

Національна академія державного управління
при Президентіві України

*Управління організації фундаментальних
та прикладних досліджень*

*Кафедра державної політики
та управління політичними процесами*

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ

Наукова розробка

Київ
2013

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 203/5-12 від 4 липня 2013 р.)*

Авторський колектив:

***Е. А. Афонін, О. Л. Валецький, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова,
В. М. Козаков, М. М. Логунова, М. І. Пірен, В. А. Ребало, Г. Л. Рябцев,
В. В. Тертичка, В. А. Шахов.***

Рецензенти:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, про-
ректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

С. О. Телешун, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри полі-
тичної аналітики та прогнозування НАДУ.

Р45 **Реформування** державної політики в Україні: здо-
бутки і проблеми : наук. розробка / Е. А. Афонін, О. Л. Ва-
лецький, В. В. Голубь та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребала,
В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.

Аналізується стан процесу реформаційних претворень в
Україні, надається його критична оцінка, визначаються здобутки
процесу реформування, його недоліки. Висвітлюються питання, по-
в'язані з характеристикою теоретико-методологічних засад рефор-
мування державної політики в Україні тощо.

Наукова розробка виконана в рамках дослідження теми НДР
“Реформування державної політики в Україні: теоретико-методо-
логічні засади дослідження та впровадження” (ДР № 0112U002452)
комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве
самоврядування”.

Орієнтована на слухачів НАДУ та державних службовців.

УДК 32:351:005.591.4:001.89

ВСТУП

Наприкінці XX і на початку XXI ст. в Україні істотно зросла стурбованість суспільства щодо якісних характеристик державного управління, змістового наповнення державної політики як процесу, до результатів та наслідків прийняття управлінських рішень владою на центральному і регіональному рівнях та органами місцевого самоврядування.

Підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які базувались на демократичності та прозорості процедур вироблення рішень (що позначилося на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту), можна розглядати як своєрідну відповідь Заходу (беззаперечно, переконливу й успішну) тим викликам, які висували системи адміністративно-командного управління радянського зразка в економічному змаганні двох систем у другій половині XX ст.

Актуальність теми вироблення державної політики обумовлена суперечливими тенденціями розвитку механізмів її вироблення і прийняття управлінських рішень в Україні, незадовільним кадровим забезпечення відповідної діяльності, недостатнім поширенням навчальних і тренінгових програм фахової підготовки творців і аналітиків політики.

Становлення термінології у сфері державної політики є необхідною передумовою результативного впровадження в Україні кращої практики розвинених країн, проте в цій сфері відкритих питань на сьогодні значно більше, ніж узгоджених як на рівні теорії, так і на практиці (закріплення термінів у законодавстві, однозначне вживання у ЗМІ).

Глобалізаційні виклики, зокрема, світова фінансово-економічна криза, вимоги громадянського суспільства, євроінтеграційні наміри влади, формують попит на якісно вищий рівень обґрунтованості державної по-

літики на засадах результативності, ефективності і справедливості в умовах прозорості процедур підготовки відповідних рішень.

Звідси випливає необхідність ґрунтовного аналізу процесу реформування державної політики в Україні, визначення його теоретико-методологічних засад, успіхів і прорахунків, шляхів і механізмів його вдосконалення.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проголошення у 2010 р. курсу державної політики на докорінну модернізацію актуалізувало низьку проблем, пов'язаних із реалізацією реформ. Зокрема, необхідність визначення концептуальних засад політики реформ, переосмислення здобутків та прорахунків реалізації реформ впродовж 20-ти років незалежності.

Впродовж 2010–2012 років завдяки впровадженню політики реформ було досягнуто конкретних результатів, які дозволили стабілізувати ситуацію в суспільстві, зупинити поширення деструктивних процесів і розпочати роботу над визначенням подальших кроків, спрямованих на модернізацію суспільства.

Досвід двох років модернізації приніс конкретні позитивні результати і засвідчив правильність обраного стратегічного курсу на всебічне реформування українського суспільства.

Проте, як зазначалося у Посланні Президента України Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році, перетворення наразилися на перепони, які сьогодні несуть реальну загрозу гальмування процесу глибинного оновлення усіх сфер суспільного життя, призводять до знецінення здобутих результатів.

Отже, в контексті зазначеного актуальною проблемою є завдання дослідження причин невдач реалізації реформаторських проєктів впродовж 20-ти років державної незалежності і чинників, які гальмують модернізацію.

Необхідно вказати на комплекс проблем, який пов'язується із низькою якістю державної політики і незадовільним станом державних інститутів. Держава функціонує в умовах низької легітимності влади. Це викликано корумпованим чиновництвом, яке звикло збагачуватися за рахунок бюрократичної ренти; політичною корупцією, яка унеможливорює появу відповідальних політичних сил; впливом олігархії і великого бізнесу на державне управління з метою задоволення власних корпоративних інтересів. В державі спостерігається процес руйнування розподілу влади й перетворення представницької і судової гілок влади на агентів інтересів виконавчої. Наступним завданням модернізації необхідно назвати задачу створення належних умов для розвитку приватної ініціативи. Для реалізації зазначених задач програма реформ і модернізації повинна стати імперативом практичної повсякденної роботи. Враховуючи масштабність цих завдань, без перебільшення можна стверджува-

ти, що для успіху модернізаційного проекту необхідний договір між владою, бізнесом, політиками та інтелектуальним середовищем.

Можна визначити декілька *етапів реформування державної політики в Україні*.

Для першого етапу, який тривав з кінця 80-х до початку 90-х років, характерна первинна деструкція адміністративно-командної моделі. В цей період виникають кооперативи, як форма реалізації приватної ініціативи. У політичній сфері зароджується комерціалізація компартійних структур.

Наступним етапом реформ можна назвати період ліберальних змін, що відбувалися впродовж першої каденції президента Л.Кучма в 1994–1999 рр. Основним трендом цього періоду було прагнення, з одного боку, зупинити економічне падіння, що виникло після розпаду СРСР, з іншого – трансформувати пострадянські державні інститути у відповідності до ідеології так званого ринкового фундаменталізму.

Третій етап пов’язується, відповідно, із другою каденцією президентства Л.Кучми 2000–2004 рр. Для цього періоду характерним є формування фінансово-промислових груп завдяки проведеному приватизації великих підприємств.

Четвертий етап реформування – це період президентства Ющенка з 2005 по 2010 р. Втім, цей період вельми умовно можна назвати “етапом” у модернізації України. Владою здебільшого декларувалася необхідність кардинальних реформ.

Впродовж цього періоду олігархія набуває нових ознак, а саме клановості. Формується державно-олігархічна модель, коли економічна діяльність, що має на меті отримання прибутку, нерозривно пов’язана із політичною активністю і державним управлінням.

П’ятий етап реформування пов’язується із перемогою В.Януковича і політичних сил, які його підтримували на президентських виборах в 2010 році. Програма “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” стала основним документом, в якому представлені шляхи реформування суспільства. Водночас досвід реалізації цієї програми показує, що їй притаманні вади, що були характерні для всіх попередніх проектів модернізації, а саме проголошена мета не відповідає повсякденній державній практиці, відсутня чітко артикульована і визначена ціннісна орієнтація реформ тощо.

Впродовж всіх етапів реформування державної політики було підготовлено чимало текстів різного роду програм, стратегій і кон-

цепції, що визначали напрямки розвитку суспільства та держави. Чому ж вони не реалізовувалися й отримані результати суперечили декларованим намірам?

Серед причин невдач політики реформ слід назвати наступні. Економічна криза 2008 р. переконливо засвідчила, що експортно-сировинна модель економіки із гіпертрофованими соціальними гарантіями держави і поширенням політичного популізму є вкрай обмеженою, суперечливою та нестабільною і такою, що не може забезпечити сталий економічний розвиток України.

За сукупністю прийнятих рішень фактично будується державно-олігархічний капіталізм. Відтак можна визначити тільки два економічно та політично активних прошарки, що вбачають свій інтерес у такій модернізації – це великий капітал та вища бюрократія.

Економіка і суспільство в таких умовах максимально залежать від бюрократії. Водночас гасла щодо забезпечення верховенства права, доброчесної адміністрації і захисту прав людини залишаються нереалізованими.

Необхідно вказати на ще одну обставину – руйнація класичної моделі капіталізму. Фінансова криза 2008 року і наступні кризові явища в світовій економіці стали красномовною ілюстрацією того, що усталені моделі ринкової економіки і капіталістичного суспільства споживання себе вичерпали. Світ постав перед необхідністю вироблення нової моделі економічного розвитку, але українські реформатори продовжували копіювати застарілі форми так званого ринкового фундаменталізму.

Обмежена легітимність і тотальна недовіра до органів державної влади є наступною причиною невдач політики реформ. Правлячий клас не зумів зробити модернізацію і реформаторську політику спільною справою для економічно та політично активних громадян.

У цьому зв'язку особливого значення набуває проблема конкуренції, взаємодії та взаємовідповідальності вищих органів державної влади та їх апаратів.

Якщо звернути увагу на результати впровадження адміністративної реформи в Україні, то треба зазначити, що центри прийняття рішень, що стосується ключової реформи – реформи державного управління багато у чому автономно, не узгоджено, часто конкуруючи між собою, що й викликає занепокоєння Президента. Зрозуміло, що проблема не стільки в самих керівниках міністерств, відомств, установ, а в самій системі, її розбалансованості, дублю-

ванні, безвідповідальності, яку отримала від попередньої влади нинішнє керівництво держави.

Спробуємо визначити основні макрополітичні причини складнощів програми реформ 2010 року.

1. Відсутність розгалуженої соціальної бази реформ. Практика реалізації реформаторських проектів засвідчила, що у реформаторських діях держава, як правило, захищала інтереси олігархії і великого бізнесу.

2. Непослідовність у реалізації реформ. Із заявленого переліку реформ без затримок реалізовувалися тільки ті, що відповідали інтересам крупного капіталу. Натомість реформам, що були націлені на покращення життя людей і підвищення споживання не приділялося належної уваги.

3. Домінування зовнішнього впливу на впровадження реформ. Практика засвідчила, що соціально значущі реформи реалізовувалися під тиском зовнішніх суб'єктів, зокрема, міжнародних фінансових інститутів.

4. Відсутність пріоритетів в реалізації реформ. Із самого початку була заявлена масштабна програма реформування, що налічувала 18 напрямків. Хоча було очевидним, що у державі відсутня необхідна ресурсна база для реалізації великої кількості реформаторських проектів. Аргументи, що для успіху необхідно визначити декілька пріоритетних напрямів, де можна було б зосередити ресурси й добитися успіху були проігноровані.

5. Відсутність соціального і політичного діалогу в реалізації реформ. Влада не вважала за потрібне зробити пріоритетом практику роз'яснення населенню змісту і спрямованості реформ. До громадської думки реформатори зверталися виключно для того, щоб використовуючи маніпуляційні прийоми, продемонструвати ілюзорну підтримку урядової політики.

6. Корупція зводила нанівець усі реформаторські імпульси. Влада не змогла поставити заслон агресії інтересів великого бізнесу і корумпованого чиновного істеблішменту.

7. Реформаторські плани 2010 року, як й попередні проекти, склалися без системних уявлень про загальноприйняті *стандарти реформ*.

Поняття стандарту реформ вказує, що реформаторські проекти повинні враховувати низку економічних, соціальних та культурних чинників, що сприятимуть або заважатимуть модернізації. Це необхідно для того, щоб запропоновані реформи, по-перше, не

викликали спротив і були прийнятими для населення. А, по-друге, щоб новації використовувалися в тих цілях, для яких вони і задумувалися. Наприклад, приватизація повинна сприяти підвищенню конкурентоспроможності і ефективності економіки, а не тільки особистому збагаченню.

Автори реформ повинні враховувати специфіку політичної ситуації, особливості традицій населення, тенденції в масовій свідомості, рівень розповсюдження корупції, технологічний та інтелектуальний потенціал суспільства тощо. Для успіху реформ необхідно також враховувати наявність фінансових ресурсів і кадрового потенціалу. Проектувальники повинні вміти використовувати досвід реалізації аналогічних реформ в інших країнах. Необхідна існувати система управління реформами, яка включатиме в себе механізми корегування та об'єктивної оцінки. Насамкінець, населенню потрібно надати можливість усвідомлювати ризики, що пов'язані із впровадженням реформ. До поняття стандарту реформ також входить завдання створення механізму, який би унеможливив отримання надприбутків або привілеїв від проведення модернізації певними бізнесовими групами або соціальними прошарками. Тобто цей механізм повинен забезпечувати рівність як вигід, так і втрат від проведення реформ.

Насамкінець, реформаторські проекти повинні бути авторськими. Конкретні вчені, аналітики, політики і урядовці мають нести персональну, в тому числі і політичну відповідальність як за якість реформаторського проекту, так і за процес його впровадження. Позаяк деперсоналізація сприяє тому, що ці проекти мають низький рівень довіри, а їх виконання перетворюється на імітацію.

Аналізуючи процеси, що відбувалися після президентських виборів 2010 року більш доречно поки що говорити не про реформи і модернізацію в смислі набуття нових якостей, а про трансформаційні процеси, що сприяли зміцненню державно-олігархічного устрою на авторитарній політичній основі.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Сучасна державна політика, незалежно від складності керування суспільних відносин повинна ґрунтуватися на заздалегідь усвідомлених і визначених цілях суспільної життєдіяльності і передбачати реальні способи їх досягнення.

У процесі вироблення засад державної політики (внутрішньої і зовнішньої) суспільні потреби та інтереси через компроміс їх визначення перетворюються у певні суб'єктивні стимули і мотиви сторін політичних відносин, що дістають своє закріплення в конкретних юридичних актах як загального, так і галузевого характерів. Ці акти становлять систему чинного, відносно стабільного права будь-якого цивілізованого суспільства і спрямовані на забезпечення потреби в постійному упорядкуванні суспільних відносин відповідно до конкретно-історичних умов і обставин, встановлення однаковості процедурних процесів правового регулювання щоденних стосунків людей.

Не менш важливою в цьому зв'язку є й розробка механізмів реалізації поставлених завдань і втілення мети у практику. Оскільки ж основу створення таких механізмів складає відповідна нормативно-правова база, державну політику можна визначити ще і як напрям дій, а також регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно вирішення певної проблеми, що здійснюються органами влади й управління чи їх представниками. Державна політика повинна закріплюватися державно-правовими актами, бути свідомою і зрозумілою суспільству. Рівною мірою це стосується і процесу реформування самої державної політики – адже зрозуміло, що й політика як діяльність не може залишатися якоюсь постійною величиною.

Очевидно, що поняття державної політики є настільки широким і об'ємним, що вона своєю дією охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства і держави, рівно як і життєдіяльність окремих громадян. Тому практично кожний закон, який унормовує чи то діяльність держави в цілому, чи то окремих сфер її життєдіяльності так чи інакше визначає сутність державної політики з розв'язання тієї чи іншої проблеми. Йдеться лише про обсяг сфери дії того чи іншого закону, указу, постанови тощо.

Зрозуміло, що фундаментальні нормативні засади державної політики України містяться в Конституції України, яка створює необхідну юридичну основу створення нормативно-правової бази державної політики за всіма напрямками і в усіх сферах суспільної життєдіяльності.

Серед найбільш важливих законів, які визначають сутність державної політики в її загальнодержавному вимірі слід перш за все виокремити Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, що був прийнятий у червні 2010 року. Цей Закон є комплексним законом, який визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. “Засади внутрішньої і зовнішньої політики, – підкреслюється в цьому Законі, – визначають принципи і пріоритети державної політики у відповідних сферах” (ст. 1).

Незаперечним є той факт, що переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців.

Важливим чинником розв’язання проблем кадрової політики у сфері державної служби є нова редакція Закону України “Про державну службу”. У положеннях Закону визначено інноваційні підходи. Так, у Законі застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, визначені у посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов’язків) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками).

Дуже важливим кроком у напрямі вдосконалення державної служби й кадрової політики взагалі є розробка Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, яка була затверджена указом Президента України 1 лютого 2012 року, № 45/2012 /12/.

Ця Стратегія визначає мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Реалізація зазначеної Стратегії сприятиме формуванню в Україні нової управлінської еліти, еліти дійсно демократичного гатунку.

Ще одним дуже важливим документом, спрямованим на активізацію процесу реформування державної політики є, безперечно, затверджена Указом Президента України (№212/2012 від 24 березня 2012 року/ **Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [13]**.

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави.

Отже можна констатувати, що на сьогодні в Україні створена достатньо міцна нормативно-правова база процесу формування і впровадження державної політики, яка надає широкі можливості для її подальшого реформування у відповідності з новими потребами і вимогами.

Необхідність реформування зумовлена тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Щоб забезпечити ефективність державної політики, слід знати об'єктивні *закономірності*, що відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування й розвитку.

На жаль, у літературі майже відсутні формулювання таких закономірностей. До них доцільно віднести ті, що стосуються функціонування будь-якої системи, а саме закономірності цілеутворення; цілісності; необхідного різноманіття; еквіфінальності; ієрархічності; комунікативності; історичності; стабільності організацій; ефективності управлінських рішень і дій: гармонізації інтересів суб'єкта та об'єкта управління; відповідності засобів та методів впливу особливостям об'єкта; постійного зростання потреб і цілей; слабкої лан-

ки (унеможливлення розриву складного ланцюга зв'язків); виживання, тобто необхідності забезпечення зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції.

Хоча наведені вище закономірності є відомими й зрозумілими, їхнє неврахування під час розроблення та впровадження державної політики є сьогодні проблемою номер один.

Протягом двадцяти років незалежності в Україні сформовано більшість державних інституцій, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші управлінські функції. Але державне адміністрування залишається:

- неефективним, громіздким, незбалансованим;
- схильним до корупційних дій;
- закритим від суспільства та відірваним від його потреб.

Життєво необхідні зміни в управлінському апараті не відбуваються. Досі найбільшу увагу аналітиків політики (насамперед тих, хто працює в центральних органах виконавчої влади) зосереджено на відображенні поточних змін ситуації.

В Україні відсутнє розмежування між державною політикою та адмініструванням, що призводить до:

- політизації адміністрування;
- деполітизації державної політики;
- внаслідок неефективного розмежування політичних та адміністративних функцій уряд та інші центральні органи виконавчої влади щоденно займаються не стільки творенням державної політики, скільки вирішенням численних адміністративних і господарських питань;

– через відсутність чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій між посадами в центральних органах виконавчої влади: політики мають вплив на призначення державних службовців і переобтяжені питаннями організації роботи державних інституцій;

– внаслідок неналежного нормативно-правового врегулювання повноважень, сфери відповідальності, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, служб та агентств, їх відносин з іншими органами державної влади, уряд несе відповідальність за неефективні державно-політичні рішення, прийняті Президентом та/чи Верховною Радою України, на які він не має впливу;

– через відсутність розмежування функцій вироблення та впровадження державної політики, інституції, що мають її лише впроваджувати, займаються її творенням;

– через відсутність чіткої системи планування роботи органів виконавчої влади та уряду, діючі програмні документи та плани, зокрема державні й місцеві бюджети, програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми, плани законопроектної роботи, плани роботи уряду й центральних органів виконавчої влади тощо, не узгоджуються між собою. Це не дозволяє політичним силам, які вибороли владу на виборах, реалізовувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторами – розуміти політику уряду й перспективи розвитку країни.

3. ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Глобалізація, як світове історичне явище і феномен, а також як об'єктивна закономірність сучасного розвитку людства привертає все більшу увагу мислителів, господарників, журналістів і простих людей.

Визначальними чинниками процесу глобалізації та глобальних трансформацій віднині стають: демократизація і модернізація, розвиток наукових технологій та інформаційно-комунікативних зв'язків.

Реальне повсякдення вносить свої корективи у мультикультурний проект, певною мірою підтвердивши побоювання щодо загроз мультикультуралізму. Можна простежити деякі несприятливі тенденції, що їх змушені долати уряди західноєвропейських країн. Одна з таких тенденцій має політико-правовий підтекст і пов'язана з розбіжностями між номінальним та реальним станом стверджуваної рівності колективних прав і свобод – групових інтересів, ідентичностей, мов й культурного членства. Інша тенденція пов'язана з небажанням етнокультурних спільнот асимілюватися до нової культури, тобто вивчати мову, засвоювати цінності, переймати певний спосіб життя та його устої тощо. Через це викликає незадоволення вже з боку корінного населення та національного уряду.

Україна на шляху національного державотворення також знає суттєвих ускладнень. *По-перше*, вона хоч і несе в собі історичну спадщину прагнення до національного суверенітету, але ця інтенція поєднується з відсутністю досвіду державотворення, якого тільки тепер країна набуває. *По-друге*, специфічне географічне розташування України змушує її врівноважувати свої зовнішньополітичні стосунки, подаючись в бік “багатовекторності”. *По-третє*, специфічність (у порівнянні з багатьма пострадянськими країнами) національного культурного коду (“золотий переріз”, або співвідношення частин цілого як 1:2) суттєво радикалізує не тільки українські демократичні тенденції, а й зворотні “відпливи” від демократії.

Наведений приклад “соціальних флуктуацій” в Україні переконливо демонструє нелінійний характер переходу країн від тоталітаризму до демократії, розкриває причину тривалості й складну природу транзиту, у перебігу якого постають сучасні демократичні суспільні інститути; відроджуються засади складної ринкової економіки; набувають належного міжнародного статусу та належної зовнішньополітичної стратегії міжнародні відносини в Європі та Азії.

В нових соціальних умовах кардинально змінюється системоутворюючий чинник життя суспільства, який переводить акценти людської уваги з контексту зовнішнього соціально-матеріального на контекст психосоціального.

Таким чином, в нових суспільних умовах психосоціальний чинник (в тому числі архетипи колективного несвідомого) стає системоутворюючим початком для розв'язання суспільних проблем та державного реформування.

Людська ідентичність є ключовим елементом суб'єктивної реальності, вона знаходиться в діалектичній сполуці з суспільством і його інституціями. Формуючись в певних суспільно-історичних умовах, людська ідентичність підтримується, змінюється і навіть реформується разом з радикальними змінами суспільних відносин. Відповідно характер соціальних (у тому числі соціально-політичних) процесів є щільно пов'язаний зі станом людської ідентичності та її природою.

Здійснюваний авторами розділу “Моніторинг соціетальних змін українського суспільства, 2002–2011” засвідчує, що основні “досягнення української самості” відбулися напередодні й під час “помаранчевої революції” (2004). Однак ці здобутки виявилися нестійкими й через нереалізовані очікування людей у пост помаранчеву добу суттєво були втрачені. Тенденції до їх втрати позначилися 2006 року і поширилися на 4 з 6 контрольованих моніторингом аспектів щойно утвореної нової української самості.

Зокрема, в контексті зворотних (інверсійних) процесів відтворилися такі психосоціальні засади, як:

- психічна орієнтованість світосприйняття людей на зовнішній – соціально-матеріальний світ (*екстраверсія*);

- психічне налаштування людей на застосування зовнішніх (державно-політичних) форм соціального контролю (*екстернальність*);

- емоційно-чуттєвий бік психічної активності людей (*емоційність*), який дещо загострив проблему соціальної справедливості в суспільстві;

- абстрактно-логічний бік світосприйняття (*інтуїтивність*), що посилило потребу людей у міфотворчості, в тому числі державної міфотворчості.

Разом з тим незмінно високими залишилися такі психосоціальні властивості, як *раціональність*, що відіграє важливу роль у розвитку демократії як процедури, і *інтенціональність* (чоловіча

гендерна стать), яка стає ключовою психосоціальною передумовою для здійснення інституційних реформ.

Соціальна трансформація та модернізація вимагають соціокультурної переорієнтації політиків і державних службовців на “виращування суспільства”, готового до продукування та сприйняття інновацій. Тож, *цільовою стратегією модернізації має стати психосоціокультурна переорієнтація на:*

- *ствердження* гуманістичних стандартів і цінностей в суспільстві;

- *розвиток* освітнього потенціалу і потреб особистісного розвитку людини упродовж життя;

- *стимулювання* психологічних орієнтацій молодого покоління на інноваційну активність людини, гендерну рівність, установки особистісної відповідальності та самоконтролю.

Важливу роль в процесах політичної модернізації має стати *духовна консолідація суспільства*. Майбутнє України можливе лише за умов запропонованої ще академіком Андрієм Сахаровим конвергенції – злиття українців двох цивілізацій у справді єдиний народ, єдину українську політичну націю. Серцевиною механізму такої конвергенції мають стати:

- *виокремлення та надання всебічної державної підтримки* спільним для Сходу і Заходу України культурних, духовних цінностей як базових для народного єднання;

- *визначення* розбіжних цінностей та їх подальша “*консенсусна трансформація*” у нові, прийнятні для обох частин України ціннісні ідейні утворення.

Стереотипний психокомплекс сучасної політико-управлінської еліти України віддаляє її від практичного здійснення нею суспільних реформ та вирішення нагальних проблем політичної модернізації. При цьому оцінювання управлінських кадрів бачиться чи не найслабкішою ланкою державної кадрової служби. І ця проблема, очевидно, що загострюватиметься з припливом у державну службу молодого покоління – основних носіїв нової психології людини, яка посилює свій вплив на пострадянському просторі.

В умовах глобалізації на сучасну українську політику покладеться завдання віднайдення відповідних тенденцій, що забезпечили б входження держави до світової спільноти, а також віднайдення шляхів управління глобалізаційними процесами стосовно українського суспільства, щоб не допустити негативних наслідків, пов’язаних із невідповідністю національних культур і можливостей.

4. ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ В РЕФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Процес глибокої трансформації української державності вимагає неодмінного вирішення принаймні трьох досить важливих завдань. Перше з них – необхідність забезпечення високоефективної і стабільної роботи державного апарату незалежно від гостроти політичної боротьби. Друге витікає з конституційного зобов'язання тих політичних сил, що перемогли на виборах, проводити в життя свою передвиборчу програму, тобто політичний курс, який отримав схвалення більшості виборців. Третє завдання пов'язане з посиленням дисбалансу держави, державного управління в співпраці з громадянським суспільством, громадськістю, великим рівнем корупції, об'єктивно повільним характером позитивних змін системи цінностей у професійно-управлінській культурі державно-управлінського апарату. В цих проблемах закладені значні внутрішні (за змістом) й зовнішні (за формою) протиріччя, на яких повинні базуватися основні завдання реформування державної політики.

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

Не буде перебільшенням ствердження, що ті негативні тенденції, які й досі спостерігаються в механізмах діяльності органів державної влади й управління в Україні, чималою мірою пов'язані з недостатньою увагою і низьким рівнем впровадження в практику державно-управлінської діяльності її соціально-ціннісних параметрів.

Поняття цінності правової держави нерозривно пов'язане з поняттям справедливості як суспільно визнаної цінності. Право, включаючи у себе принцип формальної рівності, водночас містить і вимогу справедливості. Справедливість, по суті, і є смислоутворюючою підвалиною права. За допомогою правових законів вона

покликана охоплювати всі сфери суспільства та його взаємовідносин з державою. Тому правова держава і громадянське суспільство передбачають утвердження правових взаємовідносин між державно-владною елітою та громадянами, які є, зрештою, основними законодавцями і водночас суб'єктами права. Це означає, що права та свободи людини-громадянина розглядаються не як даровані державною владою привілеї, а як такі, що складають найважливіший об'єктивно-ціннісний компонент соціокультурного середовища кожного індивіда, даний йому від народження – від природи чи від Бога, залежно від світоглядних переконань.

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

Ми запропонували експертам, виходячи з власного досвіду і міркувань, обрати з числа найбільш відомих ідей, що в різні часи служили ціннісним імперативом державного управління, те чи інше твердження, яке найбільш підійшло би для системи державного управління сучасної України.

Таблиця 1

Експертна думка щодо деяких ціннісних імперативів державного управління

Ціннісні імперативи	Старша група	Молодша група	Загалом
Для блага держави не має значення якими міркуваннями керуються люди, належним чином керуючі справами, аби ці останні, керувалися належним чином	44	40	84
Заради блага більшості можна пожертвувати благом меншості	36	27	63
Не можна жертвувати нічим благом заради блага інших	56	72	128
Якщо права народу утискаються, він може й повинен підняти повстання	66	70	136
Розмежування між особами, які займаються розробкою політики, й особами, які реалізують політичні рішення, не лише допустимо, але й необхідно	59	40	99
Не можна відділити політичне від організаційного, оскільки "політика – це концентрований вираз економіки"	72	73	145

Викладене дозволяє зробити невтішний і водночас обнадійливий висновок, що в Україні поступово може розвинути ціннісний імператив, притаманний гуманістичній парадигмі ліберально-демократичної системи державного управління, але в сучасних соціальних умовах для цього не існує, ані ціннісних передумов, ані відповідної свідомісної орієнтації більшості населення. Державні інституції і механізми, покликані сприяти подоланню цієї свідомісно-ціннісної кризи ми ще маємо з'ясувати.

Навряд чи у когось сьогодні може викликати заперечення той факт, що саме від рівня професіоналізму залежить рівень і якість державно-управлінських рішень та успішне реформування державної політики. Професіоналізм є невід’ємним елементом демократичної культури державного управління і передбачає наявність: відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок; розвинutoї професійної свідомості; творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень; організаційних здібностей; широкої ерудиції; значного інтелектуального потенціалу тощо.

Водночас професіоналізм – це об’єктивний бік діяльності людини – оскільки вона (людина) пов’язана з необхідністю вдосконалювати саме суспільство, сприяти покращенню організації праці, підвищенню її культури тощо.

Оцінка принципів державного управління сучасної України показала, що у тій частини, де вони збігаються з ціннісними засадами сучасної соціальної парадигми (див. табл. 2) ми отримали досить високі й стабільні показники оцінок респондентів.

Таблиця 2

Оцінка принципів державного управління сучасної України

Принцип	Оцінка			Принцип	Оцінка		
	С	М	S		С	М	S
патріотизм	747	728	1475	законність	773	766	1539
порядність	789	711	1500	лояльність	539	593	1132
професіоналізм	820	781	1601	плюралізм	574	624	1198
колективізм	578	591	1169	чесність	746	702	1448
кругова порука	351	455	806	доступність	624	641	1265
служіння народу	711	708	1419	прозорість	678	640	1318
особиста відданість керівництву	403	564	967	відкритість	652	625	1277
політична нейтральність	501	556	1057	інше	–	–	–

Насамперед, варто звернути увагу на т. зв. “три П”, як основополагаючі принципи демократичної системи державної служби: патріотизм, порядність і професіоналізм. У нашому дослідженні респонденти також підтвердили вагомість цих складових.

Ще один аспект, на який потрібно звернути увагу, пов’язаний з тим, що за сучасних умов професіоналізм державно-управлінської діяльності вимагає радикальної переорієнтації на гуманістичну домінанту, на пошук шляхів розширення об’єктивного протиріччя між технократизмом і гуманізмом”. В умовах глобалізації особливого значення набуває нарощування інтелектуального по-

тенціалу державно-управлінського корпусу, а тому перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним.

Професійність державного управління передбачає здатність управлінського персоналу до широкого застосування в практиці своєї діяльності інноваційності. Інноваційна діяльність у системі державного управління вимагає напрацювання таких управлінських засобів впливу, що дають змогу одночасно забезпечити реалізацію державної політики та інтересів громадян. Основною метою інноваційної діяльності в такій системі є вдосконалення і розробка нових алгоритмів прийняття управлінських рішень, зменшення негативних факторів впливу на визначений державний курс. Одночасно впровадження нових державно-управлінських технологій потребує значного підвищення рівня професіоналізму та компетентності державних службовців, що досягається в розвинутій системі підготовки кадрів.

Наша країна характеризується значним людським, зокрема, інтелектуальним потенціалом, здатним суттєво динамізувати інноваційний прогрес українського суспільства. Однак цей досить потужний потенціал ефективно не використовується, невідповідні стандарти та процедури управління персоналом на державній службі європейським практикам.

Що ж стосується проблеми компетентності як складової професіоналізму державного управління то тут, насамперед, зазначимо актуальність цього ціннісного чинника у його громадянському вимірі. Особливу важливість питання громадянської компетентності набуває в новоутворених державах, де люди тільки-но починають осягати мистецтво самоврядування.

5. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Система політико-адміністративного управління безпосередньо пов'язана з публічною сферою, сферою задоволення суспільних потреб і інтересів. В умовах розвитку сучасного українського суспільства об'єктність цієї площини надзвичайно розширюється і включає не тільки класичні складові суб'єктів політики і адміністративного управління (передусім діяльність органів державної влади), але і складові системи місцевого самоврядування, громадських об'єднань і організацій, політичних ініціатив і рухів.

В системі державного управління варто виокремлювати дві основні підсистеми – політичну і адміністративну, що підкреслює різні напрями функціональної, змістовної, суб'єктної їх діяльності, які об'єднані в загальний процес механізму артикуляції інтересів суспільства і держави, вироблення спільних орієнтирів і векторів функціонування, технологій дій і прийняття державно-управлінських рішень.

Характеристика управлінських функцій держави як політичного інституту, що здійснює управління суспільством, буде не повним, якщо не враховувати діяльність різноманітних недержавних політичних інститутів, громадських рухів і організацій, які набувають все більшого впливу на державно-управлінські і політичні процеси.

Наступною складовою є забезпечення процесу визначення якісних цілей, що символізують вектор розвитку держави і суспільства, розробку ідейних інструментів інтеграції соціуму – ідеологій, доктрин, концепцій.

В історичній ретроспективі розвитку різних політико-адміністративних систем спостерігається постійна динаміка присутності двох моделей, типу взаємовідносин політичної і управлінської сфер, політиків і чиновників, виходячи з двох алгоритмів: по-перше, коли система державної служби і державного управління формується виходячи з повного їх регламентування політичним керівництвом, відокремлення політики від управління є фактично декларативним, існує абсолютна залежність чиновників від політиків, у цілому система державного управління націлена на обслуговування вузького владного прошарку і ігнорування інтересів більшості членів суспільства.

Друга модель характеризується раціональним підходом до організації політико-адміністративної взаємодії, ефективності уп-

равління, нейтральністю чиновників, високим рівнем комунікацій політичної і управлінської сфер діяльності. Такий самий підхід спостерігається і до розмежування політичної і адміністративно – управлінської еліт.

Відповідно такого підходу основним критерієм є професіоналізація, соціальна ефективність, розподіл функцій керівництва і управління, визначення стратегічних цілей і оперативного планування.

Важливим є питання оцінки ефективності системи політико-адміністративного управління.

Політико-адміністративне управління є умовою ефективного розвитку держави в сучасних суспільствах і здійснюється з метою забезпечення життєдіяльності, зростання добробуту населення та створення умов для його самореалізації. Реалізація цілей і завдань державної політики реалізується завдяки механізму державно-управлінських рішень. Їх розробка та здійснення потребує управлінського досвіду, високої професійної компетентності, організаторських здібностей та вольових якостей службовців. В період становлення та розвитку громадянського суспільства, питання підвищення якості та ефективності прийняття державно-управлінських рішень набувають особливого значення та можуть бути частиною стратегії модернізації державного управління в Україні.

На думку В.Д. Бакуменка, державно-управлінські рішення формуються в умовах жорстких обмежень природних, трудових, фінансових ресурсів, їх прийняття в Україні відбувається під впливом різних аспектів, наприклад таких як політичний, ціннісний, інноваційний, мотиваційний, функціональний. *Політичний аспект* пов'язаний з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а також з розробленням і реалізацією державної політики. *Ціннісний аспект* є найбільш впливовим, він пов'язаний з культурою організації, яка відображає спільні інтереси, цінності та здатна сформувати у службовців певний набір основних положень, правил, які враховуються при прийнятті рішень. Організаційна культура знижує розбіжності, а процес прийняття рішень робить більш ефективнішим. *Мотиваційний аспект* пов'язаний з теоріями мотивації, основою яких є аналіз потреб. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, індивідуальні потреби та організаційні цілі.

Інноваційний аспект відповідає за формування та реалізацію потенціалу новизни в системі державного управління, стимулює зміни в механізмах прийняття державно-управлінських рішень.

Функціональний аспект пов'язаний з концепцією вимушеної раціональності, яку вперше дослідив Г.Саймон. Дана концепція полягає в тому, службовці надають перевагу не оптимальним, а просто хорошим рішенням, за допомогою яких можна вирішити дане проблемне питання.

Для України як для держави, що знаходиться у стадії свого становлення (за деякими визначеннями – перехідна, транзитна), особливо актуальним є аналіз процесів сучасного стану політико-адміністративної взаємодії, визначення перспективних шляхів формування ефективної держави, дійових моделей політико-адміністративного управління, вдосконалення взаємовідносин між суспільством, громадянами і владними інституціями в цілому.

Оптимізація системи державного управління, поліпшення його якісних ознак передбачає дійову організацію процесу політико – адміністративної взаємодії, впливу суспільства на формування кадрового складу апарату управління, розподілення політичних і адміністративних функцій, політичну нейтральність управлінського апарату чиновників і політичну зрілість і відповідальність політиків.

Визначним фактором формування нової управлінської парадигми взаємовідносин влади і суспільства, політико – адміністративних інтеракцій є відкритість і прозорість управлінської діяльності, дієвість зворотних зв'язків, що також є серйозною перешкодою проявам корупції і впливу тіньових схем у механізмі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень, державної політики у цілому.

Фактично йдеться про новий формат взаємовідносин і розподіл відповідальності між державою і суспільством, коли функції визначення стратегії розвитку, стратегічного планування залишаються за державою, владними інститутами, а деякі окремі функції надання послуг суспільству передаються комерційним, неурядовим організаціям, різноманітним структурам громадянського суспільства.

Напрямки реформування:

- Адоптація системи політико – адміністративного управління (нормативно – інституціонально, організаційно, функціонально) до нових викликів суспільства, створення умов для розвитку нової системи управління у напрямку ефективної реалізації завдань державної політики.

- Запровадження в системі державного управління, управлінської діяльності механізмів нового державного менеджменту, (партисипативного управління (управління суспільством разом з самим суспільством)).

- Нормативне і функціональне розмежування політичних і адміністративних функцій у системі політико – адміністративного управління, обмеження впливу бюрократії на систему і механізми прийняття політичних рішень, вироблення цілей стратегічних цілей державної політики.

- Раціоналізація діяльності політико – адміністративних інститутів, передусім виконавчої гілки влади (бюрократії), підвищення її відповідальної ролі, ефективне запровадження принципів прозорості і відкритості у діяльності органів влади.

- Запровадження і ефективна діяльність системи електронного урядування, підвищення комунікативних зв'язків влади з суспільством, доступу громадян до управлінської інформації у цьому контексті є надзвичайно важливою для подальшого вдосконалення системи політико-адміністративного управління.

- Розробка ефективної системи рекрутування, критеріїв добору, підбору і ротації кадрів в систему державної служби, подолання клієтизму і кланових принципів у процесі роботи з кадрами. Мають бути розроблені принципи оцінки наявних необхідних професійних знань, інноваційного мислення і володіння адміністративно – управлінськими технологіями.

- Посилення антикорупційного законодавства, розробка і запровадження ефективних засобів боротьби з корупцією в органах державної влади.

- Налагодження ефективної взаємодії держави як політичного інституту з громадянським суспільством і бізнесом, відкритість політико – адміністративного управління.

Складові ефективної держави пов'язані з сервісною роллю її відносно суспільства, надання нею якісних публічних послуг громадянам. Важливим напрямом підвищення управлінських функцій держави, її економічної і соціальної ефективності, потенціалу держави є наявність ефективної нормативно – правової системи – норм і правил, що мають регулювати соціальні інтеракції, запобігти виникненню і розвитку різноманітних суспільних ризиків.

6. МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Без широкої суспільної підтримки, що базується на бажанні змін, неможливо здійснити перетворення системи державного управління, зробити цей процес незворотнім. У цьому зв'язку актуалізується питання здатності членів суспільства до згоди, консенсусу, компромісу здатного забезпечити потрібні домовленості, узгодити процедуру розроблення державної політики, адекватну потребам суспільства. Можна стверджувати, що чим вища ця здатність у суспільства, тим ближче воно наблизилося до демократичних стандартів і процедур.

Це зумовлює потребу розвитку державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом. Зростання ролі партнерства в розвитку суспільства вимагає і удосконалення його форм участі у творенні державної політики.

В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано ще інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства, не чітко визначені мета такого співробітництва, сфера його дії, а також принципи, на яких воно здійснюватиметься.

Основним законом, який регулює діяльність таких партнерств в Україні, є прийнятий у липні 2010 року Закон України “Про державно-приватне партнерство”, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

У той же час аналіз Закону України “Про державно-приватне партнерство” свідчить, що документ має ряд суперечностей. Так, перелік сфер застосування державно-приватного партнерства відповідно до положень Закону не містить аналізу державної політики. Для практичної реалізації положень Закону необхідно розробити більш чіткий та прозорий механізм партнерства, забезпечити чіткий розподіл етапів реалізації його проектів. Закон передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера.

З метою забезпечення виконання заходів, визначених напрямом “Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій” Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, передбачається забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства. На виконання п. 4 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 року № 384, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України наказом від 16.08.2011 року № 40 затвердив Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства, яка була зареєстрована Міністерством юстиції України 20.10.2011 року за № 1217/19955.

На сьогодні, Кабінетом Міністрів України розроблено нові нормативно-правові акти в сфері здійснення державно-приватного партнерства. Так, 17 березня 2011 року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства”, якою передбачена державна підтримка у вигляді державних та місцевих гарантій, фінансування з заходів та в іншій формі згідно з Законом.

В Україні вже впроваджуються пілотні партнерства в межах інших проектів. Наприклад, з 2009 року успішно діє Проект USAID “Реформа міського теплозабезпечення в Україні”. Київський економічний інститут є партнером нещодавно розпочатої довготривалої Програми розвитку державно-приватного партнерства, яка фінансується USAID.

Одним з показників оцінки стану демократії в країні є рівень впливовості громадян на формування і здійснення державної політики.

Для української держави, яка здійснює демократичні трансформації у всіх сферах суспільного життя, залучення широкої громадськості до реформування державної політики визначено в якості стратегічного завдання органів державної влади. Про це, зокрема, йдеться в затвердженій Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Існуюча в Україні практика формування і здійснення державної політики поки що далека від світових демократичних стандартів. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, відсутність дієвих механізмів демократичного врядування, недостатня прозорість і відкритість процесу підготовки й прийняття державно-управлінських рішень і, загалом, нестабільність політичних процесів негативно впливають на оцінку громадянами своєї спроможності впливати на ситуацію в державі.

Політико-правові засади реалізації права громадян на участь у формуванні і здійсненні державної політики закріплені в Конституції України. Регулювання окремих складових політики сприяння залученню широкої громадськості до формування державної політики через інститути громадянського суспільства визначено, зокрема, Законами України “Про об’єднання громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” гарантується право громадськості на участь у виробленні місцевої політики та передбачаються форми такої участі.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 року видав постанову № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Водночас доводиться констатувати, що попри значну кількість нормативно-правових актів, механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються, потенціал інститутів громадянського суспільства у цьому напрямку повною мірою не використовується, а замість налагодження ефективного діалогу з суспільством зберігається тенденція непрозорості, закритості та забюрократизованості діяльності владних структур.

За цих обставин об’єктивно актуалізується потреба у використанні технологій залучення громадськості до реформування державної політики та створенні умов для підвищення ролі у цих процесах інститутів громадянського суспільства. У країнах з розвинутою системою демократичного врядування широко використовуються різноманітні технології залучення громадськості до реформування державної політики.

Технології залучення громадськості до реформування державної політики (різновид управлінських технологій) можна розглядати як сукупність методів, прийомів та засобів впливу владних структур на всебічний розвиток інституту участі громадян в управлінні суспільними справами.

У найбільш загальному плані технології залучення громадськості до реформування державної політики поділяються на:

- безпосередні, які реалізуються через механізми прямої демократії шляхом прямої взаємодії населення з суб'єктом державної влади, який формує і здійснює державну політику (референдуми, звернення громадян, громадські ініціативи, громадські консультації, публічні дебати, обговорення, функціонування при органах державної влади громадських рад тощо);

- опосередковані, до яких відносять вивчення громадської думки та інформаційно-аналітичні технології, аналітичні, експертні послуги, які можуть надавати органам державної влади неурядові громадські організації (НГО), незалежні аналітичні центри (НАЦ) на замовлення.

Звернення громадян можна по праву віднести до розряду масових технологій участі населення у реформуванні державної політики. Право на звернення закріплено статтею 40 Основного Закону України, що передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів державної влади (їх посадових і службових осіб) та закріплює обов'язок носіїв владних повноважень розглянути такі звернення, а також дати обґрунтовану відповідь у визначені строки. Детальніше ці конституційні положення розкрито у Законі України “Про звернення громадян”. Однак цей Закон, був прийнятий ще у 1996 р. і на сьогоднішній день не відповідає новим реаліям часу.

До безпосередніх технологій залучення громадськості до реформування державної політики відносяться також різні форми консультацій з громадськістю.

В реаліях сучасної України є потреба у визначенні засад проведення консультацій з громадськістю, публічних дебатів і обговорень на законодавчому рівні. Окрім цього, розвиток засад державної політики щодо проведення консультацій у процесі реформування державної політики ставить на порядок денний питання про розширення інформаційних потоків між органами державної влади та громадянським суспільством.

Однією з найпоширеніших форм залучення громадськості до реформування державної політики в країнах Європейського Союзу є громадські слухання. В Україні вони теж використовуються, проте, через недосконаlostі технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань, відсутність чіткого механізму впровадження в життя їх результатів,

недостатню матеріально-технічну базу і низький рівень поінформованості населення щодо проведення громадських слухань, останні часто перетворюються у суто формальні заходи.

До безпосередніх (прямих) форм залучення громадян до реформування державної політики на місцевому та регіональному рівнях відносяться також збори громадян, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення та спеціально створені дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради).

Створення громадських рад в Україні було започатковано постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2006 року № 1302 “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” оптимізувала способи їх утворення й механізми впливу на формування державних і місцевих політик.

Як свідчать аналіз діяльності існуючих в Україні громадських рад, сучасну практику їх функціонування однозначно цінити досить складно. З одного боку, громадські ради сьогодні діють при більшості органів виконавчої влади, з іншого – ефективність їх впливу на формування й реалізацію державної політики є низькою.

Необхідними кроками з боку органів державної влади на шляху оптимізації процесу залучення громадськості до діяльності громадських рад мають стати: посилення їх інституційної спроможності; здійснення комунікативних заходів щодо інформування громадськості про діяльність громадських рад, їх популяризацію, підвищення авторитету громадських рад як впливових представників громадянського сектору; створення матеріально-фінансових і організаційних умов для функціонування існуючих рад; організація професійної підготовки членів рад та введення до їх складу активних представників громадськості; постійне залучення членів громадських рад до процесу підготовки державно-управлінських рішень; створення на офіційних веб-сайтах органів державної влади спеціальних рубрик для розміщення матеріалів про діяльність громадських рад; постійне висвітлення поточної діяльності громадських рад у ЗМІ.

Як свідчить західна практика демократичного врядування найпоширенішою технологією опосередкованого залучення громадськості до реформування державної політики є вивчення громадської думки. Відповідно до Постанови КМУ №1378 воно здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);

- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;

- проведення експрес – аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;

- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;

- проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

З метою вдосконалення системи вивчення громадської думки та врахування її при реформуванні державної політики України постає питання про необхідність створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики на загальнонаціональному та локальному рівнях.

Оскільки вивчення громадської думки є важливим інструментом прогнозування реакції суспільства на рішення влади щодо напрямків реформування державної політики, доцільно, на законодавчому рівні, більш чітко визначити форми, способи та порядок використання даної процедури, можливість створення спеціалізованих структурних підрозділів для її проведення та обов'язковість оприлюднення результатів опитування й інформації про вжиті за його результатами заходи.

Отже, залучення громадян до реформування державної політики необхідно розглядати як системний процес взаємодії органів державної влади і інститутів громадянського суспільства, який надає представникам громадського сектору можливість реально впливати на ухвалення рішень, що визначають шляхи суспільного розвитку. Він може бути результативним лише за наявності обопільної зацікавленості обох сторін даного процесу, їх налаштованості на пошук спільних підходів, рішень і шляхів їх реалізації.

З метою активізації участі наукової громадськості у реформуванні державної політики важливо також спільними зусиллями органів державної влади і неурядових організацій розробити та впровадити механізми більш широкого, не формалізованого залучення науковців, експертів неурядових організацій до розробки нормативно-правових актів та державних документів стратегічного значення.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Національний досвід реформування державної політики та управління реформами засвідчив, що у справі модернізації суспільства політичному класу не завжди вдавалося досягти декларованих цілей. Історія давала Україні декілька шансів на розвиток і прорив, однак ці шанси здебільшого не використовувалися. Результати трансформації посттоталітарного суспільства виявилися багато в чому протилежними первісним задумам. Більш того, в деяких сферах суспільного життя спостерігається регрес. Зокрема, це стосується консервації бідності, зміцнення корупції, несприйняття економікою інновацій.

На порядку денному зберігається актуальність в осмисленні уроків невдалих реформ, що стане запорукою подальшого поступу. Необхідно провести прискіпливий аналіз 20-ти річного періоду модернізації суспільства, переглянути усталені погляди на зміст реформаторської діяльності, переосмислити теоретико-методологічні засади реформування державної політики в Україні. Якщо цього не зробити, то політика реформ має шанси перетворитися на суцільну їхню імітацію. Для того, щоб нинішні реформатори не поповнили список політичних невдач, а їхні програми не опинилися на полиці серед нездійснених модернізаційних проектів, необхідна корекція політики реформ.

Визначимо кілька актуальних напрямів корекції чинної політики реформ:

1. Необхідний секвестр так званого “реформаторського гігантизму”, тобто визначення кількох пріоритетів, реалізація яких могла б показати суспільству спроможність влади до успішних дій.

2. У реформаторській роботі необхідно дотримуватися прийнятних для суспільства моральних і правових принципів. Зокрема, суспільство повинно бачити, що реформи не пов’язуються із поширенням корупції і збагаченням вузького кола владної еліти та наближених до неї за рахунок зубожіння населення.

3. Має бути розширена соціальна база прихильників політики реформ. На даний момент такими прихильниками виступають тільки великий капітал, що має економічні преференції від влади. Натомість ті прошарки, які входять до середнього класу – інтелігенція, самозайняті верства населення, середній та малий бізнес – не відчують в реформах соціальних та економічних перспектив. Повинні відбутися зміни серед, образно кажучи, бенефіціарів впровадження реформ. Реформи матимуть успіх, якщо вони будуть націлені на розвиток се-

реднього класу – самозайнятого економічно активного прошарку, який створює товари, послуги, інтелектуальний продукт.

4. Необхідні інституційні зміни в управлінні реформами, смисл яких полягає в скасуванні дуалізму, коли президентський апарат або парламентська більшість переймаються підготовкою “доручень”, а уряд перетворюється на господарчо-розпорядчий орган. Кабінет Міністрів, як вищий орган виконавчої влади, повинен бути єдиною інституцією відповідальною за державну політику реформ. Повноваження формування проектів реформ і контролю за їх реалізацією не повинні покладатися на структури, які за логікою мають виконувати консультативно-дорадчі функції.

5. Необхідно створити засади суспільного діалогу, який би дозволив враховувати альтернативні позиції щодо запропонованих реформаторських проектів. Це дозволить залучити представників різних соціальних верств, науковців і політичних сил до модернізації. Важливою частиною цього діалогу повинен стати аналіз причин невдач 20-ти річної модернізації суспільства. Цей аналіз повинен бути зроблений без зайвої політизації і суб’єктивних звинувачень. Експертному середовищу і політикам необхідно відмовитись від багатьох помилкових уявлень про зміст реформ і шляхів їх впровадження.

6. На порядку денному стоїть завдання визначення стандарту реформ, який є узагальненою сукупністю норм та установок, що визначають методологію та методику вироблення та реалізації державної політики реформ. Значення такого стандарту полягає в тому, щоб модернізаційні проекти на шляху їх впровадження враховували специфіку економічних, соціальних та культурних чинників. Змістовною складовою стандарту реформ є визначення соціальних, політичних, правових та інституційних механізмів, які сприятимуть успіху державної політики, а також визначення алгоритмів використання досвіду реалізації аналогічних реформ в інших країнах. Реалізація реформ згідно загальноприйнятому стандарту дозволить основу якої можна покласти розроблену на початку 50-х років минулого століття представниками політичної еліти Скандинавії та Німеччини.

Аналіз нормативно-правової бази забезпечення процесу реформування державної політики дозволяє визначити основні шляхи вдосконалення цього процесу:

1. Здійснити перерозподіл повноважень всередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе перерозподіл повноважень всередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за

розроблення та впровадження державної політики як курсу дій, обраного для вирішення суспільних проблем. Для цього слід:

- визначити основні завдання, повноваження та організацію діяльності Кабінету Міністрів; його відносини з іншими органами державної влади, насамперед Президентом України та Верховною Радою України;

- закріпити за урядом, іншими центральними органами виконавчої влади право передавати/делегувати іншим суб'єктам частину своїх повноважень;

- децентралізувати повноваження Кабінету Міністрів України, передавши повноваження адміністративного характеру органам виконавчої влади нижчих рівнів;

- установити необхідний обсяг установчих, кадрових та контрольних повноважень Кабінету Міністрів України щодо інших органів виконавчої влади.

2. Інституційне виокремлення функцій вироблення політики й контролю її виконання від функції впровадження політики. Із цією метою:

- позбавити функцій із розроблення державної політики та нормативно-правового регулювання служби, агентства, інші органи влади, у тому числі секретаріат Кабінету Міністрів, основними завданнями якого має стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення переліку проблем порядку денного, встановлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;

- розмежувати політичні та адміністративні функції всередині міністерств. Для цього стандартизувати їхню структуру та закріпити за урядовими органами у системі відповідних міністерств адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними фізичними та юридичними особами;

- інституційним чином виокремити служби, агентства, інші органи виконавчої влади, що здійснюють впровадження політики, адміністрування державних програм і надання послуг;

- запровадити в міністерствах повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

3. Визначити державну службу як інститут надання послуг населенню. При цьому:

- унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їхнє “подрібнення” на окремі платні послуги; пе-

рекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати “добровільні внески”;

- зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг і необґрунтовано великі терміни їхнього надання;

- забезпечити доступ громадян до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

- вирішити проблему обмеженості днів і годин прийому громадян;

- гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд скарг.

4. Здійснити інституалізацію аналізу політики, тобто здійснити:

- розроблення загальнодержавних та інших цільових програм, структура проектів яких відповідає структурі типового аналітичного документу, що є документованим продуктом аналізу політики;

- регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо;

- аналіз впливів регуляторних актів, що спирається на досвід і практику близько 40 розвинених країн світу і найбільш повно (в українській практиці) ілюструє необхідність глибокого опанування державними службовцями усього інструментарію аналізу політики;

- бюджетний процес у частині планування бюджетних програм, зокрема, з використанням програмно-цільового методу, та аудит їхнього виконання. Унормоване обґрунтування бюджетних програм із використанням системи кількісних показників під час складання їхніх паспортів закладає основу для впровадження в Україні аудиту виконання (performance auditing), що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм (впроваджується як “аудит ефективності виконання бюджетних програм”).

5. Забезпечити професійність та політичну нейтральність державної служби. Для цього:

- запровадити реальне конкурсне прийняття на державну службу;

- унеможливити звільнення державних службовців із політичних причин;

- наблизити оплату праці державних службовців до рівня в приватному секторі, зробивши її менш залежною від волі керівника органу виконавчої влади;

- запровадити обов'язкове регулярне підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема з питань аналізу політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Велес, 2011.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України // Уряд. кур'єр. – 2010. – 1 верес.
3. Про державну службу : Закон України // Відом. Верхов. Ради. – 2012. – № 26.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>
5. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012 // <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
6. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. №212/2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Виступ Президента Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України 7 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua
9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
10. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2006 р. № 1302. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/publish/article?art_id=41689
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 http://nads.gov.ua/control/publish/article?art_id=41689
12. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтер-

нет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2004 р. № 150.

13. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р.

14. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2009 р. № 858-р // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 140. – С. 6.

15. Положення про Національну академію державного управління при Президентові України : затв. Указом Президента України від 21 верес. 2001 р. № 850/2001// <http://www.academy.gov.ua/>

16. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. документів і матеріалів / [укл. О. І. Килієвич, В. В. Тертичка.] – К. : “К.І.С.”, 2004. – 210 с.

17. *Арсенко А.* Глобалізація як вона є на порозі XXI століття / А. Арсенко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2010. – № 4. – С. 114–137.

18. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО Экономика”, 2000. – С. 302.

19. *Бакуменко В. Д.* Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження) / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. П. Губа // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2004. – № 3 (19). – С. 4–12.

20. *Бакуменко В. Д.* Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений / В. Д. Бакуменко // Государственное управление : электрон вест. – 2007. – № 11. – Режим доступа : http://e-journal.spa.msu.ru/11_2007.html

21. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

22. *Бауман З.* Индивидуализированное общество / З. Бауман. – М. : Логос, 2002. – 326 с.

23. *Білоусов О. С.* Громадянська ініціатива в сучасній Україні / О. С. Білоусов // Нова парадигма. – 2008. – Вип. 78. – С. 115–127.

24. *Бьюкенен П. Дж.* Смерть Запада [Реферат книги] [Електронний ресурс] / Патрик Дж. Бьюкенен // Вест. Європи. – 2004. – № 1. – Режим доступу : <http://magazines.russ.ru/vestnik/2004/11/bu29-pr.html>

25. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

26. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: історико-соціологічний аналіз) : монографія / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 352 с.

27. *Гальчинський А.* Неспроможність влади сформувати конструктивну стратегію перетворень зумовлює її безперспективність / А. Гальчинський // Дзеркало тижня. Україна. – № 32, 9 вересня 2011. – Режим доступу : <http://dt.ua/articles/87587>

28. *Гальчинський А. С.* Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – К. : Українські пропілеї, 2001. – 320 с.

29. *Головаха Е.* Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до “оранжевой революции” / Е. Головаха, Н. Панина // Вест. общественного мнения. – 2006. – № 6. – С. 8–21.

30. *Головатий М.* Соціологія політики / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2003. – 504 с.

31. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

32. *Гудима Н.* Принципи відкритості й прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісн. НАДУ. – К., 2005. – № 3.

33. *Гурковський В. І.* Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика) / В. І. Гурковський. – К. : Вид-во “Наук. світ” Мн Дц з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, 2010. – 396 с.

34. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти = Politics of public policy and public administration : монографія / О. Дем'янчук ; Нац. ун-т “Києво-Могилян. акад.”, ф-т соц. наук і соц. технологій, каф. політол. – К.: Факт, 2008. – 272 с.

35. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко, та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2007. – 316 с.

36. Державна доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні // http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf

37. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.

38. *Илларионов А.* Главный ресурс для развития – свобода человека / А. Илларионов // “Зеркало недели. Украина”. – № 30, 26 августа. – Режим доступа : <http://zn.ua/articles/86755>

39. *Кілієвич О.* Мікроекономіка для аналізу державної політики : підручник / О. Кілієвич, О. Мартенс. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 655 с.

40. *Козаков В. М.* Механізми обмеження корупційних проявів у партійно політичних відносинах : навч.-метод. матеріали / В. М. Козаков, В. А. Ребкало. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с. (Бібліотека державного службовця).

41. *Куліков А. І.* Передумови виникнення партнерства між державою і підприємницькими структурами / А. І. Куліков. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_1/files/DU112_07.pdf

42. *Кравчук І. В.* Оцінювання як складова аналізу державної політики / І. В. Кравчук // Механізми державного антикризового управління : зб. наук. пр. Дон. держ. ун-ту управління. – Донецьк : ДонДУ, 2011. – Т. XII. – 240 с. – Серія “Державне управління”; Вип. 206. – С. 89–94.

43. *Марущак Е. М.* Социально-политические технологии государственного управления как инструмент взаимодействия государства и общества / Е. М. Марущак // Весн. Поволжской Академии государственной службы : научный журнал. – № 3(20). – 2009. – С. 21–24.

44. Методологічні аспекти прийняття сучасних управлінських рішень : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів ; уклад. В. Д. Бакуменко. – К. : НАДУ, 2007. – 19 с.

45. *Нижник Н.* Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко // Політ. менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 105–111.

46. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / [уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.

47. *Пашков М.* Неправительственные аналитические центры: предложение на фоне отложенного спроса [Електронний ресурс] / М. Пашков // Центр Разумкова . – Режим доступу : www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=322

48. *Пантелейчук І. В.* Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика : монографія / І. В. Пантелейчук. – К. : Альтерпрес, 2011. – 316 с.

49. Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.

50. *Резнік О.* Динаміка громадсько-політичних практик і протестних настроїв в Україні / О. Резник // Укр. суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2 т. Том 1 / Аналітичні матеріали / за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Ін-ут соціології НАН України, 2011. – 576 с.

51. *Руденко О. М.* Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : монографія / О. М. Руденко. – К. : НАККІМ, 2010. – 304 с.

52. *Симоненко В.* Реформи : курс прежний – ход задний / В. Симоненко. – 2000. – № 13, 30.03.2012.

53. *Соловьёв А.* Политика и администрирование в структуре государственного управления / А. Соловьёв // Управление государством: проблемы и тенденции развития. – М. : РОССПЭН. – 2008. – С. 71–95.

54. *Суслов В.* Украина: реформы объявленные и не объявленные / В. Суслов // Діалог, 07.10.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=130&op_id=1969#1969

55. *Суслов В.* Украинские реформы – это пережитки сталинского менталитета / В. Суслов // “Главред”, 04.05.11// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.glavred.info/archive/2011/05/04/084750-0.html>

56. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : “Основи”, 2002.

57. *Тертичка В.* Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=3863AA9A63F8228505A3005F9893F2BE?art_id=37716

58. Технологии в политике и политическом управлении / под ред. А. Комаровского. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 301 с.

59. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2 т. Том 1/ Аналітичні матеріали / за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. – 576 с.

60. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг: у 2 т. Т. 2: Таблиці і графіки / за ред. д. філос. н. Є. І. Головахи, д. соц. н. М. О. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. – 480 с.

61. *Усаченко Л. М.* Органи державної влади та незалежні аналітичні центри як партнери в забезпеченні ефективності публічних консультацій / Л. М. Усаченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Дніпропет. регіонального ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / редкол. : С. М. Серьогін (голов.ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. № 4 (34). – С. 37–38.

62. *Фукуяма Ф.* Конец истории? [Електронний ресурс] / Ф. Фукуяма // Вопр. философии. – 1990. – № 3. – С. 134–148. – Режим доступа : <http://alt-future.narod.ru/Future/fuku1.htm>

63. *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. – 368 с.

64. *Шведа Ю.* Теорія політичних партій та партійних систем : [навч. посіб.] / Ю. Шведа. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 528 с.

65. Центр Разумкова “Лише 17% українців бачать ефективні економічні реформи”, 13 вересня 2011 року // Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/news.php?news_id=376

66. Democracy index 2011. Democracy under stress. A report from the Economist Intelligence Unit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf

67. *Kettl D. F.* The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance / Donald F.

68. *Михальченко М.* Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді / Микола Михальченко // Політ. менеджмент. – 2007. – № 3 (24). – С. 4–10.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	5
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	10
3. ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	15
4. ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ В РЕФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	18
5. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	22
6. МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	26
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	32
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	36

Наукове видання

Авторський колектив:

Афонін Едуард Андрійович

Валевський Олексій Леонідович

Голубь Валерія Володимирівна

Гонюкова Лілія Василівна

Козаков Володимир Миколайович

Логунова Марія Миколаївна

Пірен Марія Іванівна

Рибкало Валерій Андрійович

Рябцев Геннадій Леонідович

Тертичка Валерій Володимирович

Шахов Валерій Андрійович

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ

Наукова розробка

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.05.2014.
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 2,55. Обл.-вид. арк. 2,17.
Тираж 20 пр.

Видавець і виготівник: Національна академія державного управління
при Президентіві України.
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20; тел. 456-67-93.
E-mail: uvd.nadu@ukr.net
Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003