НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ГУМАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ

Колективна монографія

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2015

УДК **37.047**
ББК **67.401.02.(4Укр)**
Г 94

Схвалено до друку вченою радою
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол №08/183 від 22 вересня 2015 року)

Рецензенти:
Пахомова Т. І., д-р наук з держ. упр., проф., професор кафедри права та законотворчого процесу Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;
Борисенко О.П., д-р наук з держ. упр., доц., завідувач кафедри державного управління та митної справи Університету митної справи та фінансів.

Г 94 **Гуманізація** публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.

ISBN 978-617-7139-15-6

Обґрунтовано теоретико-методологічні засади гуманізації публічної служби в Україні. Виявлено вплив гуманізаційного процесу на зміст державно-управлінської діяльності в процесі становлення соціальної, правової держави. Розкрито соціокультурні характеристики роботи публічної служби в умовах інституціональних трансформацій та досліджено інституціональні зміни в публічній службі. Узагальнено підходи до розгляду гуманізації в системі професійного навчання публічних службовців та запропоновано напрями її розвитку в умовах сучасних змін державно-суспільних відносин.

Для вчених, що працюють у галузі науки «Державне управління», викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 37.047
ББК 67.401.02.(4Укр)

ISBN 978-617-7139-15-6

© Серьогін С. М., Бородін Є. І.,
Липовська Н. А. та ін., 2015

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ГУМАНІЗАЦІЙНОГО КОНЦЕПТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 7

1.1. Утвердження гуманізаційного концепту публічного управління в умовах модернізації публічної влади в Україні (Серьогін С.М., Баштанник В.В.) 7

1.2. Теоретичні засади становлення інституту прав людини в контексті формування гуманізаційного концепту управління (Баштанник В.В., Пушкар О.В.) 16

1.3. Феномен гуманізації як об'єкт досліджень науки публічного управління (Баштанник В.В., Пушкар О.В.) 26

1.4. Вплив гуманізаційного концепту на зміст державно-управлінської діяльності в процесі становлення соціальної, правової держави в Україні (Баштанник В.В., Пушкар О.В.) 34

1.5. Правозабезпечувальна функція публічної служби як напрям впровадження гуманізаційного концепту (Серьогін С.М., Баштанник В.В., Чубара Т.С.) 47

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГУМАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ 58

2.1. Організаційні аспекти гуманізації публічної служби в Україні (Петренко О.С.) 58

2.2. Правові аспекти гуманізації публічної служби в Україні (Гончарук Н.Т., Прудиус Л.В.) 65

2.3. Інституційні координати ЄС щодо гуманізації публічної служби (Квеліашвілі І.М.) 79

2.4. Гуманістичний аспект добору кадрів на публічну службу в країнах Європейського Союзу (Гончарук Н.Т.) 86

2.5. Публічна служба в інформаційному суспільстві: гуманістичний аспект упровадження елетронного урядування (Дрешпак В.М., Кандзюба С.П.) 89

РОЗДІЛ 3. СОЦІОКУЛЬТУРНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ 103

3.1. Інституціональні трансформації як предмет соціокультурного аналізу (Липовська Н.А., Письменний І.В., Квітка С.А., Хохрякова І.В.) 103

3.2. Інституціональні зміни в публічній службі (Липовська Н.А., Кузнєцова М.В., Скоріков В.В., Соколовський С.І.) 111

3.3. Соціокультурні характеристики роботи публічної служби в період інституціональних трансформацій (Липовська Н.А., Письменний І.В., Квітка С.А.) 118

3.4. Інтерпретації сутності держави і суспільства як умови функціонування публічної служби (Липовська Н.А., Шпітун І.І., Могильний С.А.) 122
3.5. Роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби (Каховська О.В., Сорокіна Н.Г.) 127

РОЗДІЛ 4. МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК ГУМАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА 136
4.1. Роль моралі в процесі гуманізації публічної служби (Кринична І.П., Костенко В.О.) 136
4.2. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: вітчизняний та зарубіжний довід (Сорокіна Н.Г., Серьогіна Т.В.) 147
4.3. Суспільний вплив на формування публічної служби в сучасній Україні: морально-етичний аспект (Антонова О.В., Клімович В.М., Самбук О.М.) 157
4.4. Застосування інструментів громадського впливу на розвиток публічної служби в Україні як складова гуманізації суспільства (Антонова О.В., Клімович В.М., Самбук О.М.) 168
4.5. Імплементація гуманістичних цінностей до публічної служби (Серьогіна Т.В., Сорокіна Н.Г.) 180

РОЗДІЛ 5. ГУМАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВА У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ 186
5.1. Гуманізація системи професійного навчання публічних службовців: сутність та напрями розвитку (Бородін Є.І., Тарасенко Т.М.) 186
5.2. Гуманістичний імператив у системі навчальних дисциплін підготовки магістрів державного управління в Україні (Хожило І.І., Костюк І.К.) 195
5.3. Самостійність та інтерактивність професійного навчання як вимоги сучасного суспільства до підготовки публічних службовців (Калашник Н.С.) 200
5.4. Застосування інформаційних технологій у навчанні публічних службовців у контексті гуманізації освітнього простору (Ватковська М.Г. Кравцов О.В.) 210
5.5. Спільноти практики як інструмент професіоналізації публічних службовців (Кірєєва О.Б.) 216
ВИСНОВКИ 226
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 229
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ 253

ВСТУП

У сучасних умовах демократизації суспільних відносин раціонально побудована система публічної служби має базуватися на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів влади та діяльності посадових осіб, формалізують принципи публічно-управлінської діяльності, забезпечують вирішення базового завдання публічного управління – побудови ефективної держави. Визначальна роль у цьому процесі належить феномену гуманізації публічної служби; підвищенню авторитету публічної служби в суспільстві через побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконаленню організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини в публічному управлінні; забезпеченню реформування інституту публічної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму.

Гуманізаційна парадигма становлення інституту публічної служби має визначити в сучасних умовах сутність реформування публічного управління, що набуває особливого значення в контексті інституціональних трансформацій системи публічного управління як напряму європейської інтеграції України.

Актуальність теми визначається потребою комплексного аналізу проблемних питань гуманізаційного розвитку сучасного українського суспільства. Серед досліджень науковців галузі державного управління щодо проблематики реалізації демократичних засад у сфері публічного управління слід виділити праці О. Антонової, В. Алексєєва, В. Бакуменка, В. Баштанника, М. Білинської, О. Бобровської, Т. Василевської, Н. Гончарук, Л. Гаєвської, В. Голубь, Н. Грицяк, Н. Драгомирецької, В. Дрешпака, Б. Колеснікова, А. Колодій, І. Криничної, М. Лахижі, Н. Липовської, В. Лобаса, Т. Маматової, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, Л. Пашко, О. Петренко, І. Письменного, Л. Прокопенка, А. Рачинського, С. Серьогіна, А. Халецької, І. Хожило, В. Шаповала, Ю. Шарова. Питання гуманізації публічного управління, раціоналізації відносин влади та громадян досліджували у своїх дисертаційних роботах С. Газарян, І. Дробот, М. Задорожна, В. Козаков, В. Купрійчук, Л. Мисів, П. Петровський. Правові аспекти проблеми забезпечення та реалізації прав людини в процесі управлінської діяльності стали предметом досліджень В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Гуменюка, С. Дубенко, Р. Калюжного, С. Ківалова, В. Колпакова, А. Комзюка, М. Корнієнка, Н. Нижник, В. Пєткова, П. Рабіновича, В. Тація, О. Фрицького, О. Фролова, В. Цвєткова, Ю. Шемшученка та ін.

Водночас за час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у вітчизняній науці були лише окремі організаційно-правові, зокрема адміністративно-правові питання діяльності органів влади щодо реалізації прав і свобод людини. Крім того, організаційно-правове забезпечення формування гуманізаційного концепту на публічній службі спеціально не вивчалося, в існуючих наукових працях ці питання

досліджувалися фрагментарно, виключно в межах проблематики демократизації суспільних відносин, зокрема більш широкого поняття гуманізації суспільних відносин.

Тому необхідність розгляду питання гуманізації публічної служби в Україні зумовлена:

– докорінними змінами в політичному, соціальному та економічному житті суспільства, пов'язаними із становленням української державності, набуттям нею чітко окресленої соціальної орієнтації;

– необхідністю прискорення реформ, розробки нових методів, механізмів і технологій у державному управлінні, які сприяли б максимальному задоволенню потреб особистості в її соціальній самореалізації;

– потребою оновлення державного апарату і апарату органів місцевого самоврядування з метою гуманізації його функціонування;

– необхідністю вироблення концепції та практичного здійснення нової, людиноцентристської політики на публічній службі і відповідної зміни чинного законодавства про державну службу;

– переосмисленням зарубіжного досвіду та його застосуванням в українській публічній службі.

Теоретичні положення й практичні результати дослідження можуть використовуватися Національною академією державного управління при Президентові України та іншими вищими навчальними закладами, що здійснюють підготовку фахівців з державного управління, в підготовці навчально-методичних матеріалів і базових підручників, навчальних посібників. Результати дослідження також можуть бути використані при підготовці нормативно-правових документів, спрямованих на гуманізацію публічної служби та в практичній діяльності органів публічної влади під час організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ГУМАНІЗАЦІЙНОГО КОНЦЕПТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Утвердження гуманізаційного концепту публічного управління в умовах модернізації публічної влади в Україні

Концептуалізація поняття «гуманізація публічного управління» передбачає поєднання самостійних напрямів реалізації державно-управлінської діяльності. По-перше, розвиток ринкових відносин потребує державної політики, орієнтованої на першочергову реалізацію гуманізаційної моделі національного розвитку. По-друге, економічні і правові функції держави мають здійснюватися з метою реалізації продекларованих соціальних гарантій і бути забезпечені активним працездатним населенням, при цьому забезпечувати певний правовий простір для реалізації. По-третє, державна політика має забезпечувати відповідні стандарти, що поєднують соціальні гарантії та соціальний захист, дотримуючись принципів соціальної держави. По-четверте, рівномірно мають розвиватися всі соціальні напрями державної політики – охорона здоров'я, соціальний захист та соціальні послуги, освіта і наука, пенсійне забезпечення, сімейна політика і перш за все система оплати праці. Адже загальновідомо, що політика будь-якої держави визначає у нинішніх умовах тенденції подальшого розвитку країни, формує передумови досягнення відповідного рівня економічного розвитку, врешті-решт, здійснює вплив на суспільні відносини з метою їх оптимізації, унеможливлення соціальних конфліктів. Кінцевою метою такої політики є реалізація прав і свобод громадян. Заснована на імперативі прав людини, ідея гуманізації управління виступає основою для формування моделі інтегрованої системи публічного управління як нового виміру державного управління.

Напрямами реформування публічного управління в Україні відповідно до європейських принципів публічного адміністрування є: перспективи впровадження зарубіжного досвіду інтеграційного співробітництва в практику державного управління в Україні; комплекс критеріїв визначення коротко-, середньо- та довгострокових пріоритетів розвитку багатосторонніх та двосторонніх відносин з країнами-членами ЄС, а також у форматі міждержавних утворень на пострадянському просторі; методологія визначення залежності ефективності публічного управління від стану системи політичного консенсусу в країні щодо національної інтеграційної стратегії.

Сучасні наукові напрацювання з проблематики соціалізації державно-управлінської діяльності в процесі розвитку державотворчих процесів слід проводити за кількома підходами. По-перше, мають бути представлені наукові дослідження, що детермінують феномен соціального підходу як складову комплексу моделей підходів сучасного управління суспільним розвитком. За таким підходом, спрямованість суспільного розвитку на постійне підвищення якості життя, неперервне удосконалення суспільного життя сприяє переходу розвинених країн до побудови соціальних держав, формування соціально

орієнтованих ринків, до соціального партнерства. По-друге, потребують уваги наукові дослідження, що визначають інститут соціальної, правової держави імперативом суспільного розвитку й, відповідно, спрямовані на напрацювання класифікаційних ознак такого інституту в системі публічно-управлінської діяльності. По-третє, особливу роль мають відігравати дослідження, що розглядають соціальну функцію як визначальну функцію публічного управління, при цьому детермінація проблем соціального розвитку має проводитися шляхом вирішення питань політичного та економічного характеру. Цілком вмотивовано слід пропонувати для дослідження інтегрований підхід до змісту соціальної функції публічного управління й вести мову щодо соціалізації державно-управлінської діяльності в контексті становлення соціальної правової держави. При цьому додамо, що багатоцільовий характер європейської інтеграції, що на перший погляд відображає суперечливі цілі країн-членів ЄС, насправді сприяє соціальній солідарності, забезпечує стабільний розвиток Європи. Формулювання комплексної мети, що поєднує життєві інтереси різних соціальних верств та взаємозв'язки суспільних процесів, сприяє формуванню більш реалістичної державної політики. При цьому механізм безперервного соціального діалогу, врахування апріорі законних інтересів соціальних страт дозволяє формувати консенсусні механізми в суспільстві, фактично стимулює соціальну синергію у напрямі політики сталого розвитку.

Аналіз історико-теоретичних засад формування та розвитку інституту прав людини як у межах національної держави, так і в межах наддержавних утворень дозволив визначити історичні тенденції формування правової основи забезпечення прав людини і основних свобод. Лише з появою держави починає поступово порушуватися проблема наявності в особистості індивідуальних, відмінних від загальносуспільних, прав і свобод. Аналіз етапів розвитку прав і свобод громадян у контексті взаємовідносин людини й держави свідчить про існування циклічності в забезпеченні пріоритету загальнодержавних або особистісних інтересів. Однак, по-перше, вказані права були притаманні лише незначній частині населення (близько десятої частини), що свідчило про відсутність притаманного сучасним демократичним режимам принципу рівності перед законом незалежно від соціального походження, раси, статі та інших ознак. По-друге, правовий статус громадянина не включав такі важливі права, як свобода думки, совісті і релігії, право на особисту недоторканість та ін. Права людини і громадянина в їх історичному розвитку утверджуються не лише як індивідуальні права окремої людини, а трансформуються і втілюються в життя вже в громадянському суспільстві через інституції, які мають статус юридичних осіб.

Більшість сучасних норм у сфері гуманізації публічного управління спираються на положення норм міжнародного права. Варто наголосити, що з появою кожної нової норми міжнародного права виникають два види різнорівневих правовідносин, що виступають проблемною сферою. По-перше, правовідносини між суб'єктами міжнародного права щодо зафіксованих прав і обов'язків, які регулюються безпосередньо міжнародним правом. По-друге,

правовідносини між відповідними органами держав із приводу виконання міжнародно-правових зобов'язань, що випливають з такої норми і регулюються національним правом. Міжнародно-правова норма виступає в даному випадку як певна стандартна процедура, як юридичний факт, що викликає необхідність внутрішньодержавного правового механізму і встановлення внутрішньодержавних правовідносин. Однак мова в даному випадку йде тільки про ті норми міжнародного права, що спрямовані на регулювання відносин за участю суб'єктів національного права і не є самоздійсненими. Саме тому важливим завданням у галузі державного управління постає визначення сутності міжнародних вимог у цій галузі, й водночас – суб'єктності інституту прав людини.

За останні 20 років в Україні сформована нормативно-правова основа діяльності держави у сфері прав людини, при цьому вчені охопили практично всю сферу проблеми – забезпечення, дотримання, захист, гарантування, реалізація прав людини. Проте очевидним є факт наявності багаторівневості в межах суб'єктності інституту прав людини, вищим рівнем на сьогодні є наднаціональний рівень – прийняття рішень на рівні міжнародних організацій та інтеграційних утворень. Водночас, у науці державного управління така проблема відображена недостатньо, хоча конституційно-правові засади державного управління, його цілі, завдання, функції, права громадян у державному управлінні є предметом галузі. Причиною такого стану є той факт, що проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими переважно в площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені як критерії на вступ до міжнародних організацій; по-третє, є складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва

Суб'єктивні права громадян у сфері публічного управління – це надані і гарантовані державою, а також закріплені в адміністративно-правових нормах форми можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, які забезпечені кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Права громадян у сфері публічного управління (суб'єктивні права) шляхом нормативного закріплення мають забезпечити:

- можливість певної поведінки;
- можливість, надану особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю;
- можливість, надану з метою задоволення інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань;
- поведінку, що реалізується у правовідносинах;
- поведінку у певних рамках, межах, а порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;
- права, які існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин і без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані;
- реалізацію прав, що гарантуються державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку;

– права, що мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Значну роль у реалізації гуманізаційного концепту відіграють принципи діяльності органів публічної влади як феномен державного управління визначально детермінований через взаємозв'язок прав людини і принципу поділу державної влади, а також інші принципи публічної діяльності. При цьому наукова актуальність вирішення проблеми гуманізації управління полягає як в теоретичному обґрунтуванні самих категорій «права людини» і «принцип поділу державної влади», так і у виявленні закономірної взаємозалежності процесів їх формування, розвитку і фактичного ствердження в державно-управлінській діяльності. Проте відсутність одноманітності в розумінні даних категорій знижує їх світоглядну і практичну значущість. Домінуючий підхід до аналізу цих понять, згідно з яким права людини досліджуються найчастіше із соціально-психологічних, філософських позицій, а принцип поділу державної влади – із суто державницьких (державно-правових), істотно обмежує реалізацію управлінсько-регулятивного потенціалу, що міститься в конституційно-правових властивостях цих найважливіших інститутів сучасної соціальної, правової держави. Забезпеченню підлягають не самі права людини як сутність відповідних нормативно-правових актів і як система суб'єктивних правозобов'язань людини, а їх реалізація, яка заснована на законі.

Наближення до європейських стандартів життєдіяльності, соціальна спрямованість публічного управління передбачає забезпечення внутрішніх умов для нормального функціонування ринкових механізмів, ослаблення протиріч, обумовлених ринковою диференціацією між соціально слабкими і сильними групами суспільства, а також надання визначених соціальних гарантій, що забезпечували б прийнятні умови життя людей. Доцільно при формуванні гуманізаційного концепту державного управління виходити з позицій європейських стандартів життєдіяльності. Відповідно, слід відзначити дві складові соціальних прав. Такі права відображають потреби загально-соціальні, першочергові, матеріальні, життєво необхідні для людини. Крім того, соціальні права відображають й усуспільнений характер задоволення таких потреб із так званих суспільних джерел.

Варто наголосити, що поєднання інструментів та механізмів забезпечення прав людини в контексті гуманізації публічного управління досягається через реалізацію принципу пропорційності в публічно-правових відносинах. Детермінований принципом пропорційності, інститут прав людини виступає однією з найважливіших складових публічного управління, оскільки сформовано ефективний механізм імплементації як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважною більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. Нині в процесі реформування напрямів державотворення та проведення системних реформ ігнорування гуманізаційного фактору публічно-управлінських відносин викликало значні деформації державної політики, спровокувало розрив у

можливостях проведення ефективної соціальної політики та реальній здатності задовольнити інтереси соціальних груп.

Утвердження механізмів, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією й законами України прав і свобод громадян, істотне посилення інститутами громадянського суспільства контролю за діяльністю уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади є одним із ключових завдань адміністративної реформи. Права кожного мають стати не чимось похідним чи другорядним серед завдань органів публічної влади, а їх найголовнішою метою і мають принципово змінити історичну парадигму відносин між державою й людиною. На зміну ідеології панування держави над особою повинна прийти ідеологія служіння держави інтересам людини. Методологічні засади з'ясування змісту та значущості прав людини у рамках певного суспільства мають ґрунтуватися на поєднанні таких пізнавальних підходів: а) нормативно-статичного (спрямованого переважно на дослідження норм міжнародних актів з прав людини з огляду на можливість модифікації змісту останніх у процесі імплементації таких норм у внутрішньодержавну практику); б) доктринально-теоретичного (за допомогою котрого виявляються ті фактори культури, суспільства та природи людини, які обумовлюють співвідношення елементів у змісті прав людини, в) практико-прикладного, спрямованого здебільшого на дослідження правозахисної практики відповідних міжнародних органів. Дослідження теоретико-методологічних засад публічного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування на даний час можливе перш за все через визначення суб'єктності інституту прав людини.

У чинному законодавстві України має бути закріплена така концепція співвідношення особи, держави та інших суспільних інститутів, яка дала б змогу не лише змінити сьогоднішній менталітет людини, а й сприяти формуванню вільної, свідомої особистості з високою політичною, економічною і правовою культурою. Така концепція має виходити з того, що серцевиною громадянського суспільства є людина, її права, свободи й інтереси. Це означає, що утворення всіх його інститутів зумовлено необхідністю забезпечення умов для нормальної життєдіяльності людини, реалізації й захисту її прав і свобод. Причому державні інститути мають нести подвійне навантаження. Вони покликані законодавчо забезпечити, по-перше, однакові для всіх умови й можливості, по-друге, нормальне функціонування громадянського суспільства в цілому.

Дослідження теоретико-методологічних засад становлення системи публічного управління в Україні, тенденцій та особливостей впливу сучасних європейських інтеграційних процесів на національні системи державного управління засвідчило, що в Україні за основу побудови вітчизняної правової системи взято європейську гуманістичну концепцію, а людина (конкретна фізична особа) визнається найбільшою соціальною цінністю. Водночас теоретичний аналіз дав змогу актуалізувати сучасний формат методологічного

забезпечення публічного управління, який полягає в системному дослідженні реформування публічного управління в Україні в контексті розвитку європейських інтеграційних процесів відповідно до принципово нових умов державотворення – гуманізації публічного управління у форматі національного ідеологічного концепту «Україна – європейська держава».

Гуманізація публічного управління в сучасному розумінні має базуватися на законодавчому визначенні меж втручання органів виконавчої влади в приватне життя людини, встановленні меж інтересів особи і публічних інтересів (громадських та державних). Оновлення змісту правового статусу громадян під впливом сучасних європейських інтеграційних процесів у межах, установлених законами України, вимагає не тільки визнання і закріплення в законі природних (невід'ємних) та суб'єктивних прав і свобод особи, а й створення реального механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод. Доведено, що важливим гуманізаційним чинником реформування управління є принцип пропорційності, що визначає межі втручання державної влади у права особистості.

Принцип пропорційності стосується можливих обмежень основних прав людини з боку органів публічної влади. Такі обмеження мають бути адекватними конкретній ситуації, яка потребує обмеження, а отже, перебуває у прийнятному співвідношенні до міри та значення основного права. Підстави для обмежень основних прав людини формулюються як у національних конституціях, так і в міжнародно-правових документах, зокрема в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, досить загально, у вигляді так званих оціночних понять. Таким чином, принцип пропорційності визначає пропорційність втручання державної влади у права особистості таким оціночним категоріям, як «забезпечення державних (публічних) інтересів», «невідкладна потреба», «переслідувана правомірна мета», «паритет між суспільними інтересами та інтересами окремої особи» тощо. Принцип пропорційності має застосування також при вирішенні питань про відповідність злочину і покарання, праці й винагороди за неї тощо. У контексті європейських інтеграційних процесів реалізація принципу пропорційності передбачає, що національні заходи можуть бути змінені лише за таких умов: по-перше, такі заходи необхідні для досягнення мети і національна держава підтримує їх; по-друге, такі заходи є пропорційними, тобто неможливо досягти мети, якщо застосовувати менш суворі заходи з обмеження. Принцип пропорційності слід розуміти як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої треба досягти, умовами досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності.

У форматі європейського інтеграційного процесу реалізація принципу пропорційності в державно-управлінській діяльності передбачає, що національні заходи можуть бути змінені лише в тому разі, якщо, по-перше, такі заходи необхідні для досягнення суспільно важливої мети і національна держава нормативно їх закріпила; по-друге, відповідні правореалізаційні заходи є пропорційними тоді, коли неможливо досягти загальної мети, якщо вживати менш суворих заходів з обмеження прав громадян. Установлено, що інститут

прав людини в сучасному світі визначально базується на принципі пропорційності. Він є однією з найважливіших складових державного управління, оскільки саме тут сформовано ефективний механізм імплементації європейської моделі публічного управління як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважною більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також громадських правозахисних організацій.

Закріплене в ст. 55 Конституції України право громадян на звернення до суду зі скаргами на дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також прийнятий Закон України «Про звернення громадян» характеризує підвищення ролі судів у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина. Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. У демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування. При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів.

Саме судова влада покликана захищати права і свободи людини та громадянина, забезпечуючи реалізацію відповідних гарантій, визначених, зокрема, статтями Конституції України. Прийнятий 6 липня 2005 р. (набув чинності з 1 вересня 2005 р.) Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ) визначив завдання адміністративного судочинства: захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. КАСУ виступив своєрідним «процесуальним доповненням» норм Кодексу України про адміністративні правопорушення. Варто зазначити, що КАСУ закріпив визначення терміна, що розкриває сутність поняття «публічне» – публічна служба «як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [133].

КАСУ також встановив, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження, та визнав, що поняття «розумний строк» – найкоротший строк

розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Тобто адміністративним судам підвідомча значна частина справ у публічно-правовій сфері, у тому числі рішення суб'єктів владних повноважень нормативного та індивідуального характеру. Отже, судовий контроль щодо реалізації прав громадян у галузі державного (публічного) управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у безпосередній або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень, який складає сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин та поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі. Варто наголосити, що поєднання інструментів та механізмів забезпечення прав людини в контексті гуманізації державного управління досягається через реалізацію принципу пропорційності в публічно-правових відносинах.

Нині в процесі реформування напрямів державотворення та проведення системних реформ ігнорування гуманізаційного фактору публічно-управлінських відносин зумовило значні деформації державної політики, спровокувало невідповідність можливостей проведення ефективної соціальної політики реальній здатності задовольнити інтереси соціальних груп. На цій основі актуалізувалося поняття модернізації публічного управління. Сам термін «модернізація» означає «осучаснення», тобто передбачає впровадження в суспільство ознак сучасності і описує велику кількість одночасних змін у різних сферах соціуму. Політична модернізація передбачає створення певних політичних інститутів, які мають сприяти реальній участі населення у владних структурах та впливу народних мас на прийняття конкретних рішень. Її складові: наближення до диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів; еволюція політичної системи у напрямку створення сучасної суверенної держави; посилення ролі держави; розширення сфери дії та посилення ролі законодавчого поля, що поєднує державу та громадян; зростання чисельності громадян (осіб з політичними і громадянськими правами), розширення залучення до політичного життя соціальних груп та індивідів; виникнення та зростання політичної бюрократії, перетворення раціональної деперсоніфікованої бюрократичної організації на домінуючу систему управління та контролю; ослаблення традиційних еліт та їхньої легітимності, посилення модернізаторських еліт.

Отже, можна визначити, що модернізація – це, перш за все, комплексний процес реформування існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн. Суть модернізації – оновлення або створення нових інституцій, які забезпечують перетворення міжособистісних стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової

економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн. Важливим елементом такої модернізації є докорінна зміна формату спілкування держави та громадян. Тому в цьому контексті ключовим завданням модернізації є забезпечення раціональної організації державних інститутів. Така раціоналізація створює умови, за яких суспільство отримує можливості покращувати політичну, управлінську та судову еліти, а відтак і покращувати державну політику та розвиватися.

З метою втілення зазначених конституційних підходів в практичну діяльність публічної адміністрації необхідно прийняти план модернізації публічного управління. Основні заходи цього плану стосуються:

- модернізації системи виконавчої влади;
- модернізації системи державної служби;
- модернізації системи професійного розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- інституалізації та розвитку вищого корпусу державної служби;
- урегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції;
- упровадження електронного урядування.

Отже, черговий етап історії державного управління України науковці вважають періодом раціоналізації системи публічного управління, скасування неефективної моделі розподілу повноважень між інститутами влади, прагматизація зовнішньої політики, модернізація внутрішньої політики шляхом удосконалення регіональних механізмів управління. Таким чином, для ефективної реалізації адміністративної реформ в Україні доцільним є:

- затвердити Концепцію гуманізації публічного управління в контексті європейських стандартів соціального управління, оскільки вони не знайшли свого відображення у нормативно-правових актах, а проведення реформ на підставі проектів є нелегітимним явищем;
- прийняти нормативно-правові акти, передбачені адміністративною реформою, та привести існуючі у відповідність до чинної Конституції України.

Права, свободи, обов'язки і законні інтереси людини і громадянина повинні бути не тільки задекларовані у законодавчих актах, але й забезпечені та гарантовані всіма соціальними суб'єктами і насамперед державою. Для цього держава має створювати зовнішні і внутрішні механізми. Наразі першочерговими завданнями є:

1) створення єдиної концепції забезпечення прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина у сфері публічного управління;

2) визначення у законодавчому акті шляхів підвищення правової культури посадових осіб, міри відповідальності за відхід від права, який найбільш очевидно проявляється в неповазі до прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина;

3) активне пропагування громадян до відстоювання власних прав, використовуючи правосуддя, забезпечення можливості звернення до вітчизняних державних органів і міжнародних та національних недержавних органів і організацій;

4) реальність прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина безпосередньо залежить від сили (авторитету) держави.

Метою реформування виступає визначення раціональної основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на політичні, соціальні та економічні виклики, можливості вирішувати завдання формування умов для набуття членства в Європейському Союзі відповідно до положень Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики». У результаті реформування, згідно з концепцією, буде побудована демократична, гнучка та ефективна система управління на засадах децентралізації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

1.2. Теоретичні засади становлення інституту прав людини в контексті формування гуманізаційного концепту управління

Права людини – це завжди конкретні соціальні можливості, які, відповідаючи міжнародним стандартам, враховують також і специфічні внутрішньо-соціальні умови, котрі виступають чинниками і середовищем реалізації відповідних прав. Завдання всесвітніх та регіональних міжнародних органів захисту прав людини полягає, насамперед, у виробленні змістовно визначених принципів і критеріїв, яким у кожному випадку мають відповідати конкретні соціальні можливості людини, а також у визначенні легітимних меж розсуду органів державної влади при встановленні останніми конкретного змісту й обсягу гарантованих нею прав людини.

Визначально теорія прав людини містить у собі питання про співвідношення понять «людина», «особа», «громадянин», «права людини», «права громадянина», тому необхідно пояснити і розмежувати ці категорії. Системне тлумачення поняття прав людини було здійснене В. Хохфельдом (проте першу спробу розробити теорію прав людини зробив відомий теолог кінця XVII ст. Ф. Суарес), за яким категорія певного права означає будь-який вид юридичної переваги, а саме: вимогу, претензію, привілей, здатність або навіть певну пільгу – безперечно, у суспільному контексті. Фактично, базовою складовою категорії права пропонується вважати «обов'язок» [141].

Західна юридична наука напрацювала певну систему детермінації поняття «право», адже складність і неоднозначність визначення в основному пов'язана зі сферою застосування та використання поняття «права людини» та «права громадянина». У Європі нового часу також побутувала думка щодо права як можливості, привілею, здібності чи вимоги однієї особи до іншої, оскільки засадничою ідеєю європейського права є той факт, що основні права належать людям від природи, як особистостям. Тобто категорія «права» відповідно до ідеологеми «права людини» виходить за межі тільки певних можливостей людини, необхідних для її існування та розвитку в конкретно-

історичних умовах, адже може означати також вимогу, претензію або навіть привілей.

В історичному контексті категорія прав базувалася на раніше закріплених категоріях «вольності» та «привілеї», постійно провокуючи дискусії щодо природного та наданого статусу певних прав. Засновник політичного спрямування нової філософії Т. Гоббс відзначав інтегративне вживання категорій «право» і «закон», проте їх слід розрізняти, оскільки право полягає у свободі щось робити чи утримуватися від чогось, у той час як закон приписує, обмежує і зобов'язує; отже, закон і право відрізняються так само, як обов'язок і свобода [61].

Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є налагодження взаємовідносин держави і громадянина шляхом формування ефективних національних та міжнародних механізмів забезпечення прав і свобод людини. Наявність інституту основних прав і свобод людини і громадянина є найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва, виступає одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України

У сучасному світі однією з найважливіших галузей публічного управління виступають права людини, оскільки саме в цій сфері сформований ефективний механізм імплементації як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважною більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій [1; 3]. У широкому розумінні права людини – це невід'ємні властивості, природні можливості розвитку, які визначають міру людської свободи, оскільки права людини надто складне, багатогранне, філософське, етичне, політологічне й правове поняття.

Водночас, права людини – наукова категорія, що характеризує правовий статус людини стосовно держави, її інститутів, посадових осіб, квазідержавних утворень, політичних груп, можливості й здатності людини в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах. Власне, поняття «права людини» детерміновано в епоху буржуазних революцій в Європі, одночасно із напрацюванням категорій «громадянське суспільство» та «правова держава», оскільки мають природний і невід'ємний характер.

Саме тому провідні вчені-теоретики (зокрема, П. Рабинович) за характером потреб людини, які забезпечуються правами, пропонують поділяти права людини на фізичні (життєві), особистісні, культурні (гуманітарні), економічні та політичні [171; 172]. При цьому не виділяються як окрема група соціальні права, що традиційно інкорпоровані до складу «соціальних, економічних та культурних прав» згідно з відповідним Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. [195]. Тобто з позицій сучасного сприйняття всі права людини є соціальними як за змістом, так і за засобами здійснення, адже зумовлені самим суспільством. З цієї точки зору

позасоціальних прав людини існувати не може взагалі. До того ж є можливість виділяти в окрему групу процесуальні права людини, як це зроблено в Хартії прав та свобод Канади.

Суттєвим для класифікації прав людини є запровадження інституту «поколінь прав людини» за К. Васаком [101]. Перше покоління громадянських та політичних прав бере початок у XVII – XVШ ст. і визначається через категорію негативних прав (свобода від) та позитивних прав (право на). Організація Об'єднаних Націй закріпила такі права у ст. 2-21 Загальної Декларації прав і свобод людини (1948 р.), оскільки такі права і свободи поєднані ідеєю свободи індивіда, одного чи в об'єднанні з іншими, від зловживань з боку політичної влади в державі [102]. До таких прав належать, наприклад, право на життя, свободу та особисту недоторканність, свобода від рабства, катувань або жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує гідність людини, поводження та покарання тощо.

Друге покоління економічних, соціальних та культурних прав формалізоване на початку XIX ст. після соціалістичних революцій (С. Сен-Сімон, Франція) [146]. У більшій мірі, це позитивні права, що вимагають для їх реалізації втручання держави. Вони закріплені у ст. 22-27 Загальної Декларації прав і свобод людини – право на соціальне забезпечення, працю, відпочинок, достатній життєвий рівень тощо. Деякі з них не можуть бути однозначно віднесені до позитивних прав (як, наприклад, право на вільний вибір праці, право створювати і входити до професійних спілок тощо).

Третє покоління прав розглядається як результат розвитку національної держави кінця XIX ст. Посилання на ці права знаходимо в ст. 28 Загальної Декларації прав і свобод людини – «кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, за якого права і свободи, викладені в Декларації, можуть бути повністю здійснені» [102]. На даний час визначені шість солідарних прав. Три з них відображають появу держав третього світу та боротьбу народів за незалежність, а також їх вимогу змінити розподіл влади, багатства та інших цінностей. Це така група прав, як право на політичне, економічне, соціальне та культурне самовизначення; право на економічний та соціальний розвиток та право на користування спільним надбанням людства. Такі права третього покоління, як право на гуманітарну допомогу, право на мир, право на здоров'я та безпечне довкілля – стосуються проблематики одностороннього вирішення будь-якою країною окремих, втім, глобальних проблем. Разом вищенаведені права третього покоління належать до колективних прав, оскільки вимагають наддержавного втручання і регулювання, отже, певною мірою, є правами як людини, так і частково мають наддержавний характер.

В історії філософської думки відома теза Протагора «людина – мірило всіх речей» [100]. Важливий внесок у політичну думку, зроблений Платоном, полягав у чіткому розмежуванні ідей, культури і традицій. Це стало передумовою для поступового розвитку концепції про норми і цінності, що мають універсальну і вічну силу. Надалі прийшло розуміння того, що дані норми ґрунтуються на понятті гідності людини. З цього виходить І. Кант, дискутуючи щодо неприпустимості розглядати людину як засіб досягнення

такої мети, що виходить за межі інтересів конкретної особи [123]. Зрозуміло, що в основу концепції прав людини найбільший внесок зробили ліберальні політичні вчення XVIII-XIX ст. До того ж економічні теорії визначально базуються на економічних аспектах свободи людини.

Права людини зазвичай поділяють на абсолютні й відносні, при цьому обмеження або навіть тимчасове призупинення юрисдикції прав не допускається в демократичному суспільстві ні за яких умов. Абсолютними визначаються такі фундаментальні права, як право на життя, право не піддаватися тортурам, насильству, іншим жорстоким діям, а також діям, що принижують людську честь та гідність, право на недоторканність приватного життя, свободу совісті, право на судовий захист, захист власних прав у суді.

Людина, її права і свободи проголошені Конституцією України найвищою цінністю. Їх визнання, дотримання та захист – основний обов'язок держави. Виконання цього обов'язку зумовило необхідність проведення глибоких перетворень в організації державної влади в 1991-2015 рр.. Актуальність зазначених проблем полягає як у теоретичному обґрунтуванні самих категорій «права людини» і «принцип поділу влади», так і у виявленні закономірної взаємозалежності процесів їх формування, розвитку і трансформаційного переходу в умовах державно-управлінської діяльності. Саме зазначені положення є не тільки політико-правовою основою ідеології трансформаційних процесів в українському суспільстві, а й практикою вдосконалення системи правового регулювання прав людини та організації державної влади. Домінуючі стереотипи, які виникають при дослідженні прав людини із соціально-психологічних, філософських позицій, а принципу поділу державної влади – із суто державних позицій, істотно обмежують реалізацію державно-управлінського потенціалу сучасного правової, соціальної держави.

Поділ права на публічне та приватне дає змогу зробити висновок, про перші кроки стародавнього світу до становлення громадянського суспільства та правової держави. Адже в державі на противагу публічному праву утверджується і приватне право, за допомогою якого громадянам надається можливість не тільки започатковувати свої права і свободи, а й реалізовувати їх та захищати, що дає змогу подальшого розвитку ідеї рівності як окремого громадянина держави, так і суспільства в цілому. Раціоналісти XVII-XVIII ст., які спираються на аргументи, а не на одкровення, створили фундамент, на якому поступово була сформована доктрина індивідуальних прав. Природні права без їх нормативного закріплення є лише гучними деклараціями і гарними теоріями, власне юридичні права людини є реальністю для права, яка дозволяє забезпечувати їх реалізацію, охорону і захист. Нормативність – обов'язкова умова реальності прав людини в системі континентального права, тобто в тій правовій системі, яка існує в Україні. У середньовічній Англії з'являються перші правові джерела, що спеціальними нормами закріплюють права людини:

- Велика хартія вольностей (1215 р.);
- Петиція про права (1628 р.);
- Хабеас корпус Акт (1679 р.);
- Білль про права (1669 р.);

– Акт про влаштування (1701 р.) [101].

У цих правових актах обмежувалася сваволя королівських чиновників, встановлювалися гарантії недоторканності особи, презумпція невинуватості. У Франції концепцію прав людини і громадянина формували Т. Пейн, Т. Джефферсон, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гроція, Д. Локк, Ш. Монтеск'є, Б. Спіноза, Д. Рікардо, А. Сміт, Б. Констант через ідеї природності і невідокремлюваності прав людини, їх рівності для всіх, суспільного договору, правової держави. Ці теорії лягли в основу буржуазних революцій і знаходили своє відображення в правових джерелах, що продовжували англійські конституційні акти та реалізовані у Франції у вигляді «Декларації прав людини і громадянина» (1789 р.). У США – Декларація прав Вірджинії (1776 р.), Декларація незалежності (1776 р.), Білль про права (1789 р.). В Україні – «Березневі статті» Б. Хмельницького (1654 р.), Пакти й конституції законів та вільностей війська Запорізького (1710 р.), Універсали Української Центральної Ради 1917-1918 рр.; XIX – поч. XX ст. – правові ідеї І. Котляревського, П. Пестеля, М. Муравйова, М. Драгоманова, М. Грушевського, що відобразилися в проектах основних законів, які так і не стали конституціями; в Конституції Української Народної Республіки (1918 р.) з'являється окрема глава «Права громадян України»; закони про тимчасовий державний устрій України, про гетьманську владу гетьмана П. Скоропадського (1918 р.) містять главу «Про права і обов'язки українських козаків і громадян» [101].

Перше покоління прав людини, сформульованих у процесі революційних подій містило в собі право на життя, волю і безпеку особистості, гарантію захисту від самовільного арешту, затримання чи вигнання, право на гласний і з дотриманням усіх вимог справедливості розгляд справи незалежним і безпристрасним судом, право на свободу думки, совісті і релігії, право кожного громадянина на ведення державних справ, право на рівність перед законом і ряд інших. Кваліфікують дві великі групи прав та свобод громадян – класичні і соціальні. Кожна з них має внутрішній розподіл за родовою і видовою ознакою. Класичні поділяються на громадянські і політичні. Перші з них містять у собі колективні права (право на самовизначення, права національних меншостей, національної мови та ін.), комплексні (права дітей, права жінок), право на цілісність (фізичні та особисті), право на незалежний процес [201].

Можна говорити про існування повної моделі взаємозв'язку наукових концепцій, що є за предметною ознакою наближеними до гуманізаційного концепту й у широкому значенні доповнили сучасне сприйняття гуманізму. Загалом система прав людини гарантує можливість користуватися досягнутої суспільством свободою. Безумовно, кожне право людини належить окремій особистості, невід'ємне від неї і не може бути відчужено будь-яким способом, але водночас уся система прав людини має найбільший соціальний зміст. По суті, це – засоби захисту людства від численних загроз його існуванню. За своїм соціальним призначенням, права людини – засоби захисту, за допомогою яких людство прагне позбутися численних загроз. З точки зору реалізації права людини мають забезпечити можливості володіння кожною людиною,

соціальними групами визначеними, найбільш істотними матеріальними і духовними благами.

Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини– обов'язок держави. Виконання цього обов'язку зумовило необхідність проведення глибоких перетворень в організації державної влади в Україні, одним із найважливіших напрямів яких є послідовна реалізація принципу поділу влади. Цим зумовлюється важливість проблеми взаємозв'язку прав людини і принципу поділу державної влади.

Особливе місце серед системоутворюючих чинників прав і свобод людини займає французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. [72]. У ній у чіткій і лаконічній формі розкрит зміст прав людини, підкреслена цінність людської особистості, визначена роль держави у встановленні статусу особистості в громадянському суспільстві. Відповідно до Декларації права людини є природними, невід'ємними і священними. Причому термін «священний» використовувався, щоб підкреслити найвищий ступінь значущості задекларованих прав. Відповідно до Декларації метою держави проголошувалося забезпечення природних і невід'ємних прав, таких як свобода, власність, безпека й опір гнобленню. Серед людських свобод на перше місце висувалася свобода висловлення власної думки та свобода слова. Відзначаючи невід'ємність прав і свобод як обов'язкових для повноцінної життєдіяльності людської особистості, Декларація заперечувала їх абсолютний характер у ст. 6, відповідно до якої здійснення природних прав кожної людини визначено тими межами, що забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами. Отже, мова йшла про таке використання прав і свобод, що не шкодить іншій людині. При цьому межі застосування прав і свобод може бути встановлений лише законом.

Отже, роль і цінність Декларації прав людини і громадянина 1789 р. полягає в тому, що вона не тільки містила основні права і свободи, з обумовленням необхідності державної влади для їх гарантії, але і сформувала принципи її організації, подібні принципам сучасної правової держави. Такими принципами є: по-перше, верховенство закону (усе, що не заборонено законом, дозволено; ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом; покарання і затримка особи, позбавлення власності можливо тільки на підставі закону); по-друге, представницька форма правління (усі громадяни мають право особисто або через своїх представників брати участь у створенні закону; усі громадяни мають право на рівний доступ до всіх посад відповідно до їхніх здібностей); по-третє, підзвітність всіх органів і посадових осіб (суспільство може вимагати в будь-якої посадової особи звіт про його діяльності) [72].

У французькій декларації прав людини і громадянина вперше розмежовуються права людини і права громадянина, що дає змогу юридично чітко окреслити різницю між приватною особою та людиною громадянської держави, яка має окрім особистих ще й політичні права. Цю ідею пестували, відстоювали, збагачували, поглиблювали, боролися за її реальне втілення в життя видатні мислителі України: П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов,

І. Франко, Леся Українка, М. Грушевський, О. Кістяківський та ін. Уже в проекті Конституції П. Орлика (1710 р.) декларується ідея «виправлення та підйому своїх природжених прав і вільностей», відновлення «усілякого природного права і рівності». О. Кистяковський наголошував на необхідності обмеження державної влади «невід'ємними, непорушними, недоторканними, невідчужуваними правами людини», найважливішим із яких називав право на гідне існування [128, с. 168].

Побудова науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління в Україні відповідно до європейських традицій демократичного врядування потребує систематизації сучасних вітчизняних наукових розробок науки управління. Загалом концепція гуманізму, що виникає як філософське вчення в епоху Відродження– це світоглядна концепція, в основі якої лежить ідея людини як найвищої цінності. Гуманізм стверджує цінність людини як особистості, її право на свободу, щастя, розвиток, прояв своїх здібностей. Найчастіше виділяють: 1) давній гуманізм (Арістотель, Демокрит, Епікур, Лукрецій, Сократ); 2) класичний гуманізм – гуманізм епохи Відродження (Бекон, Боккаччо, Еразм Роттердамський, Монтень, Томас Мор); 3) теїстичний гуманізм, атеїстичний гуманізм (Ж .-П. Сартр та ін.); 4) комуністичний гуманізм; 5) натуралістичний (або науковий) гуманізм. Загалом гуманізм – це прогресивна життєва позиція, яка без допомоги віри в надприродне стверджує нашу здатність і обов'язок вести етичний спосіб життя з метою самореалізації і в прагненні принести більше благо людству. При цьому варто виділити наукові напрями, дотичні до гуманізму (гуманізаційного концепту) і, врешті–решт, сформовані під його впливом: позитивізм; енвайроменталізм; екзистенціалізм; постгуманізм; прагматизм.

Широкий спектр наближених за своєю концептуальною складовою, але надзвичайно різних за вторинними характеристиками наукових концепцій квазігуманізму не дозволяють визначати їх як основу трансформаційного впливу на систему державного управління. За таких умов варто запропонувати до впровадження в державно-управлінській діяльності класичну модель формування гуманізаційного концепту. На даному історичному етапі державотворення соціальна спрямованість державного управління передбачає забезпечення внутрішніх умов для нормального функціонування ринкових механізмів, ослаблення протиріч, обумовлених ринковою диференціацією, між соціально слабкими і сильними групами суспільства, а також надання визначених соціальних гарантій, що забезпечували б прийнятні умови життя людей. Саме тому нагально необхідне створення такої системи соціального забезпечення, яка б характеризувалася як чітко налагоджений організаційно-правовий механізм матеріалізації зазначених ідей національного розвитку.

Проведений аналіз визначення проблем забезпечення прав людини дозволив дійти висновку, що Загальна декларація прав людини дала поштовх для розвитку не тільки універсального, але і регіонального співробітництва з прав людини. Національні країни несуть відповідальність за порушення прав людини, агресію, відмову в наданні незалежності колоніальним країнам і народам, проведення політики апартеїду тощо. Підставою міжнародно-правової

відповідальності країни є порушення прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах зобов'язуючого характеру. Для цього необхідно встановити сам факт порушення прав людини та ступінь участі держави в міжнародному зобов'язанні. Отже, права людини – це універсально визнані цінності, закріплені міжнародними конвенціями та практикою держав

Отже, ідеї гуманізму не можуть бути використані для досягнення суперечливих йому цілей. Його принципи в цілому узгоджуються з положеннями Загальної декларації прав людини, міжнародних пактів про економічні, соціальні, громадянські, політичні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та іншими документами універсального і регіонального характеру. Особливо коректною повинна бути робота із залучення громадян до процесу гуманізації людських відносин, з формування гуманістичних суспільних інститутів і рухів світського, загальногромадянського гуманізму. Головне тут – консолідація людей, що вже визначили себе гуманістами або готових усвідомити себе таких. Першорядне значення для розвитку соціального гуманізму мають горизонтальні відносини між людьми і громадськими організаціями. Це передбачає формування і зміцнення громадянського суспільства на засадах гуманізаційного концепту публічного (державного) управління.

У класичному значенні гуманізм (від латинського humanus – людський людяний) – це світоглядний імператив, який проголошує цінність людини, її право на розвиток і прояв своїх позитивних здібностей, на вільну і відповідальну участь у житті світу і суспільства [232]. Для гуманізму, як і для більшості явищ суспільного життя, може бути дано як мінімум чотири типи визначень: історичне – специфіка гуманізму як суспільного концепту саме певного періоду; сутнісне – пов'язане з визначенням головного в гуманізмі як специфічному явищі суспільного управління, з визначенням суті предмета управління, його характеристик, процесу, складових змістовної основи того, що ми визначаємо; процесуальне визначення гуманізму, тобто його фіксація через процедури, які дозволяють отримати або впізнати його як щось особливе, відмінне від інших явищ; функціональне визначення гуманізму шляхом встановлення міри можливої дії, що людина, орган управління, суспільна група може зробити, отримати, досягти.

У цьому визначенні фіксується зміст поняття «гуманізм»: цінність людини, його право на щастя, розвиток і прояв своїх позитивних здібностей, на свободу і відповідальність; в ньому окреслені межі поширення і застосування цього. Водночас гуманізм являє собою не тільки особистий світогляд окремої людини. Ідеї гуманізму поділяли й поділяють багато людей. Ця обставина робить гуманізм суспільним явищем. Соціальний характер гуманізму дозволяє дати йому ще одне визначення. Гуманізм – це колективний світогляд і культурно-історична традиція, що зародилася в давньогрецькій цивілізації, розвивалася в наступні століття і збереглася в сучасній культурі як її загальнолюдська основа. Таким чином, гуманізм – це більше ніж світогляд окремої людини. Його ідеї приймають і практикують багато людей, тим самим перетворюючи гуманізм на програму соціальних перетворень, моральну силу, міжнародний культурний рух. Найважливіша особливість гуманізму як

соціального явища полягає в тому, що він утворює загальнолюдську основу культури. Природність гуманізму пояснюється природністю тих людських якостей, які його породжують і на які він спирається. Головне серед них – людяність, гуманність. Гуманізм включає в себе не тільки ідеї, але й правила життя, є світоглядом, який пропонує особистості певні норми поведінки. Сучасний гуманізм – це система наукових знань, основними блоками якої є антропологічні, філософські, психологічні, юридичні, екологічні та педагогічні знання. Для гуманізму (як і для більшості явищ культури і людського світу) може бути дано як мінімум чотири типи визначень: історичне (в ньому буде підкреслено специфіка гуманізму саме цього часу); сутнісне, тобто пов'язане з визначенням головного в гуманізмі як специфічному явищі, з суттю предмета, рисами, процесами і т.д.; процесуальне визначення гуманізму, тобто його фіксація через процедури, які дозволяють отримати або впізнати його як щось особливе, відмінне від інших явищ; функціональне, тобто його визначення через те, що він може зробити, отримати, досягти і т.д. [225].

Змістом гуманізаційного концепту, на нашу думку, стало вироблення таких соціальних, тобто загальних принципів економічного, політичного та правового гуртожитки, які б зрівнювали права індивіда та суспільства, давали людям максимум можливостей для їх діяльності не просто без шкоди один для одного, але в підсумку на користь всім, у тому числі суспільству і державі. Мета гуманізаційного концепту в управлінні – не остаточний результат, а постійне досягнення, шлях і процес, метод, за допомогою якого людина може проживати своє життя найбільш плідно і щасливо. Принципом гуманізму є пріоритет людини щодо до всіх і всяких, у тому числі і до своїх власних ідей, переконань і вірувань. Гуманізм пропонує способи нормалізації та гармонізації відносин між людиною та ідеями, світоглядами та ідеологіями. Крім гуманності, критичності, дистанції свободи і діалогу, він рекомендує вводити до відносин особистості зі світоглядом принципи достатньої оборони, партнерства і швидкого реагування [270].

Фундаментальними положеннями гуманізаційного концепту слід визначити такі положення: 1) світоглядний, який грунтується на ідеї людини як пріоритетної цінності в ряді всіх інших цінностей, особистість в визначається як вихідна реальність, абсолютна щодо себе і відносна (одна з багатьох) в ряду всіх інших; 2) рівноправність людини як матеріально-духовної істоти стосовно іншої людини, природи, суспільства і всіх інших, відомих або ще не відомих йому реальностям і істотам. Отже, гуманізаційний концепт заперечує буття чогось вищого, ніж людина, будь-то принцип або суспільство. У рамках гуманізаційного концепту допускається можливість генезису, еволюційного породження, створення або творення особистості. Саме тому квінтесенцією гуманізму є все, що вироблене людиною і йде від людини до людини, це загальноцивілізаційний світогляд у прогресі до абсолютної самостійності, самодостатності і рівності.

Гуманізаційний концепт в управлінні базується на впевненості в необмежених можливостях самовдосконалення людини, невичерпності його емоційних, пізнавальних, адаптивних, перетворювальних і творчих здібностей.

Саме тому гуманізм, як і будь-який світогляд, розглядається феномен, принципово вторинний стосовно до конкретної людини. Як соціальне явище гуманізм – це прагнення об'єднаних гуманістичним світоглядом людей практикувати його принципи на благо всіх і кожного, просуватися до максимально можливої гуманізації відносин між людиною і людиною, людиною і суспільством, людиною і державою, суспільством і державою [268].

Гуманізм не може бути визначений ідеологією або партійно-політичною програмою, тобто організуючою, мобілізуючою і спрямовуючою ідеологемою людей до досягнення певних політичних чи інших цілей, пов'язаних з пануванням і владою частини людей над іншими членами національного чи світового співтовариства. Водночас гуманізм допомагає встановити діапазон і затвердити законне різноманіття, плюралізм політичних цінностей, від яких вимагає лише визнати загальнолюдські цінності своєї загальної основи. У діалозі, конкуренції та обміні політичними ідеями в суспільстві гуманізм здатний виконувати і виконує такі функції, як комунікативна, інтегративна, координуюча і погоджувальна. Саме тому гуманізм не виступає офіційної державною доктриною, якщо не вважати такою власне доктрину шанування прав людини і громадянина.

Водночас гуманізм слід визначити саме як концепт управління, у широкому розумінні – гуманізаційний концепт публічного управління, що на етапі суспільних трансформацій визначає сутність політичної та конституційної реформи, модернізації влади в державі. Державну владу незалежно від конституційних особливостей на рівні національних держав цілком вмотивовано слід детермінувати як інструмент забезпечення існування держави, досягнення її цілей. При цьому державна влада здатна впливати на суспільні процеси, поведінку окремих соціальних груп за допомогою спеціальних органів і установ як складових частин єдиного механізму державної влади.

Сформована у форматі гуманізаційного концепту, соціальна політика держави, орієнтована на підвищення рівня життя всіх верств населення (незалежно від їхнього майнового становища), повинна бути пов'язана з такими завданнями стабільного економічного розвитку, як забезпечення реального зростання виробництва, поліпшення ситуації на національному ринку праці, стримування інфляційних процесів, ефективне використання бюджетних засобів і засобів спеціальних позабюджетних фондів. Саме ефективний економічний розвиток на макрорівні закладає фундамент соціального розвитку країни і в остаточному підсумку визначає рівень добробуту її населення. Отже, необхідно концептуально ствердити роль держави, визначити певні принципи соціалізації державного управління, принципи соціальної держави. Зрозуміло, що до принципів соціальної держави можна відносити лише основні положення, які закріплені в правових нормах. Адже принципи соціальної держави як складові окремих правових норм здійснюють безпосередній вплив на регулювання суспільних відносин і таким чином визначають внутрішній зміст трансформаційного процесу.

1.3. Феномен гуманізації як об'єкт досліджень науки публічного управління

У сучасному світі однією з найважливіших галузей публічного управління є права людини, оскільки саме в цій сфері сформовано ефективний механізм імплементації як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважною більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. У широкому розумінні права людини – це невід'ємні властивості, природні можливості розвитку, які визначають міру людської свободи, оскільки права людини надто складне, багатогранне, філософське, етичне, політологічне й правове поняття.

На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку гуманізаційного концепту публічного управління в незалежній Україні відповідно до стратегічного напряму української держави – набуття відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування. У концептуальному розумінні структура дослідження процесу реформування публічного управління потребує вирішення таких завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напряму науки державного управління;
- систематизація європейського досвіду гуманізації (раціоналізації) відносин у системі публічного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління в країнах-членах ЄС;
- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічної влади в Україні;
- проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;
- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави.

Особливу роль має відігравати сучасний підхід до визначення сутності суспільних відносин через поняття «публічне управління» та «публічна адміністрація». Слід наголосити, що використання у науці державного управління категорії «публічна адміністрація» з методологічних позицій може відобразитися на розумінні предмета державного управління [75–77] й так само предметної сфери. Загалом система прав людини гарантує можливість користуватися досягнутою суспільством свободою. Адже саме системі прав людини притаманний соціальний зміст, хоча апріорі права людини належать

окремій особистості, невід'ємні від окремої людини і не можуть бути відчужені будь-яким засобом. Власне, й за соціальним призначенням права людини виступають, перш за все, засобами захисту окремої особи, за допомогою яких людське суспільство прагне й спроможне гарантувати безпеку – особи, держави, міжнародної спільноти.

С. Мороз виділяє власні етапи формування інституту прав людини як чинника становлення соціальної, правової держави. Зокрема, дослідник вказує, що ідея прав людини в політико-правовій думці України подолала три етапи. Перший етап – до XVIII ст. – ідея прав людини сприймалася не виходячи за територіальні межі української народності або держави, у складі якої вона перебувала і виражалась в ідеях свободи, рівності, справедливості як основних її складників. Другий етап – кінець XVIII – перша половина XIX ст. – складові ідеї прав людини (свобода, справедливість, рівність) в умовах визрівання національної свідомості українців, що було пов'язано із загальноєвропейським націотворчим процесом, знайшли своє оформлення в постановці проблем прав нації, місцевого самоврядування, державотворення, які стали основним магістральним напрямом політико-правової думки України кінця XVIII – початку XX ст. Визначення саме вищезазначених напрямів було зумовлено двома факторами: зовнішнім – вплив західноєвропейських ідей про права людини, і внутрішнім – втрата залишків автономії та національний гніт. Третій етап – перша половина XIX ст. – початок XX ст. – ідея прав людини з її ідеального сприйняття у взаємодії з вирішенням основних магістральних напрямів, що оформилися на початку XIX ст., набули конкретно-практичного змісту у вигляді конституцій і конституційних проектів, програм політичних партій, оформлення незалежної української держави (УНР) [285].

Отже, права людини – це сукупність природного та позитивного права, яке виникло в історичному розвитку людства. Природне право, яке визначається самою природою, вступає у взаємодію з позитивним правом, яке забезпечується державою. Нормативно-правове закріплення прав і свобод людини і громадянина, крім розмежовування прав людини і прав громадянина, зумовлює і саму цінність прав людини, яка полягає: у рівності прав і свобод людини і громадянина, яка їм надається незалежно від раси, віросповідання, соціального статусу, задля охорони цих прав окреслюється їх простір та межі; у повазі до честі і гідності інших людей у суспільстві; правовій реалізації прав та свобод задля задоволення власних потреб та інтересів; захищеності прав і свобод людини від протиправних посягань з боку інших громадян, а також органів державної влади.

На нашу думку, можна виділити наступні історичні етапи ствердження гуманізаційного концепту у правових актах державних утворень на території сучасної України до здобуття незалежності (рис. 1.1.)

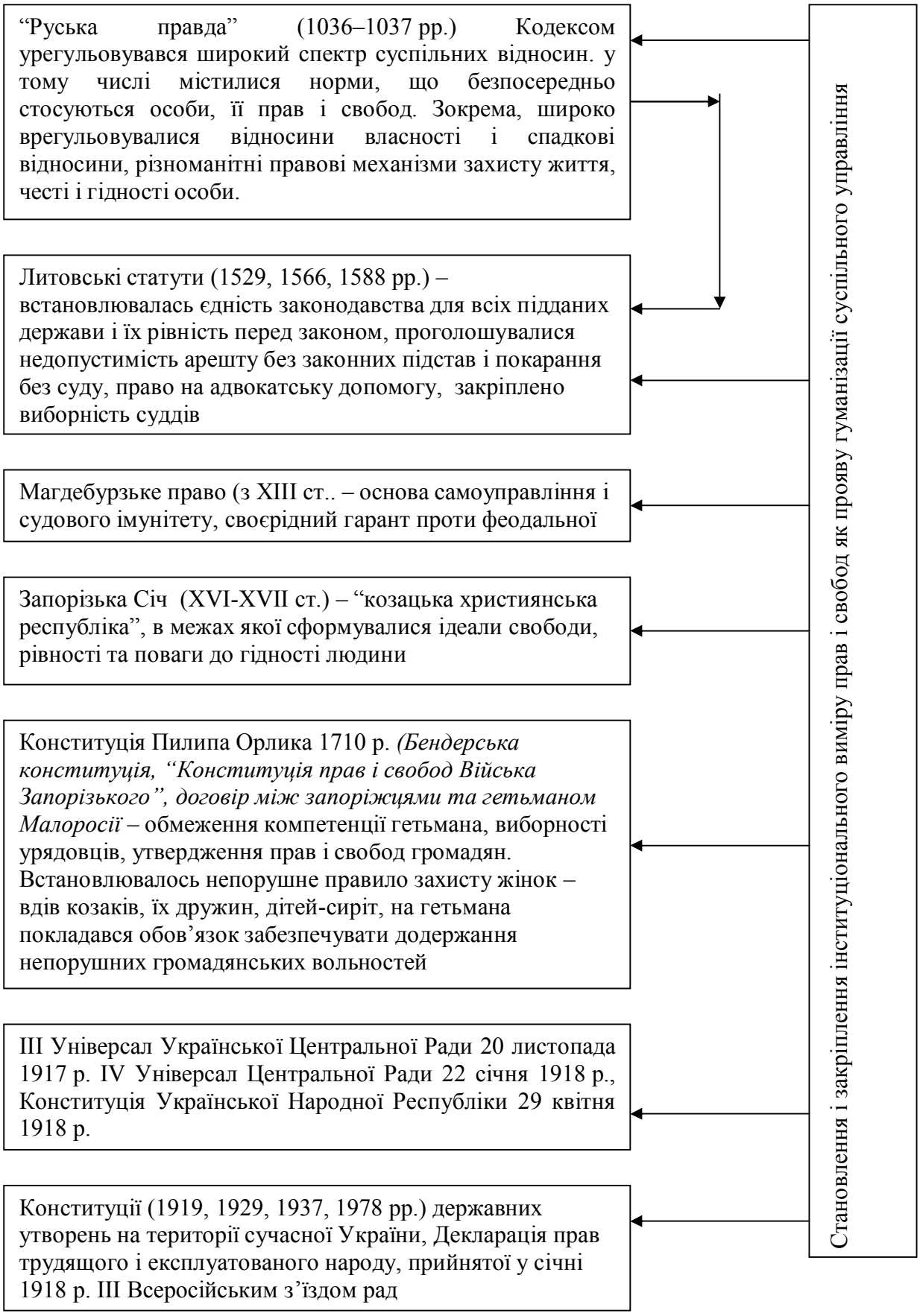


Рис. 1.1. Історичні етапи ствердження гуманізаційного концепту у правових актах державних утворень на території сучасної України до здобуття

У процесі формування громадянське суспільство як система відносин та інститутів, які перебувають за межами регулювання держави, може ефективно функціонувати лише за наявності правової держави, яка керується правом і гарантує існування відповідних соціальних інститутів. Проголошення незалежності України є одним із найважливіших чинників становлення громадянського суспільства та правової держави і визнання загальнолюдських цінностей. Держава може бути правовою тільки за умов забезпечення державними органами реального здійснення своїх прав і свобод усіма громадянами, що проживають на території даної країни. Тобто це держава в якій не тільки юридично закріплені права і свободи людини і громадянина, а насамперед їх максимальне здійснення, охорона та відновлення в разі порушення.

Зважаючи на вищевикладене можна сказати, що для становлення правової держави їй повинні бути притаманні такі ознаки: закріплення прав і свобод людини і громадянина на законодавчому рівні; панування законів у всіх сферах діяльності державних органів влади та суспільного життя громадян, які регулюють відносини між людиною і громадянином, з одного боку, та державою – з іншого; рівність усіх перед законом; створення належних умов для обізнаності громадян з нормативно-правовими актами у сфері прав і свобод людини і громадянина; наявність чіткого юридично закріпленого механізму у сфері охорони, захисту та відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина; чітке розмежування повноважень між гілками влади; обов'язковість чіткого додержання законів громадянами та органами державної влади.

Формування основ публічного управління в умовах трансформації політичної системи виступає важливим питанням політичного життя і політичної стабільності української держави, основною передумовою становлення громадянського суспільства, а також сприяє консолідації соціальних груп, забезпеченню політичної безпеки країни. У сучасних умовах ефективна влада є важливим засібом реалізації комплексу пріоритетів державної політики: забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. Раціонально організоване державне управління інтегрує інтереси соціальних груп та реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень, при цьому забезпечує наступність суспільного управління та його демократичний характер.

Варто окремо виділити напрям державного управління, що проходить етап становлення в Україні – гуманізації публічного управління. Представниками цієї наукової школи є В. Козаков, Л. Мисів, Л. Новак-Каляєва, П. Петровський, В. Купрійчук, М. Задорожня. Науковцями розроблена і запропонована до впровадження як вагомий доробок теорії державного управління складна система категорій і понять державного управління за

проблематикою гуманізаційного концепту. Зокрема, П. Петровський запропонував поняття гуманітарної парадигми як цілісної методологічної моделі утвердження розвитку людини відповідними її сутності методами, у тому числі і засобами державного управління. Важливо відзначити визначення цього дослідника щодо гуманітарного аспекту розуміння сучасного врядування, який дозволяє розкрити не лише загальні тенденції розвитку та необхідні завдання управлінського впливу, а й індивідуально-особистісні виміри цих процесів, мотиваційні спонуки діяльності учасників та можливості їх залучення до спільної справи. У цьому контексті значний потенціал впровадження гуманітарної парадигми в суспільно-владні відносини має державна кадрова політика, що стосується не лише державної служби, а й ширшої сукупності суспільних відносин [228].

В. Купрійчука під поняттям «гуманізація державного управління», розуміє цілеспрямовану переорієнтацію діяльності управлінських структур і суб'єктів на безпосереднє задоволення життєвих потреб членів суспільства, створення умов для їх повноцінної самореалізації. Механізм гуманізації державної влади має базуватись на відповідному світоглядно-ідеологічному підґрунті. Його соціальна сутність полягає у прагненні створити оптимальні умови для гармонійного розвитку суспільства, держави і кожної людини. Такий підхід сприятиме підвищенню гуманізації державного управління суспільними процесами. Гуманістичний імідж органів державної влади визначається метою і завданнями соціальної політики, яку проводить держава, змістом законів і принципів, на яких вона базується, механізмом та засобами практичної реалізації соціальної політики. Пропонуються напрями реформування державної служби в контексті гуманізації державного управління в умовах проведення політичної реформи в Україні: децентралізація і демократизація управління, трансформація державного управління в публічне з посиленням ролі інститутів громадянського суспільства [163 – 166].

У працях М. Задорожньої обґрунтовано, що основними важелями гуманізації суспільної свідомості є методи переконання, заохочення і примусу, а також принципи відкритості, прозорості, законності владі як чинники демократизації системи державного управління та місцевого самоврядування і морального розвитку свідомості спільноти. Дослідниця визначила як позитивний, так і негативний вплив державно-управлінської і політико-владної систем на суспільну свідомість, а також такі функції державної політики, як засоби гуманізації суспільної свідомості: регулятивна (для уникнення ситуації, коли один моральний вибір наштовхується на інший), організаційна, інформаційна, економічна, інституційна, правозахисна, законодавча [103 – 105].

В. Козаков у своїх працях започаткував новий науковий підхід до аксіології державного управління, який передбачає системне дослідження змісту, процесу та засобів становлення і розвитку соціально-ціннісних засад вітчизняного державотворчого процесу. Перш за все доведено, що під змістовими соціально-ціннісними характеристиками державного управління слід розуміти міру досягнення національних цілей і виконання завдань, зокрема гуманізації та демократизації діяльності державних організацій. Визначена

сукупність методів, технологій та засобів регулювання державно-управлінських відносин та сфери державних послуг у їх співвідношенні з принципами, ідеалами і цінностями суспільства [136 – 138]. Також у працях науковця концептуально обґрунтовані пріоритети розвитку соціально-ціннісної бази системи демократичного державного управління України в умовах громадянського суспільства, ринкової економіки, світової та європейської інтеграції, де управлінські цінності втілюються в реальність їх носіями – суб'єктами державної влади і проявляються в єдності принципів: загальних, спеціальних і структурних. Перші актуалізують ціннісний вимір демократії як форми організації суспільства, що базується на принципі народовладдя як послідовного здійснення прав і свобод людей [134, 138]. В. Козаков зазначає, що ідея гуманізму в управлінні державою, яка з'явилася у працях античних мислителів, зрештою, знаходить вираз в основоположних правових документах світового масштабу і починає домінувати в процесі формування соціально-ціннісної системи сучасного державного управління в країнах розвиненої демократії. В основу цієї ціннісної системи, на відміну від ідеї суспільного блага, яке в теорії утилітаризму розглядається виключно як добробут, покладена ідея домінування природних прав людини і їх забезпечення як основне завдання держави в процесі управління суспільством [135 – 138].

Л. Мисів у своїх працях як результат аналізу основних складових гуманітарної сфери визначив з точки зору духовно-ціннісного розвитку наявність у ній кризових явищ та суперечностей [192]. Дослідник зазначив, що їх причинами є: наслідки тоталітарного минулого, які спричинили фіксацію в суспільній свідомості радянських ідеологічних штампів, що суперечать національній системі духовних цінностей та гальмують суспільний розвиток; відсутність на початку становлення української державності чіткої стратегії духовного розвитку нації та спроби механічного відтворення традиційних українських ціннісних зразків без урахування загальносвітових глобалізаційних процесів та прагматизму в державній політиці; «залишковий» принцип у підході держави до духовного розвитку суспільства протягом усього процесу державотворення, постійне недофінансування гуманітарної сфери, яке призвело до невідворотних втрат, насамперед у матеріально-технічній базі духовної культури [191; 193].

Становлення концепцій соціальної держави та інституціалізацію прав людини слід розглядати як два взаємообумовлених трансформаційних чинники в Україні в процесі реформування державного управління. Формуванню соціальної правової держави історично і логічно передувало визнання концепції прав і свобод людини. Основні його напрями пов'язані з принципом формальної рівності системи основних прав людини і правової держави, закріпленням соціально-економічних прав, проголошенням соціальної справедливості і соціальної держави. При цьому кожний наступний етап у цій сфері успадковує цінності попереднього, збагачує їх і адаптує до вимог стану суспільства. Започаткування соціальної держави і соціально-економічних прав людини відбувається в період функціонування ліберальної держави [22 – 26].

На основі аналізу праць провідних науковців у галузі державного управління з питань прав людини пропонуємо власне визначення поняття. Права та свободи людини і громадянина в Україні – це законодавчо встановлені можливості людини володіти, користуватися та розпоряджатися політичними, економічними, соціальними, культурними та іншими благами, наданими або визнаними суспільством та державою, а також набувати і захищати їх в порядку, межах, формах і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Проголошені в Конституції України права і свободи громадянина на недоторканість, власність, інформацію, рівність доступу до державної служби, участь в управлінні державними справами, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, оскаржувати в суді рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб – не можуть бути ефективно реалізовані без визначення правового статусу громадян. Отже, на основі проведеного дослідження є можливість запропонувати систематизовану структуру сучасних наукових досліджень галузі науки «Державне управління», що спрямовані на напрацювання методологічних основ дослідження гуманізаційного концепту публічного управління в Україні відповідно до тематичних напрямів наукового дослідження розвитку суспільних відносин та реалізації положень сучасної ідеологеми державотворення (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Методологічні основи дослідження гуманізаційного концепту публічного управління в Україні

Напрями досліджень	Основні змістовні складові досліджень	Науковці (наукові школи)
Управлінський	1. Теоретичні засади державного управління. 2. Історичні засади. 3. Функціональні засади. 4. Політичний аспект	В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Серьогін, Н. Гончарук, М. Білинська, О. Бобровська, В. Дрешпак, В. Князєв, В. Козаков, Ю. Ковбасюк, О. Коротич, І. Кринична, В. Мартиненко, Н. Нижник, В. Ребкало, Г. Ситник, В. Тимцуник, Л. Усаченко
Правовий	1. Конституційно-правовий. 2. Адміністративно-правовий. 3. Міжнародно-правовий	В. Борденюк, І. Грицяк, С. Дубенко, В. Куйбіда, М. Мікієвич, О. Негодченко, А. Савков, А. Француз
Інституціональний	1. Система органів влади. 2. Державна служба.	К. Бабенко, Г. Бублик, О. Конотопцев, М. Лахижа, Н. Липовська, Т. Маматова, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Петренко, О. Сушинський, Т. Пахомова, Ю. Шаров, І. Шпекторенко

Напрями досліджень	Основні змістовні складові досліджень	Науковці (наукові школи)
Соціальний	1. Соціальна держава. 2. Соціалізація особи. 3. Права і свободи. 4. Ціннісний аспект	Н. Грицяк, В. Козаков, О. Малиновська, Л. Мисів, О. Пушкіна, Я. Радиш, О. Скрипнюк, Н. Сорокіна, В. Скуратівський, І. Хожило, А. Халецька
Гуманітарний	1. Освіта. 2. Наука. 3. Культура	Є. Бородін, Л. Гаєвська, В. Луговий, С. Майборода, П. Петровський, Л. Пашко, Л. Прокопенко, І. Солоненко, Т. Тарасенко, Є. Сулима, І. Хохрякова, С. Шевченко
Гуманізаційний	Інститут прав людини та державне управління	В. Баштанник, І. Грицяк, М. Задорожня, В. Козаков, В. Купрійчук

Управлінська наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам. На думку В. Князєва, суспільство – найвищий тип соціальної організації – існує тільки тоді, коли саме функціонує як складне цілісне утворення. Таким системам властиві різноманітні процеси управління [131]. Із цим пов'язана і друга проблема – співвідношення стихійного і свідомого, об'єктивного й суб'єктивного в регулюванні суспільного життя. Об'єктивні закони функціонування і розвитку суспільства діють при посередництві усіх видів регулювання. Управління – це свідоме регулювання суспільних відносин, а за джерелом дії воно є зовнішнім щодо процесу самоуправління.

З позицій теорії державного управління інститут прав людини характеризується вторинним характером суб'єктного впливу [19]. Однак це не означає, що на зазначеній та попередніх стадіях розвитку суспільства людина не справляла свідомого, цілеспрямованого впливу на існуючу систему. Питання про ступінь керованості суспільним життям значною мірою залежить від взаємодії соціальних інтересів, оскільки існування і розвиток суспільства – це, як діяльність людини, соціальних груп, пов'язана з реалізацією (досягненням) своїх цілей. Проте людина не може досягти цілей, що стоять перед нею, інакше, як свідомо, бо всі її прагнення і вчинки неминуче опосередковані свідомістю. При цьому цілеспрямована діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, зумовленої їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства.

1.4. Вплив гуманізаційного концепту на зміст державно-управлінської діяльності в процесі становлення соціальної, правової держави в Україні

Соціальна мета є явищем більш загального порядку – суспільної свідомості й вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп [127]. Ці положення є найважливішими для визначення сутності соціального управління. Відомо, що спеціальні суспільні інститути управління, котрі у тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися в інтересах панівних соціальних груп або класів для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин [181]. Отже, будь-яка суспільно-економічна формація потребує зміцнення даного способу виробництва, щоб обмежити елементи випадку і просто сваволі. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства. Сучасна національна держава, що зазнає дедалі зростаючого впливу різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремлінь широких мас населення у своїх управлінських рішеннях і діях. Останні за своєю природою вже не мають яскраво вираженого класового характеру і дедалі більшою мірою віддзеркалюють загальні соціальні цілі суспільства. Хоча не можна повністю заперечувати домінування інтересів найбільш забезпечених верств суспільства в управлінських рішеннях.

По-перше, управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально розшарованому суспільстві. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління [225]. Тому зміст управління не можна зрозуміти у відриві від середовища його існування.

По-друге, зміст управління як соціальної функції виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об’єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю. Організація – це не що інше, як засіб досягнення мети. Вона передбачає метод, а управління виступає як засіб гармонізації суспільного розвитку. Управління лише тоді буде ефективним, коли успішно координуватимуться зусилля багатьох людей. Коли зусилля групи людей об’єднуються в систему (організацію), то створюється дещо більш-менш відмінне за кількістю та якістю від усього, що притаманне простій сумі зусиль цих осіб.

По-третє, організуюча функція соціального управління нерозривно пов’язана з владноорганізуючою діяльністю. Струнка організація неможлива без сильної волі й влади авторитету [11]. Це означає, що управління у сфері суспільних відносин має здійснюватись на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Управління – це планування і керівництво зусиллями людей.

По-четверте, соціальне управління завжди передбачає наявність суб’єктів і об’єктів. Специфікою цих елементів є те, що суб’єктами завжди виступають

люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми і щодо людей [188]. Отже, управління являє собою соціальну функцію владноорганізуючої діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці і життя людей. Управління – це, насамперед, організація діяльності з координації, об'єднання спеціалізованих зусиль групи людей. Системою, як відомо, прийнято називати деяку сукупність елементів, що виступає у певному відношенні є чимось цілим, що не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Тому управління як організуюча діяльність – це не механічне об'єднання зусиль людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями. Проте не кожна система може бути системою управління. Останній властиві причинно-наслідковий зв'язок між окремими елементами, динамізм, здатність зазнавати змін, зберігаючи системні властивості, спроможність до посилення управлінського діяння, зворотний зв'язок та інші якості.

Найважливішою характеристикою процесу управління, його змістом є мета [39]. Власне задля досягнення певних цілей і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, тому що вони є беззмістовними. Оскільки змістом управління є його мета, саме зміст цілей управління і становить його сутність. Тому дуже важливо встановити, у чому полягає ця мета, чи відповідає вона закономірностям суспільного розвитку. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства.

Складні системи управління в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність до притаманних йому об'єктивних закономірностей і тенденцій поступального розвитку. Немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без волі, влади, авторитету. Влада в даному разі виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, що реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління в царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності.

Ст. 1 Конституції визначає Україну як «демократичну, правову, соціальну державу», орієнтуючись таким чином на основну тенденцію світового розвитку [149]. Цей світовий ідеал передбачає, що громадяни створюють державу, в якій віддають перевагу верховенству закону і пріоритету прав особистості, зокрема стосовно її соціальних і демократичних спрямувань. Отже, Основний закон України чітко визначає один із векторів подальшого розвитку країни. Проте він нічого не говорить про модель такої держави. Зрозуміло одне – йдеться про багатовимірне, багатопланове явище, яке охоплює всі напрямки життєдіяльності суспільства і держави, а соціальний вважається одним із визначальних. Отже, категорія «соціальна» є визначальною характеристикою цього типу держави.

Зародження соціальної держави сягає глибин віків. Ще в античному Римі існували первісні форми суспільної підтримки бідних. Однак історики схиляються до того, що справжні елементи соціальної держави з'явилися більше ніж сто років тому, коли в Німеччині та інших європейських країнах було запроваджено соціальне страхування різних ризиків втрати доходів працівників. Само ж поняття «соціальна держава» введено в науку в 1850 р. Лоренцом фон Штейном. Він підкреслював, що соціальна держава зобов'язана підтримувати абсолютну рівність у правах для, різних суспільних класів, для окремої самовизначеної особистості за допомогою своєї влади. Вона зобов'язана сприяти економічному та суспільному прогресу громадян, бо розвиток одного є умовою розвитку іншого [177].

Проте ідея соціальної держави не змогла б бути втіленою в життя в неправовій та недемократичній державі. Як право є первинним по відношенню до держави взагалі, так і правова держава є первинною по відношенню до соціальної. Суверенну, політико-територіальну організацію публічної влади, яка ґрунтується на принципах верховенства права, дотримання закону, поважання особистості й недоторканності її прав, свобод та законних інтересів, називають правовою державою. Вона є необхідною умовою, найважливішою засадою вільного існування людей у демократичному суспільстві, здійснюваного не на ґрунті патерналістської опіки громадян із боку держави, а на їхній майновій та правовій суверенності і захищеності законом, коли не держава дарує громадянству права й майно, а громадянин дотримується встановлених державою правил через те, що делегує їй свою частку суверенітету, виходячи з власних інтересів. Правовою вважається та держава, в якій визнається пріоритет права людини перед правами будь-якої спільноти, права народу перед правами держави, де визначальним пунктом громадянського регулювання є інтереси особистості [221]. Ці інтереси та гідність людей поважаються як беззаперечні цінності (на відміну від неправової держави, де такими цінностями вважаються ідеологічні настанови, політична доцільність або економічна вигода).

Для правової держави важливо, щоб були справедливі закони, які регулюють усі необхідні сторони суспільного життя, щоб вони виконувалися, щоб виконавча влада займала своє місце і не намагалася озвеличитися над парламентом і судом, а суд був дійсно незалежним та мав безперечний авторитет у суспільстві [227; 268]. Держава має бути зв'язана законами, нести відповідальність перед кожною особистістю, а особистості, їх об'єднання мають, у свою чергу, виконувати правові норми, підкорятися встановленому в державі порядку. Отже, сутність правової держави полягає ще й у дотриманні закону тими, хто перебуває при владі, у взаємній відповідальності держави і громадян один перед одним. Це означає визнання громадянами авторитету права і законослухняності, згоду і готовність людей жити й чинити так, щоб не утискувати інтереси інших.

Адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей в організованому державу суспільстві [269]. Право є мірилом людських вчинків, воно забезпечує

соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу.

На даний час правові норми фактично опосередковують майже весь комплекс управлінських дій, внося визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створюють режим його законності, закріплюють об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створюють умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування.

У нормах права, що регулюють публічно-управлінську діяльність дістають відображення ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки тощо. Право вказує не лише на те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює значною мірою їхній зміст. У процесі застосування суб'єктами управлінської діяльності права об'єктивується його регулююча дія, а це сприяє розвиткові ініціативи, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

Класичний ліберальний варіант концепції соціальної, правової держави проголошує принцип формальної рівності, який передбачає визнання права як однакового для всіх масштабу свободи [286; 287]. Саме формальна рівність дає кожному право на відмінність, фактичну нерівність, і ця нерівність у рамках права постає як справедлива нерівність, яка, у свою чергу, є єдиним природним стимулом і джерелом соціальної активності. Передбачалось, що правова держава, забезпечуючи кожному свободу, стимулюючи конкуренцію, роблячи приватну власність доступною для кожного, сприяючи підвищенню соціальної активності, повинна привести громадян до соціального добробуту. Але цього не сталося. Проголошені в правових державах індивідуальна свобода, рівноправність та невтручання в справи громадянського суспільства не перешкодили монополізації економіки, загостренню соціальної нерівності, зміцненню рівноправності громадян.

Зв'язок соціальної держави з її правовою природою є найважливішим кроком закріплення за нею соціальних функцій. Соціальні функції держави не просто набули правових засад, але й стали провідними для держави, у свою чергу трансформуючи її правову основу. Особистісні права людини стали

наріжним каменем всієї правової системи держави, визначаючи через виборче право владу, через громадянські права політичну природу держави та соціальні обов'язки і через соціальні права її соціальні функції. Таким чином, відбулося передання соціальних функцій від суспільства до держави.

Практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються. Останні, як правило, зумовлені матеріальним рівнем життя суспільства. Оскільки ж управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін. Отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Управління – це насамперед організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. Державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції.

Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів державного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби. Останні – це основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців. Як зауважує Ю.Тихомиров: «Управлінська діяльність – це понад усе соціально-політична діяльність, процес цілеспрямованого впливу на свідомість людини та її волю. У ній застосовуються численні засоби та методи, зокрема прогнози, плани, прийняття рішень, методи організаційної та інструктивної роботи, державного та суспільного впливу, методи використання матеріально-технічних дій. Отже, інформацію правомірно розглядати як умову будь-якої діяльності органів державної влади, посадових осіб. Особливо це стосується розробки та прийняття управлінських рішень, яким не тільки передує збір та обробка інформації, але які самі містять великий інформаційний потенціал» [298]. Інакше кажучи, зміст управлінської діяльності полягає в забезпеченні досягнення організацією поставлених цілей, розробці певних заходів, спрямованих на реалізацію цих цілей, яка здійснюється у формі прийняття та здійснення рішень. Розробка, прийняття та реалізація рішень є концентрованим виразом самої сутності управління.

У процесі будь-якої діяльності виникають ситуації, коли людина чи група осіб стикаються з необхідністю вибору одного з декількох можливих варіантів

дії. Результатом цього вибору і буде рішення. Отже, рішення – це вибір альтернативи, що будується на основі певних інформаційних масивів [20]. Це положення приводить нас до першого важливого висновку про те, що існують певні засади (спеціальні принципи) діяльності органів державного управління у процесі прийняття управлінського рішення та загальні принципи діяльності органів державного управління, обумовлені особливими якостями, яким має відповідати інформація у сфері державного управління. Державне управління здійснюється усіма гілками влади, але пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства залишається за виконавчою владою.

Права людини і принцип поділу державної влади знаходять своє вираження в теорії і практиці правової держави – тій конкретній, реальній і розвиненій (на відміну від природного права) політико-правовій формі, в якій знайшла фактичне вираження внутрішня єдність прав людини. З цих позицій розуміння правової держави має базуватися на сприйнятті її як організації політичної влади в суспільстві, що функціонує на основі принципу поділу влад і створює всі необхідні умови гідної життєдіяльності індивіда шляхом покладання на себе обов'язків визнання, дотримання і захисту прав людини [25]. Прийняття державою цих обов'язків свідчить про процес формування правової держави, а, власне, визнання прав людини державою означає, що держава не є творцем прав людини, не надає ці права, не наділяє ними своїх громадян, а тим більше, не дарує їх, а лише визнає як невід'ємні і такі, що безпосередньо діють шляхом закріплення в нормативно-правових актах і забезпечує формування законодавства щодо їх дотримання і захисту. У такому підході вбачається зміст гуманізаційного концепту державного управління.

Такі визначення дають підстави розглядати державне управління і відповідні відносини у широкому аспекті, як діяльність усіх гілок влади стосовно врегулювання соціального, політичного, економічного життя, і у вузькому – як організацію і функціонування виконавчих органів. При цьому слід зазначити, що існують дві групи основних державно-управлінських відносин: організаційно-структурні та організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Трансформаційна роль державного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й сприянні тривалості, стабільності суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його у такому стані. У цьому, власне, й полягає сенс управлінської діяльності держави.

Усі форми забезпечення державою реалізації прав людини є організаційно-правовими. Поза організаційно-правовою формою неможлива діяльність щодо забезпечення реалізації прав людини. Кожна форма цієї державної діяльності виражається в здійсненні операцій з нормами права. Форми здійснення державного забезпечення реалізації прав людини завжди мають процедурно-процесуальний характер. У сфері забезпечення реалізації прав людини влада покликана нормативно сформулювати умови і способи

життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства і держави.

Побудова держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках. Адже процес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам, позаяк люди володіють невід'ємним, природним правом на самоврядування. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування.

Публічне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави [54]. Це визначення не розкриває достатньою мірою матеріальної складової управлінської діяльності, не вичерпує її змісту. Та й саме поняття виконавчої і розпорядчої діяльності потребує уточнення. Більш продуктивним, на наш погляд, є підхід з огляду на природу, реальний зміст управління як специфічного різновиду суспільної діяльності, визначення його характерних рис і ознак, не обмежуючись формально-юридичною оцінкою. Найсуттєвішим, що вирізняє соціальне управління серед інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства. Соціальна мета – це явище суспільної свідомості, вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп, класів. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Отже, спеціальні інститути публічного управління утворюються для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою суспільно-економічної формації і ступенем зрілості суспільства. Тому державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Тобто на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні відносини, а й суспільна свідомість, насамперед політико-правова та організаційно-управлінська.

Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології завжди відображала інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі.

Намагання офіційної радянської науки управління подати владу як виразницю інтересів усього народу [81] не було адекватним існуючим потребам, оскільки вона формувалася і пристосовувалася для обслуговування та утвердження влади номенклатурної бюрократії, тобто вузької панівної верстви радянського суспільства. Усе це не означає, що управління настільки політизоване й соціально орієнтоване, що не може виконувати загальні функції, без яких не може обійтися будь-яке суспільство, їхня соціальна роль і місце в сукупній діяльності, пов'язаній з управлінням, постійно зростають, особливо в демократичному суспільстві, яке розвивається у соціальне орієнтованій, державній формі. Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апріорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. У такому суспільстві важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливо застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності.

За цих умов трансформаційна роль державного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку. Однак цього не вдається зробити через некомпетентність владних структур, бюрократизацію і корумпованість державного апарату та небажання досягти цього з боку певних політичних сил. Триває протиборство різних гілок влади, партій, рухів і сил, правовий нігілізм, прискорюється криміналізація соціальних і виробничих відносин, посилюється відчуження людини від продуктивної праці, систематично порушуються права людини, відбувається небачене падіння виробництва, зростає загроза остаточного зубожіння більшості населення. Треба терміново добитися керованості соціально-політичними та соціально-економічними процесами, без чого неможливо домогтися стабілізації суспільства.

Як наголошують В. Іванов та В. Іноземцев, особливості соціального управління дають підстави для такого висновку: управлінська діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владноорганізуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань [109; 111]. Інакше кажучи, управлінська діяльність у соціально-позитивному сенсі – це свідомий, цілеспрямований, упорядковуючий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення мети функціонування цієї системи та поставлених цілей.

При цьому функціонування держави, а отже, і державного апарату, неможливе без організуючої ролі права. Саме це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, в якій конкретній сфері вона

здійснюється. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових і структурних підрозділів [82]. При цьому правові відносини у сфері управління складаються як відносини вторинного порядку, що зумовлені завданнями досягнення оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності. Важливою гарантією функціонування соціальної держави є непорушність демократичного, соціального правового статусу України як фундаментальну конституційну засаду її державного ладу, відносин у суспільстві.

Визнання України соціальною державою (ст. 1 Конституції України), а також загострення соціальних проблем у зв'язку з переходом до ринкової економіки зумовили актуальність пошуку оптимальної системи державних засобів забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні. Конституція України встановила перелік соціальних прав людини і громадянина: право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право громадян на працю, належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43); на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання (ст. 52) [149].

Власне, поняття «соціальної держави» запропонував у 1929 р. Німецький державознавець Х. Хеллер, згодом воно поширилося в Європі [46]. У США ідея соціальної держави була сприйнята пізніше, ніж у країнах Європи, оскільки тип свідомості американського суспільства був орієнтований на принцип індивідуалізму. Після Другої світової війни концепція соціальної держави одержала закріплення в конституціях ряду країн Західної Європи (ФРН, Іспанія та ін.). У ст. 1 Конституції Іспанії 1978 р. зазначено, що Іспанія є соціальною, правовою та демократичною державою, вищими цінностями якої є свобода, справедливість, рівність і політичний плюралізм. У ст. 20 Конституції ФРН 1949 р. зазначено, що ФРН є демократичною і соціальною федеративною державою. У Конституції Франції записано, що Французька республіка є демократичною і соціальною республікою [146]. У наші дні поняття «соціальна держава» означає насамперед обов'язок законодавця бути соціально активним в ім'я згладжування суперечних інтересів членів суспільства і забезпечення гідних умов життя для усіх за наявності рівності форм власності на засоби виробництва. Держава стає органом подолання соціальних протиріч, урахування і координації інтересів різних груп населення, проведення до життя таких рішень, які б позитивно сприймалися різними верствами суспільства, її мета – за допомогою соціальної політики, забезпечення рівності та умов політичної співучасті об'єднати населення, стабілізувати соціальну (у тому числі правову) і економічну системи, забезпечити їх прогресивну еволюцію.

Нині поняття соціальної, правової держави усе більше поєднується з концепцією так званої «держави загального добробуту («максимальної» держави), або, інакше, соціальної держави». Це суміщення відбувається насамперед на основі гарантій системи економічних, соціальних і культурних прав. Зарубіжні вчені виділяють три моделі сучасної соціальної держави [268]. По-перше, позитивна держава (США), у якій є найменший ступінь невтручання держави в економіку і соціальне забезпечення, орієнтоване на дотримання індивідуалізму та захист корпоративних інтересів (соціальна політика держави виступає як засіб контролю). По-друге, власне соціальна держава (Велика Британія), у якій забезпечуються гарантований мінімальний рівень життя і рівність стартових можливостей (соціальна політика держави як засіб забезпечення повної зайнятості). По-третє, «держава добробуту» (Нідерланди), у якій забезпечується мінімальний рівень життя та встановлюється максимальний рівень доходів, зменшується різниця в зарплаті, гарантується повна зайнятість (соціальна політика держави як засіб забезпечення рівності, кооперації та солідарності).

Такі моделі мають тенденцію переходу від однієї до іншої. Вони ніде цілком не були реалізовані, що свідчить про мінливість соціальної політики держав у ході розвитку. Ідея про орієнтацію України на соціальну державу міститься у Конституційному договорі між Верховною Радою і Президентом України (від 8 липня 1995 р.) «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття Конституції України» [148]. Зокрема, підкреслюється, що Договір гарантує соціальну спрямованість ринкової економіки. Чітке текстуальне вираження ідея соціальної правової держави знайшла у ст. 1 Конституції України. Було б помилковим вважати, що правова держава і соціальна держава добре поєднуються і в змозі цілком злитися в один тип держави. Принцип соціальної безпеки населення і вимога не лише юридичної, а й матеріальної рівності (властивості соціальної держави) суперечать ідеї свободи особи, взаємної відповідальності держави і громадянина (властивості правової держави).

З позицій вищенаведених досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених відзначимо, що становлення концепцій прав людини і соціальної держави слід розглядати як два взаємообумовлених процеси. Термін «соціальна» характеризує саму сутність держави, свідчить про глибший зміст зв'язків держави і суспільства, держави і людини, засвідчує реальний і правовий статус людини і громадянина. Соціальна держава має характеризуватися принципово новим підходом до системи соціальних прав людини порівняно з політичними правами, оскільки соціальні права – це якісно новий за своїм змістом та спрямованістю вид прав і свобод людини і громадянина. Варто наголосити на принципі інтегративної єдності правової, демократичної і соціальної категорій при визначенні сутності держави та прав людини. Як демократична, вона слугує свободі як вищій цінності, сприяє її піднесенню до рівного доступу до власності, рівних виборів, рівності прав участі у здійсненні політичної влади, забезпечення багатоманітності політичного і культурного життя. Як правова, вона забезпечує організацію суспільного і державного життя на принципах права, гарантує

правопорядок, сприяє досягненню особистістю самостійності й відповідальності за свої дії, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи. Як соціальна – визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу інвалідам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає у забезпеченні громадського миру і злагоди в суспільстві [202].

Ефективна діяльність держави щодо забезпечення прав і свобод людини базується на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів влади, зокрема гуманізації державного управління та підвищення її авторитету, побудові відносин між державою і громадянином на засадах партнерства, вдосконаленні організаційних форм, методів і засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Гуманізаційний концепт публічного управління визначає сутність реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України.

У сучасних умовах демократизації суспільних відносин раціонально побудована система публічного управління має базуватися на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів влади та діяльності посадових осіб, формалізують принципи публічно-управлінської діяльності. Визначальна роль у цьому процесі належить феномену гуманізації державного (публічного) управління, підвищенню авторитету державного управління в суспільстві через побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконалення організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини в державному управлінні; забезпечення реформування інституту державної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму. При цьому саме гуманізаційний концепт державного управління має визначити в сучасних умовах сутність реформування публічного управління, що набуває особливого значення в контексті інституціональних трансформацій системи публічного управління як напряму європейської інтеграції України.

Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави і громадянина через формування ефективних національних та міжнародних механізмів забезпечення прав і свобод людини. Наявність інституту основних прав і свобод людини і громадянина виступає найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва, виступає одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Реформування державного управління в умовах побудови соціальної, правової держави відповідно до європейських стандартів на основі гуманізаційного концепту можливе за рахунок напрацювання власної парадигми соціалізації публічного управління,

що інтегрує проблемний аналіз реалізації прав і свобод людини на центральному та регіональному рівнях, забезпечує гуманізацію суспільних відносин та формує реальні соціальні стандарти розвитку Української держави. Відповідно, завданням науки державного управління виступає системна характеристика правореалізаційної функції національного права та, водночас, розробка методології дослідження впливу норм наднаціонального права на окремого громадянина національної держави, дослідження місця і ролі гуманізаційного чинника в загальному процесі модернізації публічної влади. Організаційно-правове забезпечення формування гуманізаційного концепту державного управління спеціально не вивчалося, в існуючих наукових працях ці питання досліджено фрагментарно, виключно в межах більш широкої проблематики демократизації суспільних відносин. Саме необхідність застосування нових підходів та інструментів щодо формування основ гуманізаційного концепту державного управління обумовили вибір проблемної сфери дослідження.

У науці державного управління така проблема представлена недостатньо, хоча конституційно-правові засади державного управління, його цілі, завдання, функції права громадян у державному управлінні є предметом галузі. Причиною такого стану є той факт, що проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими переважно у площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені критерії на вступ до міжнародних організацій; по-третє, є складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва. Принцип гарантованих прав і свобод спрямований на реалізацію суб'єктивних прав і свобод особи, задекларованих в юридичних нормах, яких слід дотримуватися, тобто такі права мають бути реальними, а не фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод, принцип гарантованості закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, що покликані забезпечити захист суб'єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади.

Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток систем публічного управління більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва, виступає одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Встановлено, що сучасне розуміння співвідношення інтересів особи та суспільства, співвідношення інтересів держави та особи може бути відповідним чином реалізоване не через протиставлення одних інтересів іншим, оголошення державних чи особистих інтересів пріоритетними, а шляхом встановлення реального співвідношення інтересів у системі «громадянин – суспільство – держава», що характеризується взаємодією та взаємозалежністю інтересів: в певному розумінні існує окремо пріоритет суспільних інтересів, пріоритет особистих інтересів, а також поєднання особистих та суспільних інтересів. На цій основі вважаємо правомірним розглядати сутність гуманізаційного концепту державного управління через систему принципів гуманізації державного управління:

принцип рівних можливостей; принцип людської гідності; принцип соціальної справедливості; принцип солідаризму [141]; принцип соціальних зобов'язань; принцип субсидіарності; принцип відносної незалежності суспільних відносин. Обґрунтовано, що з позицій сучасних наукових підходів до соціалізації управління суб'єкт соціальної політики (соціальні групи, що мають у своїх руках владні механізми у соціальній сфері), забезпечуючи досягнення добробуту в суспільстві (суспільство у даному випадку виступає як сукупність історично сформованих форм спільної діяльності людей), реалізує принцип соціальної справедливості, що за певних обмежень виступає як загальна мета діяльності соціальної сфери суспільних відносин. Предметною сферою діяльності елементів системи публічного управління, у такому разі, виступатимуть відповідні юридичні норми, що закріплюють права, свободи та обов'язки громадян у сфері виконавчої влади, повноваження органів державного управління щодо формування і реалізації правового статусу громадян. За своєю суттю права та свободи людини та громадянина в Україні являють собою певні можливості свободи виявлення волі, інтересів, можливості певної поведінки, діяльності, певних дій. За своїм змістом права людини та свободи людини і громадянина в Україні – це політичні, економічні, соціальні, культурні та інші блага та права на ці блага, а саме право на їх одержання, захист, збереження, володіння, користування і розпорядження. Формою прав та свободи людини і громадянина в Україні є міра або спосіб, засіб або форма поведінки, виявлення волі, інтересів, можливостей. Конституція України (ст. 40) закріпила право громадян на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту прав громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх дотримання.

Затвердження механізмів, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією та законами України прав і свобод громадян, істотне посилення контролю інститутами громадянського суспільства за діяльністю уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади є одним із ключових завдань адміністративної реформи в українській державі. На зміну ідеології панування держави над особистістю повинна прийти ідеологія служіння держави інтересам людини. Такий перехід можливий лише за умови реального втілення в життя передбаченого Конституцією України принципу верховенства права (ст. 8), який вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритету серед усіх інших цінностей демократичного суспільства. Отже, наголосимо, що в сучасних умовах принцип гуманізму визначає закріплення у правових формах відносин між людиною, державою і суспільством на основі визнання самоцінності людської особистості, невід'ємності її прав і свобод, поважання її гідності, захисту від свавільного втручання у сферу особистого життя.

1.5. Правозабезпечувальна функція публічної служби як напрям впровадження гуманізаційного концепту

Сучасна Україна розвивається відповідно до конституційно закріплених засад суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Саме тому вона повинна значну увагу приділяти вдосконаленню організації та діяльності правозабезпечувальної функції публічної влади, найважливішим інститутом якої є публічна служба. Реалізація правозабезпечувальної функції в системі публічної служби, захист прав і свобод громадян є однією з основних функцій української держави, успішне здійснення якої залежить від багатьох факторів, у тому числі від чіткого виконання завдань органами влади.

Правозабезпечувальна функція публічної служби досить часто пов'язана з прийняттям та реалізацією рішень, що безпосередньо впливають на права та свободи громадян, інших суб'єктів правозабезпечення. Усе це вимагає дотримання режиму законності в самих органах влади, чіткого виконання службових обов'язків кожним публічним службовцем. Водночас у процесі розвитку суспільних відносин, становлення демократичної, правової держави актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень органів публічної влади щодо забезпечення громадського порядку. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності публічної влади в такому контексті обумовлена намаганням і потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, формування базових складових правової держави, спрямування на забезпечення прав і свобод громадянина, суспільства і держави від протиправних посягань.

Поділ державної служби на види обумовлюється принципом поділу влади і особливостями сфер державної діяльності. Зважаючи на відсутність законодавчого регулювання поділу державної служби на види, багато вчених ділять її відповідно до конституційного принципу поділу влади: служба у законодавчій, виконавчій та судовій гілках влади [3, с. 251]. Однак такий поділ не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби. Державна влада, діяльність її різних гілок, органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою відповідного механізму, який являє собою сукупність органів і їх структурних підрозділів, а також засобів, що забезпечують цілеспрямований вплив керуючих на керованих, організують діяльність відповідних ланок державного апарату з метою координації та об'єднання зусиль для досягнення запланованих цілей. Основою державного апарату є люди, які в ньому працюють, – державні службовці. Апарат державних органів забезпечує здійснення законодавчих та судових функцій, виконання функцій у сфері економічного, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності. Від складу, кваліфікації, професіоналізму, культури, підготовки, раціонального використання елементів інституту державної служби залежить, передусім, ефективність державної діяльності [1].

За останні роки в Україні змінилася нормативно-правова база, відбулися суттєві зміни у структурі й організації публічної служби, особливо діяльності

суб'єктів охорони громадського порядку, що обумовило необхідність розробки підходів до змісту, поняття та сутності правозабезпечувальної функції публічної служби, визначення змісту, сутності та завдань публічної влади у сфері охорони громадського порядку, її правової регламентації як в теоретичному, так і практичному змісті. Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову та виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України [149]. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу. У конституціях і законодавстві радянського періоду про це не говорилось, і лише в 1993 р. був прийнятий перший в історії України Закон «Про державну службу» [243]. У цілому оцінюючи його як корисний і своєчасний, слід все ж таки зазначити, що його положеннями не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують регулювання, він не призначений для всіх видів державної служби. Фактично можна стверджувати, що названий закон безпосередньо стосується лише служби в органах виконавчої влади та в апараті цих органів. У той же час і Конституція України (ст. 38), і Закон «Про державну службу» (ст. 4) закріплюють рівне право доступу громадян України до державної служби, незалежно від її виду, чим фактично підкреслюються важливість та однакове значення державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали необхідної повноти, всебічного розгляду та врегулювання. Водночас, Конституція включає в себе багато правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату (державної служби), встановлюють функціональні основи державної служби, надаючи змогу подальшого вдосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності шляхом конкретизації функцій державної служби у сфері охорони громадського порядку.

Стосовно правоохоронної форми правозабезпечувальної діяльності, то, досліджуючи праці провідних фахівців з правоохоронної діяльності, є можливість зробити висновок, що лише апарат примусу в особі державних виконавців, можнарозглядати як правоохоронний орган, адже він виконує правоохоронні функції, які уособлюють у собі основні напрями правоохоронної діяльності, розкривають її суть та призначення. До цих функцій можна віднести: контроль, організаційне забезпечення діяльності юрисдикційних органів, попередження та виявлення правопорушень [6]. Контроль – особливий напрям діяльності з перевірки відповідності дій об'єкта контролю вимогам встановленого правопорядку та законності. Реалізуючи дану функцію, державний виконавець контролює поведінку учасників виконавчого провадження, аби вона відповідала нормам діючого законодавства, та примусово втручається в процес виконання лише у випадку відмови від добровільного виконання настанов законів.

Організаційне забезпечення діяльності юрисдикційних органів – напрям діяльності, що складається із заходів, спрямованих на створення умов для повного, всебічного, об'єктивного виконання рішень юрисдикційних органів. Ця функція нерозривно пов'язана з забезпеченням умов нормального функціонування судів, судової системи України, що сприяє становленню незалежної судової влади, гарантує розвиток і становлення судової системи, створює умови для ефективності судів із захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, підприємств і організацій, суспільства та держави. Охорона суспільних відносин, громадської безпеки, громадського порядку є однією з функцій правозабезпечення, при цьому система державної служби поєднує у собі елементи примусу та управління, як загальноорганізаційного, так і цільового характеру. Але в законодавстві чітко не визначена система правоохоронних органів та їх ознаки [10, с. 7]. До правоохоронних належать органи: прокуратури; внутрішніх справ; служби безпеки; військової служби правопорядку у Збройних силах України; митні; охорони державного кордону; державної податкової служби; органи і установи виконання покарань; державної контрольно-ревізійної служби; рибоохорони; державної лісової охорони; інші органи, які виконують правозабезпечувальні або правоохоронні функції. Натомість поняття «правозабезпечувальна функція» та відповідно його похідне – «правозабезпечувальна функція державної служби» – більш широке порівняно з поняттями «правоохоронні функції» і «правоохоронні органи». Правозабезпечувальна функція державної служби реалізується через контроль, організаційне забезпечення діяльності юрисдикційних органів, попередження та виявлення порушень громадського порядку і є складовим елементом правозабезпечення в межах держави (рис.1.2).

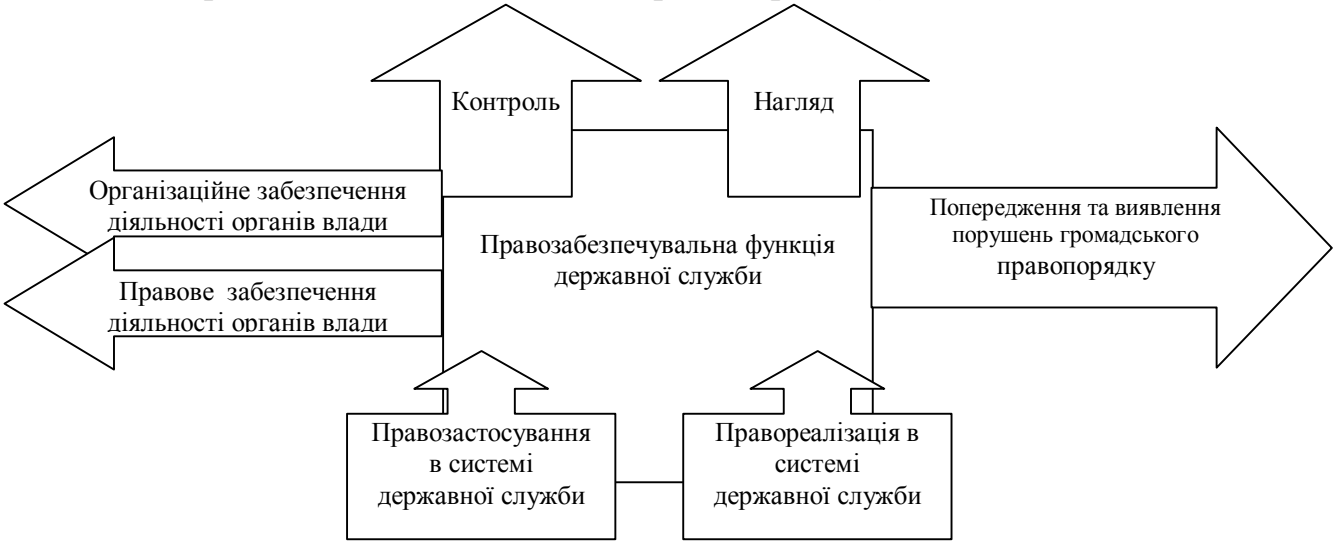


Рис. 1.2. Реалізація правозабезпечувальної функції публічної служби

Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи та адаптація державної служби до стандартів ЄС зумовлюють необхідність переосмислення цілого ряду теоретичних положень та нормативно-правового регулювання державної служби. Насамперед це стосується питання підвищення її авторитету та ефективності як публічно-правового інституту, покликаного

забезпечувати насамперед права, свободи та законні інтереси людини й громадянина. Саме державна служба в особі державного службовця є сполучною ланкою між державою в особі державного органу та людиною і громадянином: «держава – державний орган – державна служба – державний службовець – громадянин». Реалізація цієї сполучної ланки відбувається саме під час проходження особою державної служби. Отже, проходження державної служби є центральним інститутом державної служби. У свою чергу правозабезпечувальна функція держави може бути представлена через такі її форми: управлінська, правоохоронна, правозабезпечувальна та правореалізаційна (сфера державно-службових відносин), судова.

Управлінська складова спрямована на встановлення норм, виконання приписів нормативно-правових актів з метою досягнення позитивного результату. Правоохорона складова спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами (містить аппарат примусу). Правозабезпечувальна та право реалізаційна складова спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян, боротьбу із злочинами (не містить аппарат примусу). Судова складова передбачає розгляд і винесення рішень у кримінальних, цивільних та інших справах судами загальної юрисдикції (загальними і спціалізованими).

Публічність цього інституту визначається особливістю сфери проходження державної служби – функціонуванням державних органів, а також завданнями і функціями, які покладаються на ці органи і які можуть бути реалізовані саме під час проходження державної служби. Комплексність цього інституту обумовлюється багатоаспектністю та різноманітністю державної служби як публічного явища.

Поняття державної служби повністю охоплює професійну діяльність державних службовців, які виконують повноваження усіх державних органів. Загалом державна служба в органах державного управління має стандартний набір державно-службових функцій, прав і обов'язків, закріплених в основному спеціалізованому правовому акті – Законі України «Про державну службу» [243]. Проте цей набір функцій у різних державних органах відзначається певною специфікою. Виконання професійної діяльності щодо забезпечення повноважень державних органів має свої особливості, які виявляють себе у відповідній компетенції та конкретних організаційно-правових формах її здійснення.

Якщо інститут державної служби розглядати у вузькому розумінні, то державна служба – це професійна діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів, тобто виконання своїх посадових обов'язків. Із таким трактуванням державної служби важко погодитись, оскільки служіння державі тут зводиться до служіння державному органу [2]. Адже поняття «держава» і «державний орган» не є тотожні. Але існує і більш широке тлумачення поняття державної служби як державно-правового і соціального інституту, що орієнтується на багатоступеневу підготовку державних службовців. Саме тому Д. М. Бахрах вважає, що проходження державної

служби – це «динаміка службового статусу особи, що обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, його службова кар'єра» [20]. Проходження служби, як визначає Ю. М. Старилов, – це тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин [293 – 294].

С. В. Газарян визначає поняття професіоналізації служби. Науковець пропонує розуміти професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування як системний континуум, здатний формувати тип високоінтелектуальних, креативних посадових осіб й утримувати їх для успішного функціонування місцевого самоврядування та служби в його виконавчих органах. На цій основі дослідник вбачає відмінність концепції професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування від загальної уніфікованої концепції професіоналізації державної служби України, в межах якої фрагментарно передбачається і професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, яка полягає у визнанні досягнень демократизації та інформатизації [55].

В. Б. Авер'янов виділяє два основних концепти поняття державної служби. По-перше, існує поняття «служба у державі», що включає службу в усіх без винятку державних органах (зокрема, мілітаризована та військова служба); по-друге, виділяють службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, що не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) [1]. Водночас саме за такого поділу В.Б. Авер'янов виокремлює в системі державної служби дві сфери: 1) службу в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність; 2) службу в інших державних органах (суді, прокуратурі та ін.), крім їх апарату, а також у деяких органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка і де службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежної охорони, податкові, природоохоронні, митні тощо). На цій основі дослідником запропоновано державну службу розглядати як складову більш широкого явища – інституту публічної служби, до якого належить служба у державних і недержавних (наприклад, у самоврядуванні) суб'єктах публічної влади [2; 3 ;4].

М. І. Іншин розглядає державну службу через призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Він розуміє її як особливий вид професійної діяльності і форму реалізації конституційного права на працю. Цей дослідник розкриває категорію державної служби в чотирьох аспектах:

– у соціально-економічному як форму відображення суспільних зв'язків і відносин, утворену в процесі службово-трудової діяльності державних службовців;

– політичному як професійну діяльність державних службовців з реалізації державної політики, досягнення вироблених усіма політичними илами сучасного суспільства цілей і завдань щодо забезпечення сталості і стабільності останнього;

– правовому як систему юридичних норм, які забезпечують практичне виконання державними службовцями своїх службово-посадових прав і обов'язків з метою формування, організації та функціонування державних органів, установ і організацій;

– професійному як вид трудової діяльності, що здійснюється на оплатній основі та передбачає наявність теоретичних знань, практичного досвіду та трудових навичок у сфері державного управління [116, с. 45–47].

На думку О. Оболенського, державну службу України насамперед необхідно розглядати як систему соціальних інститутів, що є сукупністю взаємодіючих підсистем для досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їхній взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей, а саме: цілісність, збалансованість, рівновагу, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів. Державна служба є системою соціальних інститутів, серед яких такі: державні соціальні послуги; соціальний; економічний; правовий; організаційний; культурний; інформаційно-комунікативний; інтелектуально-духовний [207].

При розгляді державної служби як правового інституту виходять із того, що він має власну законодавчу базу, залучає велику кількість правових норм інших галузей права (трудового, адміністративного, конституційного тощо) і спрямований на реалізацію відповідних цілей, завдань і функцій держави. Державна служба як організаційний інститут передбачає сукупність організаційних норм, способів, процедур, стандартів і традицій упорядкування, регулювання й координації спільної діяльності державних службовців.

Н. Липовська визначає державну службу як систему інститутів, сукупність взаємодіючих підсистем, спрямованих на досягнення загальної мети, у яких кожна окремо виконує визначену функцію, але внаслідок синергетичного ефекту під час взаємодії сама державна служба набуває нових властивостей (цілісності, збалансованості рівноваги, розподілу сфер і способів діяльності, єдності підходів до вирішення завдань визначеного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Т. Пахомова та І. Пахомов зазначають, що ефективна державна служба становить один із найважливіших чинників успішної реалізації політичних, економічних, соціальних та антикризових програм в Україні. Її діяльність має бути орієнтована на демократичні цінності, серед яких: захист прав та свобод людини і громадянина; створення умов для економічної та політичної свободи, а також добробуту всіх громадян; забезпечення розвитку відкритого громадянського суспільства, прогнозування і подолання кризових явищ у суспільстві. Тільки високопрофесійна державна служба здатна забезпечити демократичне, правове, ефективне та результативне державне управління. В інтересах громадян державна служба повинна забезпечити

результативну та стабільну діяльність органів державної влади відповідно до їх завдань, функцій і повноважень на конституційних засадах. Ця система має бути прозорою, гарантувати верховенство закону, затвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю влади [219].

Так само Т. І. Пахомова наголошує, що державна служба була визначена як системний об'єкт – відкрита динамічна система, що розвивається, складовими якої є: державні органи, на які покладені повноваження щодо виконання завдань та функцій держави, які реалізують державні службовці; процеси та процедури, пов'язані з функціонуванням та розвитком як системи державної служби в цілому, так і її елементів – державних службовців та їх нормативно-правовою регламентацією; державні службовці, які є активними елементами цієї системи, та їх діяльність щодо реалізації завдань та функцій держави [220].

Варто виокремити історичну передумову, визначену позицією держави як арбітра, але не партнера, що відображається у державній службі та її призначенні [282, с. 56]. При цьому слід наголосити, що в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів, що відбуваються у світі останніми десятиріччями, державна влада має набути гуманоцентрічних орієнтирів, які забезпечать її позитивне сприйняття з боку громадськості і сприятимуть встановленню партнерських відносин між державою і суспільством. Особливого значення набувають світоглядні орієнтації державних осіб та система засобів реалізації соціальної політики держави в комплексі її раціональних і ірраціональних складових [283, с. 34].

Є. Курасова акцентує увагу на опрацюванні різних аспектів прояву соціального статусу в системі державної служби на емпіричному рівні з метою точної фіксації та визначення соціального престижу державних службовців. Тут знаходять своє відображення перші два рівні теоретизування. Автор пропонує використовувати систему показників, яка складається з чотирьох блоків, кожен з яких містить кілька проміжних показників, подібних за деякими параметрами. Перший блок об'єднує «умови», необхідні для виявлення соціального статусу державної служби. Другий блок можна назвати «умови життя». Він включає показники, які можуть бути виражені кількісно в абсолютних та відносних величинах і не залежать від суб'єктивних оцінок. Третій блок охоплює обсяг прав, пільг та привілеїв, що поширюються на державних службовців. Четвертий блок, який називається «престиж», характеризує міру довіри суспільства до державної служби, привабливість професії, її авторитет серед населення [167; 168]. Утім, найприйнятнішим визначенням є трактування державної служби як прояву публічно-правового взаємовпливу держави і службовця, який засновано на підлеглості із виконанням певних завдань від імені держави.

Отже, на нашу думку, державну службу слід аналізувати, використовуючи різні підходи: 1) соціальний – здійснення на професійній основі суспільно корисної діяльності щодо виконання функцій держави особами, які займають відповідні посади в органах державної влади на постійній основі; 2) політичний – реалізація державної політики; 3) правовий – нормативно-правове регулювання державно-службових відносин;

4) ідеологічний – формування іміджу державної служби; 5) соціологічний – реалізація повноважень органів влади; 6) організаційний – формування організаційних засад проходження державної служби, зокрема діяльності державних службовців; 7) процесуальний – забезпечення технологічного процесу функціонування держави, реалізації її функцій; 8) моральний – формування етичних засад функціонування державної служби.

Узагальнюючи все вищевикладене, можемо підсумувати, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб – громадян України, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, здійснюють виконавчо-розпорядчі функції, віднесені до певної категорії посад, беруть участь у формуванні та реалізації державної політики. Необхідність вивчення державної служби в Україні викликана насамперед корінними змінами у політичному, соціальному та економічному житті суспільства, становленням української державності. Інститут державної служби є важливим об'єктом адміністративного реформування. Це досить складний і тривалий у часі процес. Він має багато різних аспектів, одним із яких є концептуальне осмислення сутності, політичного змісту і значущості державної служби, здатне дати не тільки науково обґрунтовану методологію вивчення цього інституту, а й визначити орієнтири системної, послідовної, реалістичної реформи державної служби і забезпечити управлінську діяльність її інститутів і механізмів. Розпочатий процес реформування державної служби вимагає активізації наукових досліджень щодо модернізації державної служби, врахування відповідних теоретичних напрацювань у практиці державного будівництва. Переорієнтування державного механізму на розбудову сучасної країни, розвиток українського суспільства та задоволення потреб кожного громадянина можливі лише за умови зміни парадигми державного управління.

За функціональним навантаженням у державній службі варто виокремити такі складові:

1. Загальнофункціональну – реалізація загальних державно-службових функцій. Ця служба поділяється на:

– адміністративну – реалізація функцій, які не мають галузевої специфіки (діяльність персоналу в обласній державній адміністрації, відділах і управліннях міністерств і державних комітетах тощо);

– спеціалізовану – реалізація спеціально встановлених у нормативних актах повноважень службовців, які мають виражену галузеву компетенцію (податкова служба, митна, екологічна, юрисдикційна тощо);

2. Мілітаризовану – служба безпеки, військова, служба в органах внутрішніх справ. Мілітаризована служба є специфічним різновидом державної служби й має певні, відмінні від загальнофункціональної служби, ознаки, а саме:

- професійним обов'язком цих службовців є захист життя і здоров'я громадян, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку;

- вступ на державну службу мілітаризованого характеру здійснюється особами, які досягли 18-річного віку;

- наявність спеціальних дисциплінарних статутів;
- особливі умови вступу, проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби;
- особливий правовий статус мілітаризованих службовців;
- особливий порядок притягнення до правової відповідальності [1].

Стосовно структури проходження державної служби слід зазначити, що конструювання поняття значною мірою залежить від його елементів, які, будучи взаємопов'язаними, органічно взаємодіють, утворюючи в цілому це важливе правове явище як єдину цілісну конструкцію. Аналіз елементів, що його складають, є важливим як з теоретичної, так і з суто практичної точки зору, оскільки дозволяє виокремити ті суттєві моменти у чинному законодавстві, що регламентують проходження державної служби, і водночас відіграють важливу роль у сенсі удосконалення чинного законодавства. У результаті аналізу численних праць вітчизняних науковців визначимо, що структура проходження державної служби – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнюючих елементів, які можна поділити: на встановлення державної посади; прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори); прийняття присяги; правообмеження; випробувальний строк; стажування; перепідготовка та підвищення кваліфікації; атестація; щорічна оцінка діяльності державного службовця; службова кар'єра; ротація; службове розслідування; заохочення; юридична відповідальність; припинення державної служби.

Елементи проходження державної служби можна класифікувати [218], по-перше, як обов'язкові, тобто такі, без яких є неможливим проходження державної служби (встановлення державної посади; прийняття на службу, прийняття присяги, правообмеження, атестація, щорічна оцінка діяльності державного службовця, припинення державної служби); по-друге, як факультативні, які не є обов'язковими при проходженні державної служби (випробувальний строк, стажування, перепідготовка та підвищення кваліфікації, ротація, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність).

Особливу увагу слід приділити ключовому моменту проходження державної служби, яким є просування по державній службі, тобто службова кар'єра, що полягає в зайнятті більш високої посади; присвоєнні вищого рангу. Просування по державній службі може мати місце тільки за таких умов: наявність вакантної державної посади; відповідність особи встановленим кваліфікаційним вимогам; проходження установленої процедури вступу на державну посаду.

Державна служба реалізується через різного роду суспільні відносини, що виникають на основі правових норм та знаходять свій юридичний вираз у кореспонденції обов'язків і прав сторін [226]. Вони пов'язані з діяльністю органів внутрішніх справ, і тому велика їх частина характеризується як владні відносини. Одна сторона має право вимагати від іншої сторони поведінки, передбаченої нормою права [140], тобто правоздатності одного суб'єкта завжди відповідає обов'язок іншого, і навпаки. Державно-службова діяльність, що

здійснюється службовцями органів внутрішніх справ, обумовлює зміст і функціональну спрямованість цих відносин, які можуть виникати як усередині органів внутрішніх справ, так і за їх межами. Так або інакше в них завжди присутній як основний суб'єкт – службовець органів внутрішніх справ (за винятком деяких правовідносин з прийому на службу, коли громадянин ще не є державним службовцем). Зазначені правовідносини мають переважно державно-владний характер і характеризуються в теорії адміністративного права як державно-службові.

Особливої уваги заслуговує теза, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей; сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця. Тобто державний службовець не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи. Таким чином, основним принципом вирішення питання щодо просування державного службовця по службі є той факт, що державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, який бажає просування по службі [32]. Водночас на державний орган покладається обов'язок не перешкоджати службовцю, враховуючи його професійні якості, у просуванні по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей державного органу.

Здійснене узагальнення сучасних розробок вітчизняних та зарубіжних учених засвідчило застарілість засобів і методів публічно-управлінської діяльності. Сучасний підхід до дослідження правозабезпечувальної функції державної (публічної) служби базується на імперативі принципів законності та верховенства права, й передбачає реалізацію гуманізаційного підходу в публічній службі через підпорядкування діяльності суб'єктів державної влади потребам реалізації та захисту прав людини. Саме тому уявляється необхідним подолати існуюче обмеження ролі держави щодо належного забезпечення прав і свобод людини, спрямувавши увагу на багатопланову роботу в частині реального утвердження верховенства права, створення умов для реалізації людиною своїх прав і свобод.

На цій основі варто уточнити правовий статус посадових осіб (суб'єктів) у системі державної служби щодо реалізації правозабезпечувальної функції в контексті новел вітчизняного законодавства. При цьому забезпечення прав і свобод громадян визначено як форму реалізації правозабезпечувальної функції публічної служби, одну з головних функцій держави і важливу умову підтримання правопорядку в суспільстві, засіб реалізації прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів держави. Водночас внутрішню сутність правозабезпечувальної функції державної (публічної) служби, іманентну їй соціальну визначеність правозабезпечення та правоохорони як функцій публічного управління загалом запропоновано розглядати шляхом з'ясування державно-владного характеру правозабезпечувальної діяльності з точки зору розуміння її як форми публічно-правового впливу на суспільні відносини, що

не залежить від типу державного режиму та позбавлений партійно-політичного впливу.

Багатогранність правозабезпечувальної функції державної (публічної) служби потребує комплексного підходу до підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Саме проблеми подальшого вдосконалення системи та структури органів влади, підвищення ефективності їх діяльності, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як першооснови влади, зміцнення законності вирішуватимуться в процесі демократизації державного управління в Україні. Динаміка ситуації в суспільстві потребує адекватного реагування системи органів влади на зміни, що відбуваються в системі забезпечення громадської безпеки, у тому числі створення та вдосконалення власної гнучкої структури влади щодо здійснення правозабезпечувальної функції. Діяльність держави щодо реалізації правозабезпечувальної функції в цьому напрямі багатовекторна. Втім провідними її напрямами є, по-перше, вдосконалення вітчизняного законодавства, у тому числі стосовно регулювання організації, форм та методів роботи системи правоохоронних органів, по-друге, реформування органів публічного управління з метою підвищення рівня їх функціонування, по-третє, реформування діяльності структур державної служби в напрямі раціоналізації правозабезпечення суспільних відносин.

Нагальним завданням удосконалення напрямів реалізації правозабезпечувальної функції державної служби в цьому контексті є пошук шляхів створення науково обґрунтованої моделі управлінської діяльності, здатної за умов демократичного розвитку, функціонування інститутів громадянського суспільства реалізовувати на відповідній території виважену соціально-економічну та правову політику. Відтак актуальним завданням державного управління має стати проведення комплексного дослідження функцій державної служби в поєднанні із вимогами і стандартами ЄС, визначення ролі і місця, компетенції і повноважень кожного суб’єкта публічно-службових відносин, розробка пропозицій щодо вдосконалення їхнього правового статусу. Дослідження цих проблем дозволить якщо не усунути, то хоча б нейтралізувати можливі негативні фактори в системі державної служби.

РОЗДІЛ 2
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГУМАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Організаційні аспекти гуманізації публічної служби в Україні

Важливим чинником сучасного суспільного життя є якісна зміна ставлення громадянського суспільства до публічної влади. Суспільство відчуло свій вплив на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посилився громадський контроль і підвищилася вимогливість до результативності, ефективності діяльності управлінських органів та їх посадових осіб. На часі зміни адміністративного та адміністративно-територіального устрою держави, постає необхідність суттєвого посилення ролі держави в забезпеченні добробуту населення, назріли проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України, залучення її до світових інтеграційних та глобалізаційних процесів включення в систему загальнолюдських цінностей. Саме ці структурно-функціональні та змістові зміни соціального середовища, які відбуваються у сучасній Україні, є детермінуючими факторами інноваційних змін та необхідності гуманізації публічної служби.

Гуманізація публічної служби передбачає реалізацію світоглядного принципу, в основу якого покладено повагу до людей, турботу про них, переконання у їх більших можливостях до саморозвитку. У сфері управління гуманізація публічної служби постає системою моральних, психологічних, етичних, правових, економічних та технічних заходів щодо перетворення праці як посадових осіб, так і органів публічної влади на джерело суб'єктивного задоволення та розвитку особистості, громади та суспільства в цілому. Організаційні та правові засади здійснення публічної служби визначаються Конституцією України та нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, указами Президента України та іншими документами, віднесеними до її компетенції.

Необхідність розгляду питання організаційно-правових засад гуманізації публічної служби в Україні зумовлена: докорінними змінами в духовному, політичному, соціальному та економічному житті суспільства; становленням української державності в контексті глобальних процесів світової історії; необхідністю прискорення реформ, розробки нових методів, механізмів і технологій у державному управлінні, які б відповідали сучасним тенденціям суспільного прогресу, загальнолюдським цінностям; потребою у збільшенні реального інтелектуального, професійно-кваліфікаційного й духовного потенціалу держави й суспільства взагалі та в державному управлінні зокрема; актуалізацією необхідності створення умов для всебічного розвитку духовного потенціалу особистості й суспільства, позитивної соціодинаміки духовного життя, плюралістичного вибору людиною способів і форм самореалізації, формування й закріплення в суспільстві нової системи духовних, ідейно-світоглядних та морально-ціннісних орієнтацій; потребою в оновленні державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування відповідно до

вимог максимального забезпечення їх ефективності в задоволенні інтересів людей; необхідністю вироблення концепції та практичного здійснення нової політики у державній службі, вибудованій на гуманістичних цінностях; підвищенням значення критичного переосмислення зарубіжного досвіду та його застосування в українській публічній службі.

Нагадаємо, що в Україні під терміном «публічна служба», визначеним у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, розуміють діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову), дипломатичну, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [133].

Таке закріплення визначення публічної служби на законодавчому рівні дало поштовх до побудови інституту професійного чиновництва, який, базуючись на професіоналізмі, політичному нейтралітеті та якісному виконанні службових обов'язків, є найважливішим фактором збереження та позитивного розвитку державності. Водночас інститут чиновництва, як свідчить досвід багатьох країн, відтворюється в існуванні інституту публічної служби, який, у свою чергу, складається з таких взаємопов'язаних між собою компонентів: організація публічної служби, процес публічної служби та адміністративний корпус, що працює в ньому. Головними елементами інституту публічної служби є державна служба, органи місцевого самоврядування, інші спеціалізовані державні служби [224] Однак, як свідчить світовий досвід, зазначений перелік структурних елементів інституту публічної служби України є неповним. Як правило, до нього в європейських країнах ще належать служба у сфері охорони здоров'я та служба у сфері освіти тощо. Так у Франції до публічних службовців належать функціонери медичної служби та функціонери пошти й Франс-Телекому, тоді як у Німеччині до складу службовців входять учителі.

Отже, інститутом публічної служби можна позначити систему органів влади, кожен із яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою, і в яких на постійній основі здійснюється професійна діяльність громадян, спрямована на реалізацію народом свого права на здійснення влади в державі [224]. Інститут публічної служби забезпечує зв'язок органів виконавчої влади з посадовими і політичними особами, як діючих, так і тих, хто перебуває в опозиції, а також із суспільством та його громадянами, є видом соціальної діяльності, що ґрунтується на принципах відкритості та прозорості функціонування виконавчої влади. Водночас самі принципи є впливовими чинниками, що зумовлюють державне управління та структуру публічної служби, засади якої формуються законодавством.

У науковій літературі існує велика кількість підходів до визначення принципів управління та його складових. Проте в умовах сучасних процесів європейської інтеграції та побудови прозорої системи публічної служби додаткового дослідження потребують ті принципи державного управління, які визначатимуть новий напрям розвитку управління сучасної України і на яких будуватиметься гуманізація інституту публічної служби.

Принципи інституту публічної служби не є незмінними, вони трансформуються під впливом вимог та потреб сучасного суспільства [96, с. 24]. І на сьогодні до таких принципів, що лягли в основу реформування публічної служби в більшості розвитих країн, можна віднести такі.

По-перше, принцип демократизації державного управління і публічної служби. Необхідно, щоб поставити публічна служба залежала від інтересів суспільства. Варто враховувати, що в умовах комп'ютеризації населення з'явилася і технічна можливість погано поставити діяльність органів влади, особливо бюджетну сферу під громадський контроль [303 , с. 214].

По-друге, важливим елементом демократизації є встановлення прозорих відносин між центральними, регіональними та місцевими органами управління, створення умов загальної зацікавленості в підвищенні ефективності публічної служби. З цією метою створюється ефективна система мотивації публічних службовців, заснована на їх матеріальному й моральному заохоченні [316, с. 55]. Важливе значення в демократизації системи державного управління має діяльність представницьких органів влади, у тому числі опозиційно налаштованих, як центральних, так і територіальних, що дозволяє виробити правові норми для регулювання роботи органів управління і публічних службовців.

По-третє, принцип орієнтації на клієнта. Інтереси клієнта, споживача продукції адміністрації повинні стати головною турботою уряду, державних органів, системи державного управління. З цією метою планується впровадити в систему управління ринкову динаміку, яка б змушувала керівників поставити обслуговування клієнтів на такий самий рівень, як у приватних компаніях [324, с. 233]. У державному секторі управління розроблені стандарти обслуговування клієнтів, створюються єдині обслуговуючі центри різних відомств, що вирішуватимуть усі проблеми клієнта в одному місці, не змушуючи його звертатися до різних інстанцій, організується конкурентне середовище шляхом залучення приватних підприємств до обслуговування клієнтів. Девізом публічної служби стає гасло «обличчям до людини», її інтересів, запитів, побажань.

По-четверте, принцип орієнтації на кінцевий результат та, по-п'яте, принцип рентабельності [323, с. 154]. Держава не може недбайливо використовувати гроші платників податків, витрачати їх на програми, що не дають належного економічного, політичного, соціального ефекту. Ліквідація таких програм – це повернення в державний бюджет мільярдів коштів, що дозволяє, у свою чергу, використовувати їх за дійсним призначенням – для обслуговування клієнтів. Принцип рентабельності виражається і в ощадливій витраті урядом державних засобів на власну діяльність. Це досягається різними шляхами, наприклад, скороченням штатів, раціоналізацією управлінських процедур, передачею частини управлінських функцій приватним компаніям, підвищенням вартості товарів і послуг, наданих державним сектором, у тому числі державною службою тощо. Таким чином, кожна гривня, кожен долар, кожне євро, призначене державним бюджетом на державне управління, повинні

бути витрачені максимально ефективно, мати визначений, бажано оптимальний коефіцієнт віддачі.

По-шосте, принцип простоти управління [159, с. 27.]. Він зумовлений необхідністю підвищення рівня оперативності управління, що, у свою чергу, вимагає спрощення управлінських структур, процедур вироблення й ухвалення рішення, підвищення самостійності оперативних одиниць, відповідальності виконавців за реалізацію прийнятих директив. Навіть керівники комерційних структур, де рівень бюрократії значно менший, ніж на державній службі, дійшли висновку, що підприємство, в основі якого лежать складні бюрократичні структури і процедури, перестає розвиватися, оскільки воно «задихається» від власної бюрократії. На питання управління, прийняття рішень, організації і контролю в такому підприємстві витрачається стільки часу, що воно не встигає за розвитком подій і відстає від життя. Як зазначає французький фахівець з менеджменту М. Крозьє, принцип простоти замінити колишні уявлення про організацію справи і цілком може бути застосованим до державного управління, а отже, і до інституту публічної служби.

Таким чином, інститут публічної служби, ґрунтується як на фундаментальних, так і на оперативно-організаційних принципах і передбачає відкритість виконавчої влади, прозорість діяльності усього апарату управління, становлення професійної та авторитетної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, підвищення продуктивності роботи державних службовців та ефективності функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Крім зазначених принципів, існує практика, коли уряд експериментує з ідеями нового державного менеджменту, що передбачає широке використання в публічній службі методів роботи, застосовуваних у приватному секторі. Серед них слід зазначити методи стратегічного планування, командного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінювання якості виконання службових обов’язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність до кількості, якості, складності праці тощо. Усе більш популярними стають ідеї «постбюрократичної організації», тобто відмовлення від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від «логіки установи» до «логіки обслуговування», розвитку «нового державного менеджменту».

Ще один напрям змін в інституті публічної служби – це відкритість, доступність. Громадянин розглядається не як «керований» об’єкт, а як «клієнт» державних установ, де він зі статусу «прохача» переходить у статус реалізуючого свої права споживача наданих йому державою послуг [5; 281]. Звідси нової актуальності набули питання прав громадянина у відносинах з державою і гарантій їхнього дотримання. Говориться також про участь населення в управлінні, відкритості адміністративної організації, її «чуйності», наближеності до людей, доступу громадян до інформації і под..

Останній напрям став найбільш поширеним і майже в усьому світі ведуться пошуки у сфері розвитку «державного підприємництва». Наприклад, у

Великій Британії з керівниками середньої ланки укладаються контракти на конкретний термін [108, с. 250]. Вони передбачають досягнення очолюваною ними службою встановлених результатів, а продовження контракту залежить від цього. Переведення на комерційну, контрактну основу частини традиційних структур публічної служби принесло позитивні результати: підвищилася її ефективність, знизилася ціна управлінських послуг, скоротився кількісний склад бюрократії [170, с. 255]. Однак виявилися і негативні сторони цих заходів – розмивання специфіки публічної служби як інституту суспільного служіння і, відповідно, дискредитація самих її працівників як людей, покликаних задовольняти суспільні потреби.

Слід зазначити зміни і в іншому напрямі. Відбувається усвідомлення провідної ролі культурних факторів у державному управлінні, необхідність формування нової культури державної служби. Магістральним напрямом удосконалювання культури публічної служби стала її «етизація», тобто підвищення уваги до морально-етичних аспектів поведінки публічних службовців [278]. Так, у багатьох країнах існує кодекс поведінки службовців, що включає в себе правові й моральні норми. Без етичного компонента будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх. Помітна частина новітньої літератури з питань державного управління присвячена саме цим проблемам. Усі ці заходи, за оцінкою діяльності фахівців публічної служби, будуть сприяти підвищенню якості роботи державного апарату. У результаті перетворення створюється якісно нова модель публічної служби.

Останніми десятиліттями в зарубіжній літературі відбувається часткове переосмислення основних принципів інституту публічної служби. Воно ведеться в таких напрямах: аналіз і інституалізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів [284, с. 87]; пошук оптимального співвідношення політичних і професійних основ в адміністрації; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів, «плоских» структур; децентралізація, здешевлення та скорочення адміністрації; обмеження ролі традиційної адміністративної ієрархії чинів [296, с. 30]; «менеджеризація» значної частини публічної служби і навіть маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління [37, с. 13; 322, с. 201]; максимально можлива відкритість, «чуйність» бюрократії на потреби й очікування громадян; значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби; формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління; наголошення на активізації людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління; домінування цілеспрямованої, професійно-практичної підготовки службовця; рекрутування кадрів на основі широкого суспільного відбору із залученням нестандартно мислячих осіб до державного управління; вироблення кабінетного мислення зі збереженням інституціональної пам’яті системи [71, с. 31]; підготовка керівних кадрів, орієнтована на широкі знання в різних галузях; розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на публічну службу; орієнтація на максимальну мобільність публічного службовця (просторову та професійну), можливість його плідної роботи в різних

структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління і відповідною ротацією кадрів; соціально-економічна зацікавленість службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень; створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, покликаних готувати керівні кадри.

Водночас усе більшої популярності набуває тенденція реполітизації адміністративного апарату, оскільки керівники публічної служби «на скільки-небудь важливих посадах практично не можуть бути деполітизовані і з необхідністю впливають на прийняття, а тим більше проведення в життя політичних рішень». Відбувається реформування законодавства про публічну службу в державах-членах Європейського Союзу за такими основними напрямами: наближення різних моделей державної служби шляхом їх взаємозбагачення і взаємопроникнення та посилення ролі базових системоутворюючих законів про публічну службу. Незважаючи на це інститут публічної служби залишається нагромаджувачем ресурсів держави і постає не сукупністю служб, а єдиною цілісною службою, що має слугувати своєму народові, суспільству, державі. Інститут публічної служби формується на всіх рівнях управління, утворюючи при цьому певну владну вертикаль.

Динаміка останніх змін у політико-адміністративних системах країн Євросоюзу та України обумовлює пошук шляхів удосконалення моделі системи публічної служби України. Одним з основних завдань є застосування принципів відкритості та прозорості в діяльності державного апарату, а також комплексного (інтегрованого) підходу до самої системи управління. В інтегрованому вигляді зміна управлінською парадигми виражається в заміні прямого директивного контролю на неформальний, публічний контроль над соціальними процесами та структурами, що здійснюється управлінської підсистемою управління. [299, с. 115].

Процес трансформації розрахований на порівняно тривалий період і являє собою безупинний потік удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їхньої адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, які постійно змінюються. Однак його головними напрямами реформування завжди були соціально-політичний, економічний та організаційно-правовий [224].

Соціально-політичний напрям трансформації включає пошук оптимального співвідношення політичних і професійних основ в адміністрації; інституалізацію політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів; підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби; гуманістичне орієнтування управлінської діяльності, де системо утворююча детермінанта закладена максимально можлива відкритість, «чуйність» бюрократії на потреби й очікування громадян; формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління можливість плідної роботи службовця в різних структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління, і відповідною ротацією кадрів; максимально можлива відкритість, «чуйність» бюрократії на потреби й очікування громадян; реполітизація адміністративного апарату.

Економічний напрям реформування передбачає менеджеризацію значної частини публічної служби й навіть маркетизацію взаємовідносин громадянина з апаратом управління; упровадження методів стратегічного планування, колективного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оціннювання якості виконання службових обов'язків; соціально-економічну зацікавленість службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень; децентралізацію, скорочення адміністрації та здешевлення та введення державного підприємництва.

Організаційно-правовий напрям трансформації включає зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів, «плоских» структур; максимальну мобільність публічного службовця; підготовлення керівних кадрів, орієнтоване на широкі знання в різних галузях; розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на публічну службу; наголошення на активізації людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління вироблення кабінетного мислення зі збереженням інституціональної пам'яті системи; домінування цілеспрямованої, професійно-практичної підготовки службовця до державного управління; обмеження ролі традиційної адміністративної «ієрархії чинів» та створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, покликаних готувати керівні кадри.

Постійна трансформація інституту дає можливість регулювати взаємодію із громадськістю, інтереси якої він покликаний забезпечити, та має очевидні переваги: прозорість та ефективність здійснення управлінських дій, формування атмосфери довіри до державної служби, порозуміння і співпраці влади та громадян, мінімізація негативізму в масовій свідомості стосовно держави та державної влади. Водночас цей публічний інститут має не лише мінімізувати політичне протистояння, створити найліпші умови для ефективного громадського контролю за виконанням державно-управлінських рішень та публічної звітності. Публічна звітність означає, що ті, хто відповідає за програму або міністерство, мають нести відповідальність за ефективне втілення цієї програми чи управління міністерством. Звітність, у свою чергу, передбачає наявність публічного нагляду за цією діяльністю.

Для впровадження зазначеного необхідно, усвідомити по-перше, що сьогодні має відбутися трансформація самої системи публічної служби, по-друге, суттєвого корегування потребує державна кадрова політика, що враховуватиме такі основні завдання: створення національного кадрового резерву, посилення професіоналізації державного управління та формування його кадрового потенціалу, детінізація трудових ресурсів, проведення активної кадрової політики щодо жінок, іноземних працівників, пенсіонерів та представників опозиційно налаштованих політичних сил з метою оптимізації кадрового забезпечення, по-третє, удосконалення відповідного правового регулювання.

Основою такої модифікації розвитку української держави може бути інтегрована структура інституту публічної служби, що забезпечує весь комплекс організаційно-управлінських, політичних та соціальних відносин та

вимагає постійної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. У свою чергу, процес залучення громадськості базується на таких основних принципах: прозорість, відкритість, гнучкість, підзвітність, урахування інтересів громадян.

2.2. Правові аспекти гуманізації публічної служби в Україні

Публічна служба в Кодексі адміністративного судочинства України, прийнятому 6 липня 2005 р. (набув чинності з 1 вересня 2005 р.) визначена «як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [133].

В Україні окремого закону про публічну службу немає. Правове становище державних службовців регулюється Законом України «Про державну службу».У частині другій ст. 9 цього закону визначено, що регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України та інших, здійснюється відповідно до цього закону, якщо інше не передбачено законами України [243].

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями й мають відповідні службові повноваження [243].

Схвалений у 1993 р. і чинний донині Закон України «Про державну службу» регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті . У законі встановлено, що основними принципами, на яких ґрунтується державна служба, є такі: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [243].

Важливою складовою публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким регулюється правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на

забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів.

Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування визначено в ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму й законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни й неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [260].

Гуманізація публічної служби – це система політичних та організаційних заходів щодо впровадження в публічну службу всіх рівнів базових принципів, за яких людина є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість діяльності державної служби. У вузькому розумінні гуманізацію публічної служби визначають як поширення ідей гуманізму на зміст, форми й методи здійснення публічними службовцями своїх професійних обов'язків [68, С. 93 – 94].

Зміст гуманітарної парадигми П. М. Петровський розглядає через ряд її атрибутивних ознак – визнання людини вищою метою, а людинознавства – необхідною умовою здійснення демократичного врядування. У зв'язку з цим основними напрямами реалізації орієнтованої на людину державної політики є: дотримання принципу верховенства приватних прав людини, здійснення належної кадрової політики, утвердження адміністративної культури, формування гуманітарно-інноваційного способу мислення посадових осіб державного управління та місцевого самоврядування, а також проведення об'єктивного гуманітарного аудиту [229].

Правовою основою гуманізації публічної служби є Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інші законодавчі акти, а також принципи та норми міжнародного права, викладені в міжнародних договорах і угодах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Згідно зі ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Основоположними принципами Конституції України як Основного Закону України є принципи верховенства права, соціальної справедливості,

свободи, рівності, гуманізму. Так, Конституцією України визначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це означає, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Крім того, норми Конституції України є нормами безпосередньої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції України [149].

Конституцією України встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Основним Законом України підтверджено, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Також зазначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Відповідно до Конституції України кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості [149].

Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Кожна людина має невід'ємне право на життя, на повагу до його гідності, на свободу та особисту недоторканність. Обов'язок держави – захищати життя людини.

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Кожен має право на житло, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, освіту тощо [149]. Зазначені вище конституційні права громадян України повною мірою гарантуються й для тих, хто працює у сфері публічної служби.

В основі гуманізації публічної служби відображені також принципи та норми міжнародного права. Адже визнані у світі міжнародні стандарти щодо забезпечення дотримання гарантій, прав і свобод людини є підставою для міждержавного співробітництва.

У міжнародному праві норми про права людини спочатку виникали як реакція на жорстокі та нелюдські способи й методи ведення воєн. На основі цих норм виникло міжнародне гуманітарне право. На межі XVIII – XIX ст. під впливом ідей гуманізму в суспільстві стало виникати більш широке розуміння прав людини, яке вплинуло на становлення міжнародного права прав людини. Перші такі міжнародні акти були спрямовані на боротьбу з рабством і работоргівлею (Декларація про заборону торгівлі неграми-невільниками 1815 р., Генеральний акт про Конго 1885 р., Брюссельська конвенція 1889 р., Генеральний акт Брюссельської конференції 1890 р. та ін.). Але лише в XX ст. питання прав людини опинилося дійсно в центрі світової політики. Після закінчення Першої світової війни Ліга Націй безпосередньо взялася за розробку міжнародно-правових питань захисту прав національних, етнічних, релігійних і мовних меншин. Це мало велике значення для розвитку теорії та практики міжнародного захисту прав людини [38].

У 1945 р. була створена Організація Об'єднаних Націй (ООН), якою було закріплено норму про права людини у Статуті ООН. Норми Статуту ООН про обов'язок держав співпрацювати в галузі захисту прав людини відігравали та продовжують відігравати величезну роль у становленні міжнародно-правового захисту прав людини. Ці норми є найбільш загальним правовим зобов'язанням, на основі якого здійснюється все наступне міжнародне співробітництво в цій галузі. Це положення Статуту дозволило Генеральній Асамблеї ООН проголосити в 1948 р. Загальну декларацію прав людини. Згодом велика кількість найважливіших універсальних міжнародних договорів про права людини була розроблена й ухвалена саме в рамках ООН. Особливо слід виокремити конвенції, ухвалені в галузі захисту соціальних і економічних прав Міжнародною організацією праці. Крім того, у рамках ООН розроблена значна кількість міжнародних документів, що хоча й не є юридично обов'язковими, проте узагальнили в собі величезний досвід захисту прав людини та тому набули значної морально-політичної ваги (Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримки правопорядку, Основні принципи незалежності судових органів та ін.) [38, с. 187].

Становлення міжнародного права прав людини пов'язане з розробкою й ухваленням міжнародних актів універсального характеру, у яких права людини було систематизовано, а також із формуванням міжнародних організаційних механізмів захисту цих прав. У міжнародному праві така систематизація була здійснена з 1948 по 1966 рр. в серії нормативних актів, неофіційно іменованих Міжнародною хартією прав людини, до якої входять Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. У ці ж роки були створені найважливіші універсальні міжнародні механізми захисту прав людини. Міжнародна хартія прав людини є нормативно-правовою основою

міжнародного права прав людини. Загальна декларація прав людини ухвалена 10 грудня 1948 р. і досі залишається з багатьох поглядів унікальним документом. Це був перший міжнародний акт, у якому були викладені громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права людини [38, с. 188].

У Європі «соціальні ідеї були закріплені в 1957 р. Римським договором про заснування Європейського економічного співтовариства, в якому, зокрема, було визначено, що Співтовариство та держави-члени мають сприяти покращенню умов праці та життя працівників. Поступово відбувалося становлення соціальної сфери та сфери зайнятості ЄС. У Договорі про заснування Європейського Союзу 1992 р. ці сфери визначалися як цілі діяльності ЄС. У цілому закріплення питань соціальної політики як однієї з цілей, на яких сфокусовано діяльність Євросоюзу, свідчило про існування європейського соціального виміру» [199].

На сьогодні в межах Ради Європи створено справжню регіональну систему захисту прав людини, яку визнано однією з найефективніших у світі. У рамках Ради Європи було прийнято чимало міжнародних конвенцій та інших угод, більшість яких пов'язана з правами людини, зокрема Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейську Соціальну Хартію 1961 р., Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р., Рамкову Конвенцію про захист національних меншин 1995 р. Створено також і відповідні «контролюючі» органи, що забезпечують функціонування механізму захисту за тим чи іншим міжнародним документом. Найбільш значущим та ефективним із чинних міжнародних документів є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська Конвенція), яку визнано однією з найдосконаліших у світі. Вона покликана уособлювати європейські уявлення про права людини. Проте система захисту прав, що охороняються Європейською Конвенцією (головним органом якої після реформи 1998 р. є Європейський суд з прав людини, який за певних обставин може приймати скарги від осіб, чиї права, визначені Конвенцією, порушено, і які не знайшли захисту в національній правовій системі), має субсидіарний характер. Це означає, що особа може звернутися до Європейського суду з прав людини лише після вичерпного використання всіх внутрішніх засобів захисту, тобто способів, доступних індивідам у державі, яка порушила право, що охороняється Європейською Конвенцією. Питання про те, чи були використані в конкретному випадку заявником усі можливі правові засоби, Європейський суд з прав людини вирішує сам, ураховуючи при цьому особливості правової системи держави-відповідача і, перш за все, системи органів правосуддя, та специфічні обставини конкретної справи [237, с. 61].

Ключову роль у формуванні стандартів захисту прав людини відіграла Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. – документ, який закріплює деякі політичні, соціальні та економічні права громадян ЄС. Хартія складається із семи розділів, що містять фундаментальні цінності: гідність,

свобода, рівність, солідарність, права громадян та правосуддя, а також регулювання та тлумачення застосування цього документа у та 54 статей [317].

Україна є учасницею більшості універсальних договорів із прав людини і визнає для себе юрисдикцію Комітету з прав людини і Європейського суду з прав людини. З одного боку, це покладає на Україну відповідальність за відповідність її законодавства міжнародним зобов'язанням у цій галузі. З іншого боку, це означає, що завжди зберігається можливість оскаржити дії державних органів у міжнародних установах із захисту прав людини. Конституція України визнає таке право (ст. 55) [38, с. 188].

Побудова публічної служби на принципах гуманізму і соціальної справедливості передбачає спрямованість професійної діяльності публічних службовців на дотримання конституційних прав і свобод громадян України, як найвищої цінності держави, забезпечення якості адміністративних послуг, підвищення ефективності державного управління й місцевого самоврядування, створення гідних умов життя та сприяння розвитку України.

Таким чином, принципи та норми Конституції України, а також міжнародних договорів і угод відображенні в законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» , низці інших актів законодавства.

Розглянемо більш широко реалізацію цих принципів і норм у сфері державної служби. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу» право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Серед основних прав, визначених ст. 11 закону, державні службовці мають право: користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця; на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи; безперешкодно ознайомлюватись із матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, у необхідних випадках давати особисті пояснення; на посування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії; вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри; на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист

відповідно до його статусу; захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах та в судовому порядку. Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції [243].

Згідно зі ст. 33 закону оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Важливо, що скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим законом, гарантій, пільг і компенсацій [243]. У ст. 34 Закону визначено заохочення державним службовцям за сумлінну працю. А саме, за особливі трудові заслуги державним службовцям надаються державні нагороди та присвоюються почесні звання [243].

Також серед соціальних гарантій, визначених Законом України «Про державну службу», передбачено надання державним службовцям щорічної відпустки тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі посадового окладу. Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 35) [243].

Соціально-побутове забезпечення державних службовців визначено ст. 36 закону, відповідно до якої державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду. Державні службовці, які займають посади першої – четвертої категорій, мають право на першочергове встановлення квартирних телефонів. Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію.

Умови пенсійного забезпечення державних службовців визначені ст. 37 закону. Зокрема, на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 років, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у тому числі стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку.

Пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60 % від суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 р. – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – у розмірі 60 %, заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 р. – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Також у разі виходу на пенсію державні службовці за наявності стажу державної служби не менше ніж 10 років користуються умовами щодо комунально-побутового обслуговування, передбаченими цим законом [243].

Більшість зазначених вище норм у сфері державної служби є характерними і для служби в органах місцевого самоврядування. Право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування визначено ст. 38 Конституції України, ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Законами встановлено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Водночас встановлено вимоги щодо відповідної освіти і професійної підготовки, володіння державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [149; 256; 260].

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Права посадових осіб місцевого самоврядування визначені ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Посадова особа місцевого самоврядування має право: на повагу особистої гідності й честі; оплату праці; посування по службі; забезпечення умов праці; соціальний і правовий захист; отримання для виконання своїх службових обов'язків необхідної інформації; отримання інформації й ознайомлення з документами, що стосуються проходження нею служби; проведення службового розслідування й захист своїх законних прав та інтересів. Питання соціального забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування викладені в розділі 5 «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [260].

Таким чином, сформовані національні та міжнародні механізми захисту прав і свобод людини сприяють розвитку громадянського суспільства, а

гуманізація публічної служби сприяє ефективності та гуманізації державного управління й місцевого самоврядування в цілому.

У центрі нової моделі державного управління, побудованої на принципах гуманізму, має перебувати людина, а основними цінностями нових суспільних відносин мають стати вільне самовираження кожного члена суспільства, відповідальність та ініціативність з боку органів влади. Гуманізація публічної служби є досить масштабним проектом у часі здійснення та надзвичайно складним за структурою. Адже гуманізація у сфері державно-суспільних відносин передбачає морально-психологічну перебудову людини, внутрішню переорієнтацію системи духовних цінностей, усвідомлення власної гідності й цінності іншої людини, формування почуттів відповідальності і причетності до минулого, сучасного та майбутнього [319].

Реалізація державної політики щодо модернізації публічної служби як чинника гуманізації державного управління сприяла прийняттю низки стратегічних документів. Зокрема, указами Президента України було схвалено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу [263]; Концепцію адміністративної реформи в Україні [253]; Стратегію реформування системи державної служби в Україні [264]; Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [254]; Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [255]; Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [262]. Крім того, постановами Кабінету Міністрів України прийнято Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки [252]; Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року [248], яка втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [79].

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження й забезпечення прав людини і громадянина Указом Президента України від 22 липня 1998р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» визначено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [253].

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв’язано ряд завдань:

– формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

– формування сучасної системи місцевого самоврядування;

– запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

– організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

– запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [253].

На виконання Концепції адміністративної реформи в Україні Указом Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка визначила, що основними цілями й завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах [264].

З метою визначення шляхів удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування в державах ЄС Указом Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС, яка була спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів ЄС, що, зрештою, сприяло більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг [254].

Було визначено, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за такими пріоритетними напрямами:

– удосконалення правових засад функціонування державної служби;

– реформування системи оплати праці державних службовців;

– встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;

– вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;

– професіоналізація державної служби [254].

Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленою Указом Президента України від 20.02.2006 № 140/2006, яка була спрямована на системне правове розв'язання проблем у сфері державної служби з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій, було визначено актуальні проблеми вдосконалення законодавства про державну

службу, які в тому числі впливають на гуманізацію державної служби, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод державних службовців, зокрема:

1) зазначено, що сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку;

2) визначено, що негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них під час виконання службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;

3) вказано, що невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять державну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відпливу з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів. Низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг;

4) зазначено, що процедура прийняття на державну службу і посування по службі, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належний контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і водночас створює додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців;

5) підкреслено що внаслідок дії зазначених та численних інших факторів ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави.

Тому Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні було визначено основними засадами вдосконалення правового регулювання державної служби:

– конституційність і законність регулювання діяльності державних органів та державних службовців, їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

– висока професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедур прийняття рішень органами державної влади, забезпечення участі громадян у процесі підготовки таких рішень, об'єктивне та

оперативне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх посадових осіб;

– неухильне дотримання державними службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки, насамперед щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;

– патріотичність, самовіддане служіння українському народові, політична нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх займають;

– стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків, належна матеріальна та інша забезпеченість.

На основі цієї концепції було заплановано розроблення проекту нової редакції Закону України «Про державну службу» та проектів інших нормативно-правових актів, необхідних для вдосконалення системи державної служби в Україні, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів державної служби [255].

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 було затверджено Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, метою якої було визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України, спрямування зусиль державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні [252].

З урахуванням потреби в гармонізації системи державної служби зазначена програма передбачала такі цілі та завдання:

– підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави. Для цього було передбачено: визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг (далі – послуги); забезпечення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів і надання послуг; удосконалення системи добору кадрів на державну службу для визначення найбільш кваліфікованих фахівців з питань економічної, підприємницької, фінансової, банківської та інших видів діяльності, обізнаних із сучасними управлінськими технологіями, та здібних випускників вищих навчальних закладів; удосконалення системи оплати праці державних службовців на засадах забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці та заохочення державних службовців за результативну, сумлінну роботу;

– забезпечення прозорості державної служби, високого рівня відповідальності та звітності за підготовку і виконання управлінських рішень, надання послуг шляхом: створення прозорої системи управління персоналом державної служби; посилення відповідальності державних службовців за

результати своєї діяльності; запровадження прозорої процедури посування по службі на підставі професійних досягнень; створення системи управління якістю в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей шляхом забезпечення: комплексного розвитку законодавства про державну службу як професійного засобу виконання завдань і функцій держави; системного визначення видів державної служби; удосконалення законодавства з питань проходження державної служби; політичної нейтральності державних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності державних службовців на засадах рівності оплати за однакові обсяги, інтенсивність роботи і рівень відповідальності; удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців у країнах-членах ЄС; інституціонального розвитку державних органів [252].

У 2011 р. у рамках проведення адміністративної реформи, одним із напрямів якої є підвищення якості державного управління, була розроблена і прийнята нова редакція Закону України «Про державну службу», яка має набути чинності з 1 січня 2016 р. Закон був прийнятий для створення методологічного і регулятивного фундаменту правового забезпечення державної служби, що мала сприяти побудові в Україні професійної та ефективної державної служби, яка забезпечуватиме ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам [244].

Указом Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, що відіграє важливу роль і в гуманізації публічної служби. Основними цілями реалізації державної кадрової політики визначено:

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад серед працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

– упровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

– відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

– державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

– підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [262].

Для вдосконалення організаційних засад державної служби з урахуванням компетентнісного підходу та формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350 було затверджено Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року.

Планувалось, що реалізація Програми дасть змогу забезпечити:

– реформування державної служби у визначені строки, створення умов для подальшого вдосконалення державного управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування;

– реалізацію державної кадрової політики у сфері державної служби, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі з урахуванням компетентнісного підходу;

– наукове супроводження реформування державної служби, формування та реалізацію державної політики з використанням кращого міжнародного досвіду;

– проведення моніторингу результативності та ефективності реформування державної служби, створення професійної та політично неупередженої державної служби [248].

Однак зазначена програма втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [79].

У 2015 р. Нацдержслужбою розроблено проекти нової редакції законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», які було внесено на розгляд Верховної Ради України 30 березня 2015 р.

Закон України «Про державну службу» (нова редакція) визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення професійної, політично неупередженої, ефективної, підзвітної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а також реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їх особистих якостях та досягненнях (заслугах). Основними новаціями реформи державної служби, визначеними в проекті нової редакції закону України «Про державну службу», є чітке розмежування політичних та адміністративних посад; запровадження інституту державних секретарів міністерств; виведення за межі державної служби працівників патронатних служб, помічників депутатів; департизація публічної служби; спрощена та зрозуміла посадова класифікація; винятково конкурсна процедура прийняття на державну службу; зміна моделі оплати праці та системи управління державною

службою на чолі з Кабінетом Міністрів України, а саме створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, тощо [245].

Нова редакція проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» враховує коментарі експертів програми SIGMA/OECP до нової редакції проекту Закону України «Про державну службу». Таким чином, законопроекти гармонізовані між собою та відповідають європейським принципам публічного адміністрування.

Проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачається створення правових передумов для: підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування; стимулювання кар'єрного зростання; деполітизації; нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника; упровадження ефективного механізму запобігання корупції; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців місцевого самоврядування [261].

Таким чином, удосконалення правових засад гуманізації публічної служби сприятиме адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів, створенню умов для подальшого вдосконалення державного управління й місцевого самоврядування з урахуванням цінностей і принципів демократичного урядування.

2.3. Інституційні координати ЄС щодо гуманізації публічної служби

Гуманітарні процеси, що відбуваються в окремій країні, відображають безпосередній розвиток суспільства, рівень державного управління та вплив органів держави на відносини в економічній, політичній, соціальній, духовно-культурній та інших сферах діяльності суспільства.

Україна за своєю геополітичною належністю є європейською нацією та має формувати відповідну систему цінностей. Основні принципи та ідеї європейської системи цінностей закладені в Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини, Європейській соціальній хартії, основою яких є розвиток інтересів людини, її прагнення жити і творити в гармонії зі своїми цінностями, суспільством і природою.

Розвиток стану прав людини та європейського гуманітарного права розпочинається з часів прийняття британського Білля про права 1689 р., коли проблема прав і свобод людини та громадянина вже займала значне місце в державній політиці й конституційних актах.

Політичний маніфест французької революції, прийнятий 26 серпня 1789 р., – Декларація прав людини та громадянина – став преамбулою в першій французькій конституції 1791 р. Основними принципами Декларації є загальність і пріоритет прав людини. З перших статей Декларації проголошувались основоположні невід'ємні права людини. Деякі з них стали афоризмами та цитуються незалежно від джерела: люди народжуються й

залишаються вільними і рівними в правах (ст. 1); вони мають право на власність, а також право на безпеку й на опір пригнобленню (ст. 2); дозволено все, що не заборонено законом (ст. 3); ніхто не може бути підданий переслідуванню, арешту або покаранню поза тим, що прописано в законі (ст. 7, 8); людина вважається невинною, поки не доведене зворотне (ст. 9). Уже за тих часів Декларацією передбачалось, що кожен вільний висловлювати свої думки й погляди, у тому числі релігійні, писати, друкувати й обнародувати свої ідеї (ст. 10, 11). Рівність трактується як однакові для всіх відповідальність перед законом і доступ до управління, рівна участь у формуванні законів (ст. 6) і державних витратах (ст. 13, 14).

Імперативними у французькій декларації можна вважати норми: «лише невігластво, забуття прав людини і зневага до них є єдиними причинами суспільних лих і пороків уряду»; «природні, невід'ємні і священні права людини, щоб така декларація, незмінно перебуваючи перед поглядами всіх членів суспільного союзу, постійно нагадувала їхні права й обов'язки...» [73].

Принципи Декларації заклали основу формування європейської правової свідомості та використані в загальній декларації прав людини, прийнятій у 1948 р. Організацією Об'єднаних Націй. Вони і сьогодні є невіддільною частиною демократичних конституцій країн світу. Загальна Декларація прав людини є найбільш повним, загальновизнаним та авторитетним втіленням доктрини прав і свобод людини. Вона втілила та закріпила основні гуманістичні засади та норми, які визначають сучасний політичний, соціально-економічний, духовно-культурний статус особистості.

Активізовані в другій половині XX ст. тенденції до вдосконалення основоположних норм та принципів дотримання прав людини притаманні законодавству все більшого кола країн світу, виявляється прагнення до інтернаціоналізації прав людини. Ідеї та принципи Загальної декларації прав людини набули подальшого розвитку та конкретизації в міжнародно-правових актах, які відображають інтернаціональну концепцію захисту прав та свобод людини. До міжнародних актів, що розвивають такі тенденції, належать: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права і про громадянські і політичні права 1966 р., регіональні декларації і конвенції: Європейська конвенція з прав людини, Міжамериканська конвенція з прав людини, Африканська хартія прав людини і народів, Ісламська загальна декларація прав людини. Декларації та конвенції не мають обов'язкового характеру, містять наміри та завдання, але ці документи відіграють важливу роль у процесах закріплення прав та свобод. Пакти ООН є обов'язковими для виконання кожною з держав, якою вони підписані та ратифіковані. Більше ніж 140 країн світу ратифікували міжнародні пакти. Це покладає на них обов'язок щороку надавати в ООН офіційну інформацію про права людини.

Головним актором у гуманітарному аспекті на міжнародному рівні є Організація Об'єднаних Націй зі спеціалізованими міжнародними організаціями і агентствами, які до неї входять. Ефективно забезпечують основні права та свободи громадян регіональні організації. Першою регіональною організацією вважається Рада Європи. Члени цієї організації у

1950 р. прийняли Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод. До міжнародних органів із захисту прав людини входять: договірні органи; європейський суд з прав людини; комітет з прав людини ООН; комітет із захисту всіх працюючих, мігрантів та членів їх сімей; комітет з економічних, соціальних та культурних прав; комітет проти знущань. Існують і тематичні організації при міжнародних організаціях: рада з прав людини ООН; управління Верховного комісара ООН з прав людини; бюро демократичних інститутів та прав людини; комісар Ради Європи з прав людини. Після Другої світової війни відповідно до плану Маршалла на базі Європейської організації економічного співробітництва була створена Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Нині все більше країн світу приєднуються до гуманізаційних процесів, які перетворюють суспільство заради підвищення соціальної стабільності. Рушійною силою цих процесів є нормотворча діяльність ЄС, діяльність Суду ЄС і формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права, свідомий пошук новітніх, ефективніших форм управління та врядування в ході поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС.

Первинне законодавство ЄС утворює підґрунтя для здійснення державно-управлінської діяльності, окреслює спільні для всіх громадян ЄС цінності, формулює конституційні принципи, що визначають стосунки між державою та громадянином, між державами-членами та ЄС. Як приклад, у ст. 2 Договору про Європейський Союз людська гідність, свобода, демократія, рівність, верховенство права та шанування прав людини проголошуються спільними цінностями ЄС. У ст. 18 Договору про функціонування ЄС забороняється «будь-яка дискримінація на підставі державної належності» і, відповідно, вимагається від держав-членів у сфері застосування договорів однаково ставитися до власних громадян та громадян інших держав-членів [210, с. 15]. Проголошені Радою Европи принципи є фундаментом для державного устрою в усіх державах - членах ЄС. Повага до прав людини, демократія та верховенство права є обов’язковими для дотримання всіма державами - учасницями Ради Європи.

Інтенсифікація євроінтеграційних процесів в останні десятиріччя ХХ ст. виявила потребу в розвитку співробітництва в адміністративній та управлінській сферах діяльності урядів держав-членів ЄС. Адміністративне співробітництво має двосторонній чи багатосторонній характер, відбувається на наднаціональному, міжурядовому/ міждержавному, міжрегіональному, міжвідомчому рівнях.

У 1981 р. був заснований Європейський інститут державного управління. Це поклало початок інституційному розвитку процесів управління та їх удосконаленню в ЄС. З метою створення регулярного обміну досвідом та підвищення професіоналізму розроблено Європейську мережу державного управління (EPAN), яка являє собою неформальне об’єднання державних службовців усіх країн-членів ЄС.

У 2000 р. Європейською радою було офіційно визнано новий інструмент вироблення й координації європейської політики – Відкритий метод координації, який одночасно є інструментом оцінювання (benchmarking tool): за допомогою певних індикаторів (benchmarks) оцінюється й порівнюється прогрес та досягнення держав-членів у реалізації спільних політик ЄС. Відкритий метод координації нині широко застосовується для вироблення спільних політик ЄС: «втручання» ЄС у сфери зайнятості, освіти, інноваційної діяльності, соціального включення. Пенсійна реформа здійснюється за допомогою цього методу [210, с. 17].

Держави-члени, що через слабкість інституцій, відсутність нагляду та належного контролю не можуть забезпечити виконання рішень, гальмують євроінтеграційні процеси, уповільнюють розвиток інших держав-членів та стримують розвиток ЄС у цілому. Тому в міру розширення сфер євроінтеграційного співробітництва та поглиблення євроінтеграційних процесів відбувалося нарощування співпраці в галузі державного управління [94].

Мотивацією для інтенсивного пошуку нової парадигми для європейського врядування, здатної забезпечити ефективність процесу прийняття і впровадження управлінських рішень, стало падіння рейтингу наприкінці XX ст. ЄС як соціального інституту, але при цьому продовжувалось ведення політики розширення кордонів Союзу за рахунок приєднання країн Східної Європи.

У 2000 р. Європейська комісія визначила реформу врядування як одну зі стратегічних цілей, які потребують від ЄС змін своїх інституцій та поліпшення співробітництва у сфері проведення спільної політики – набути статусу кращого лідера для світу. Результатом цієї роботи стала Біла Книга «Європейське врядування», яку підготовлено у 2001 р. Комісією Європейського Співтовариства.

У Білій Книзі «Європейське врядування» розглядається, яким чином ЄС використовує повноваження, надані йому громадянами. Це видання запропонувало зробити процес формування політики ЄС більш відкритим для залучення до нього більшого кола осіб та організацій. У Білій Книзі видокремлюються п’ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість [93]. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на всіх рівнях влади: світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому. Кожен із принципів є важливим сам по собі, вони не можуть бути застосовані шляхом виконання окремих розрізнених дій.

У вересні 2001 р. Європейським парламентом ухвалений Європейський кодекс належної управлінської поведінки. Безпосередньо положень кодексу мають дотримуватись усі наднаціональні органи ЄС та їх службовці, опосередковано – усі службовці національних органів державного управління. Кодекс містить принципи управлінської поведінки, рекомендації та інструкції з організації управлінської діяльності та обслуговування громадян. Метою

кодексу є надати більш докладне роз'яснення того, що саме має означати на практиці право на належне управління [95].

Для забезпечення стабільності та сталого економічного розвитку в країнах-сусідах, які не ввійшли до політики розширення ЄС, шляхом відкриття для них перспективи поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, у 2004 р. започатковано Європейську політику сусідства. 4 грудня 2006 р. Європейська комісія оприлюднила повідомлення для Європейської Ради та Європарламенту «Загальний підхід до можливостей країн-партнерів Європейської політики сусідства (ЄПС) брати участь в агентствах та програмах Спільноти», у якому передбачено можливість участі України як країни-партнера ЄПС у роботі галузевих агентств та тематичних програм ЄС.

В Україні питанням упровадження європейських інструментів інституційного розвитку вже протягом багато років приділяється увага як з боку влади, так і науковців та представників громадськості.

Співробітництво України з ОЕСР визначено одним із пріоритетних напрямів економічних реформ України. Комітет з питань державного управління ОЕСР (PGC OECD) є визнаною у світі платформою для обміну кращими практиками у сфері державного управління.

Для сприяння країнам-кандидатам на вступ у ЄС у встановленні управлінської та адміністративної систем у 1992 р. була впроваджена спільна програма Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейського Союзу SIGMA. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – це програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту. Метою започаткування даної програми стала потреба в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи у модернізації їх систем державного управління.

Мета проведення оцінювання програмою SIGMA: сприяння країнам-бенефіціарам у їхніх прагненнях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювало б дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права; допомога у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн до ЄС; підтримка ініціатив ЄС та інших донорів, спрямованих на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління.

На прохання Уряду України (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку, Шведською агенцією міжнародного розвитку та Представництвом Європейської Комісії в Україні, Молдові та Білорусі стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA» від 10 квітня 2006 р. № 196-р) та за фінансової підтримки DFID (Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії) і SIDA (Шведцького агентства з міжнародного розвитку), а також за згодою Європейської комісії, на початку 2006 р. SIGMA провела оцінку державного управління в Україні.

Оцінка була здійснена відповідно до компетенції, методології та основних показників SIGMA, що зазвичай використовуються для оцінювання державного управління в країнах-кандидатах.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2006 № 186-р «Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA» до складу Координаційної ради увійшли Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Головне контрольно-ревізійне управління, Рахункова палата.

На виконання Плану дій Україна – ЄС було визначено одним із пріоритетів співпрацю у сфері вдосконалення адміністративної системи управління з використанням інструменту SIGMA.

Європейською комісією у 2005 р. було прийнято рішення про розповсюдження на Україну інструменту Twinning.

Одним із важливих заходів, спрямованих на гармонізацію, наближення й адаптацію державної служби до європейських стандартів і вимог, є запровадження в Україні згідно з Указом Президента України від 06.10.2005 р. № 1424/2005 програми Twinning. У 1998 р. інструмент Twinning було запропоновано Європейською комісією для країн-кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції.

Twinning (англ. twins – близнюки) – інструмент інституційної розбудови, у межах якого відбувається співпраця на рівні державних службовців аналогічних органів державної влади країн-членів ЄС та України. Інструмент Twinning передбачає надання довгострокової допомоги (період підготовки проекту Twinning в середньому становить 1 – 1,5 роки, а період реалізації 1 – 2 роки) з метою впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС. Реалізація проектів Twinning в Україні спрямована:

– на загальнонаціональні пріоритети розвитку держави (Програма Президента України «Стратегія – 2020»);

– пріоритети співробітництва між Україною та ЄС (положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС);

– стратегію розвитку відповідної сфери;

– середньострокові пріоритети державного органу, де впроваджуватиметься проект Twinning;

– адаптацію до законодавства ЄС.

Ще одним європейським інструментом інституційної розбудови, який ефективно впроваджується в Україні, є TAIEX.

TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституційної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією (TAIEX) був заснований

Генеральним Директоратом Європейської комісії з питань розширення у 1996 р.

Відповідно до Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської комісії у рамках TAIEX, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 316, відбувається використання зовнішньої допомоги Європейської комісії в рамках TAIEX в Україні. Головними ознаками інструменту TAIEX є цільова експертно-технічна допомога, що передбачає сфокусованість на розв'язанні конкретних проблем розвитку, інтеграції та наближенні до європейського законодавства, а також мобільність, що дає змогу використовувати його для вирішення термінових питань на основі кращих європейських практик та підходів, адже сприяє обміну інформацією та досвідом з експертами ЄС.

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови CIB (Comprehensive Institution Building Programme) є складовою частиною ініціативи ЄС «Східне партнерство», яка була започаткована 7 травня 2009 р. в ході спеціального саміту ЄС у Празі. З метою забезпечення реалізації програми CIB Уряд України схвалив План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство».

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови націлена на підтримку проведення інституційної реформи окремих державних установ з метою створення умов для ефективної реалізації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі створення поглибленої зони вільної торгівлі. Основні завдання Програми: посилення політичної асоціації і економічної інтеграції України з ЄС; наближення законодавства до стандартів ЄС; модернізація горизонтальних систем управління: вироблення і впровадження політики, включаючи моніторинг, розвиток людських ресурсів, удосконалення правил і процедур та управління державними фінансами. Діяльність та досвід участі у цій програмі допомагає українським органам влади виконувати покладені на них зобов'язання щодо наближення до європейських норм та стандартів. Усі напрями реформування державного управління в різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування, що базуються на правилах, авторитетові й повноваженнях влади, більш ринковими механізмами адміністративного впливу.

Стимулююча роль ЄС для України до узагальнення кращого досвіду управління і врядування, наукового пошуку ефективніших інструментів врядування, управлінських технологій, інституційного розвитку змінює роль людини як особистості в політичному, економічному й соціальному житті країни. Змінюється людиноцентрична система цінностей, яка базується на засадах гуманізму, сприяє збереженню національних традицій, формує нове політичне й економічне мислення, в основі якого механізм соціально орієнтованого державного управління. Стає очевидним, що головна мета угод, договорів та інших міжнародних актів у системі забезпечення прав людини полягає не в дублюванні (чи регулюванні) національного законодавства, а у

встановленні чітких загальних стандартів діяльності держав, у забезпеченні їх усебічного визнання й однакового застосування [22, с. 10]. Гуманізаційний аспект публічного управління є визначальним у реформуванні українського суспільства.

Характерною особливістю сучасного розвинутого суспільства є орієнтація на універсальну модель інституційних взаємовідносин. Конструкція цієї моделі закріплена ідеєю соціальної солідарності, безпосередньо пов'язана з поняттям соціального партнерства. Саме тому формування соціальної політики в Україні в контексті європейського досвіду потребує власної концептуальної основи, розробки вітчизняної соціальної моделі, інтегрованої на центральному та регіональних рівнях [339].

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу публічної служби закріплене в Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською комісією 13 травня 2014 р., Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р., Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року №26-VIII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого на 2014 – 2017 рр., затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р. З огляду на це потреба реформування вітчизняної системи публічної служби, на якій неодноразово наголошували європейські та вітчизняні експерти, набуває особливої актуальності.

2.4. Гуманістичний аспект добору кадрів на публічну службу в країнах Європейського Союзу

Сьогодні в країнах ЄС використовуються два підходи до організації публічної служби: централізований і децентралізований. Централізований підхід забезпечує більшу послідовність у розвитку публічної служби, координацію багатьох кадрових функцій: набір кандидатів, тестування, розробку кваліфікаційних критеріїв, розробку системи оплати праці. Децентралізований підхід передбачає делегування кадрових функцій міністерствам і відомствам. Він вимагає інформаційної координації між центральними відомствами та окремими підрозділами.

Однак незалежно від того, який із цих підходів використовується, для країн ЄС є характерним гуманістичний вимір у системі публічної служби. Якість діяльності системи публічної служби полягає в тому, що людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності. Гуманістичний вибір у системі публічної служби можна розглядати як сприйняття системою публічної служби сукупності ідей,

поглядів, переконань, поваги до честі, гідності та прав публічного службовця, турботи про її блага, різнобічний розвиток, про створення достойних умов суспільного життя. Право на життя, здоров'я, повагу, захист честі, гідності, недоторканність і безпеку в країнах ЄС визнаються найвищою соціальною цінністю, а їх утвердження й забезпечення – як головний обов'язок держави. Украй важливим для можливості їх реалізації в системі публічної служби є формування громадянського суспільства й побудова правової держави.

Гуманістичний вибір у системі публічної служби країн ЄС має безпосередньо впливає на процеси добору кадрів на публічну службу. У більшості європейських країн добір кадрів на публічну службу відбувається:

1) шляхом порівняння документів про рівень кваліфікації (свідоцтво про освіту, рекомендації з попереднього місця роботи тощо), які подаються претендентом (Німеччина, Швейцарія, Нідерланди, Данія);

2) шляхом спеціального іспиту (Великобританія, Канада), який відбувається в конкурсному порядку;

3) шляхом тестування чи проведення інтерв'ю (країни Центральної та Східної Європи);

4) поза конкурсом (для політичних посад) [98, с. 280].

Публічні службовці мають привілеями незмінності за партійно-політичними ознаками. Зміна уряду не призводить до звільнення чиновників. Вони, за винятком посад політичного характеру, залишаються на своїх місцях. Чиновники наділені дискреційними повноваженнями (тобто правом вирішувати справи на свій розсуд у межах закону) і несуть відповідальність за свої дії.

В європейській практиці існують різні підходи питання добору кадрів на публічну службу, але в основному цей добір здійснюється на підставі професійно-ділових і особистісних якостей, компетентності та кваліфікації кандидата на конкурсній основі та за допомогою професійних екзаменів (текстів або іспитів). Добір кадрів на публічну службу здійснюється двома шляхами: зовнішній (за рахунок добору осіб за межами організації) і внутрішній (за рахунок призначення на керівні посади працівників своєї організації).

Позитивний бік першого шляху полягає в тому, що в організації з'являються нові люди з новими ідеями, негативний – потрібен значно довший період адаптації нових працівників в організації. Наприклад, у Франції добір на публічну службу здійснюється на основі стандартизованих критеріїв. Працівники, які перебувають на публічній службі, – це, головним чином, чиновники, для яких характерні чотири ознаки: державна чи муніципальна природа роботодавця, служба на постійній основі, позиція в адміністративній ієрархії, служба в державній чи муніципальній організації. Головними принципами, що визначають умови й форми допуску до публічної служби, є громадянство і рівність. Претенденти мають відповідати п'яти умовам, чотири з яких відповідають принципу громадянства: французька національність (в останні роки намітилось пом'якшення цієї вимоги до підданих країн ЄС або під час набору викладачів); наявність громадянських прав; відсутність судимостей; схильність до публічної служби; фізична придатність. Набір здійснюється за

конкурсом, який може проводитись усно чи письмово, а також за конкурсом документів. Обов'язковою умовою є публікація в «Journal officiel» оголошення про відкриття конкурсу на вакансії. Кожний конкурс дає доступ до певної категорії вакансій. На сьогодні їх усього 4: категорія А – вищі пости ієрархії; категорії В, С – представники середньої ланки, службовці; категорія D стосується робітників і поступово зникає. На державній службі в структурі посад посади категорії А займають до 30%, у територіальній державній службі лише 5% посад цієї категорії У конкурсі перемагає в середньому один із 15 претендентів, який до включення в штат повинен пройти стажування. У Франції 2/3 керівних посад у сфері публічної служби заповнюється лише за рахунок внутрішньовідомчих конкурсів. Тут майже виключається залучення керівних кадрів «ззовні», окрім як на нижчі посади. Залишити на роботу чиновники на основі одностороннього адміністративного акта, що є протилежністю трудової угоди. Він оформляється керівником і може бути анульований представником виконавчої влади або декретом президента республіки або прем'єр-міністра. Процес набору публічних службовців визначається трьома законами: Законом від 11 січня 1984 р., що визначає функції державних служб; Законом від 26 січня 1984 р. про державну територіальну службу і Законом від 9 січня 1986 р., що уточнює обмеження сфери діяльності державних лікарень [99, с. 4 – 9].

Французька система набору публічних службовців відрізняється від більшості інших держав наявністю спеціалізованих шкіл державного управління. Так, Національна школа управління і п'ять регіональних інститутів управління готують державних службовців категорії А, покликаних заміщати вищі посади в адміністраціях, причому призначення випускників після закінчення навчання здійснюється відповідно до рейтингу слухача в табелі успішності [304, с. 71].

Принциповою новиною у сфері публічної служби Франції є укрупнення корпусів шляхом їх злиття, перехід від системи приблизно 1 000 корпусів до структурованої державної служби за приблизно 50 функціями. З цією метою видокремлюються 7-8 великих напрямів професійної діяльності, які потім поділяються на декілька ієрірхічних рівнів [266, с. 299].

У Німеччині попередній відбір кандидатів для публічної служби відбувається, як правило, на конкурсній основі. Відповідно до поданих заяв кожний кандидат витримує випробовування, з огляду на рекомендації й особистісні характеристики. Далі конкурс проводиться анонімно. Більшість керівних посад заповнюється за рахунок внутрішньовідомчих конкурсів. Кандидати, які виграли конкурс, направляються на навчання за якою-небудь конкретною спеціальністю. Після цього чиновник приходить на роботу добре підготовленим [289, с. 209 – 210].

Позитивний досвід добору кадрів на публічну службу є у Великій Британії. Так, доступ до публічної служби у місцевих органах влади Великої Британії передбачає проходження претендентом процедур відбору й добору, які, власне, мають гарантувати професійну кваліфікацію майбутнього чиновника та обмеження упередженості під час відбору. Ці процедури

побудовані за принципами рівного доступу і набору за чеснотами та заслугами через «справедливий та відкритий конкурс». Значну увагу під час відбору до державної служби британські кадрові менеджери приділяють професійним навичкам претендентів. Тому останнім часом там запроваджено нову форму набору, що базується на оцінюванні здатності виконувати певну роботу, замість того щоб лише з'ясовувати, чи має кандидат необхідний досвід і наскільки добре, на його думку, він зможе виконувати цю роботу. Для цього використовуються різного роду тести (на швидкість друкування, уміння писати звіти, групові рольові ігри, завдання на вирішення конкретної проблеми тощо), залежно від посади, яку кандидат бажає зайняти. Усі ці тести покликані аналізувати здатність особи виконувати керівну діяльність відповідно до посадової інструкції. Окремо хотілося б зазначити, що кожен орган місцевої влади має розроблену процедуру набору й добору на публічну службу, де чітко прописано (на зразок алгоритму) кожен етап, що значно полегшує роботу кадрової служби і виключає подвійне тлумачення законодавчих актів [208].

Фундаментальним принципом у Великобританії є те, що служба пропонує «кар'єру», відкриту талантам, які надходять з освітньої системи, оскільки відкриті екзамени до управлінського класу передбачають також набір із випускників університетів. У 1989 р. була створена Комісія державної служби, завданням якої є підтримання принципів відкритого і справедливого конкурсу та відбору на публічну службу на підставі заслуг. Комісія видає «сертифікат про кваліфікацію», який вимагається від усіх осіб у вищих структурах [307, с. 15 – 16].

Таким чином, аналіз європейського досвіду добору кадрів на публічну службу свідчить про те, що він ґрунтується на законодавстві, яке розвивається в єдиному для різних країн напрямі з урахуванням національних традицій, має схожі принципи, форми й методи добору кадрів, а також гуманістичному вимірі в системі публічної служби й заслуговує на впровадження в Україні з метою здійснення модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та її адаптації до стандартів ЄС [63].

2.5. Публічна служба в інформаційному суспільстві: гуманістичний аспект упровадження електронного урядування

Поступальний розвиток інформаційного суспільства в Україні зумовлює ситуацію, коли змінюються характер і форми публічної служби, постають та вимагають свого вирішення пов'язані з цим нові проблеми та завдання щодо модернізації діяльності публічних службовців. При цьому однією з найбільш актуальних, складних і комплексних проблем, безпосередньо пов'язаних з процесами та формами здійснення публічної служби в інформаційну добу, є упровадження та розвиток електронного урядування.

Говорити про гуманістичний аспект упровадження електронного урядування можна, узагальнивши погляди на його суть. Загалом електронне урядування можна уявити як форму організації публічного управління, за якої відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого

самоврядування між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також формуванню нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою системи електронного урядування є електронний уряд, який за визначенням Європейської комісії розуміють як застосування інформаційних і комунікаційних технологій у державних адміністративних органах у поєднанні з організаційними змінами й новими методами для поліпшення послуг державного сектору і демократичних процесів, а також зміцнення політики держави [114; 154]. Тобто нинішній етап розвитку публічного управління та сучасних інформаційних технологій неможливо уявити без ефективних і дієвих інструментів електронного урядування, що не лише автоматизують класичні державні послуги, а й суттєво трансформують саму систему державного управління, сприяють посиленню його прозорості, зменшують потенційний корупційний складник [241, с. 216]. Зазначене є особливо актуальним для України. Адже в новій редакції Закону України «Про інформацію» розвиток електронного урядування визначено як один із напрямів державної інформаційної політики України [239]. Таке «узаконення» цього напряму державної політики (у попередній редакції закону його не було) свідчить про наявність політичної волі до подальшого розвитку електронного урядування в Україні та сформованість базових правових, економічних, технічних, технологічних, соціальних передумов такого розвитку.

Із цих позицій процеси упровадження та розвитку електронного урядування мають виразно гуманізаційне спрямування, оскільки їх головною метою, як було показано вище, є задоволення потреб громадян. Також становлення інформаційного суспільства обумовлює суттєві зміни професійної діяльності публічних службовців гуманістичного характеру. Зокрема, автоматизація багатьох управлінських процесів дозволяє вивільнити творчий потенціал публічних службовців, звільнивши їх від потреби виконувати рутинні операції, а інформатизація передбачає безумовне володіння публічними службовцями відповідними технологіями, здобуття відповідних професійних компетентностей тощо. Таким чином, зміни стосуються як системи публічної служби, так і її середовища, але в центрі уваги в будь-якому разі постає людина в ролі чи то об’єкта, чи суб’єкта публічного управління.

Метою цього підрозділу монографії є аналіз гуманістичних аспектів функціонування публічної служби в умовах інформаційного суспільства та упровадження електронного урядування, що обумовлюють потребу в модернізації професійної діяльності публічних службовців в інформаційну добу.

В інформаційному суспільстві як новій стадії розвитку людства домінуючим об’єктом виробництва і споживання стають інформаційні продукти та послуги. Таке суспільство орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного середовища, у якому кожен міг би створювати й

нагромаджувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвиткові та підвищуючи якість життя [153]. Як свідчить зазначене, в умовах інформаційного суспільства неодмінно змінюються структура та характер діяльності публічних службовців і їх взаємодія з громадянами. При цьому людські якості (набуті чи вроджені), які визначають «інформаційно-комунікаційний статус» кожного за цих умов, набувають у перебігу зазначених процесів особливого значення. Звичайно, в інформаційному суспільстві інформація як будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді стає чи не найважливішою цінністю. Але за всього того, навіть за умови інтенсивного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, які слід розглядати як новітній інструмент, саме за людиною залишається невід'ємна функція «оператора» модерного інформаційного простору.

Із цих позицій під час розгляду електронного урядування надзвичайно важливим є акцент на гуманістичній (на противагу техніко-технологічній) концепції розуміння цього явища. Загалом поняття «гуманізація державного управління» В. Купрійчук розуміє як переорієнтацію діяльності управлінських структур і суб'єктів на безпосереднє задоволення життєвих потреб членів суспільства, створення умов для їх повноцінної самореалізації, що дає змогу зосередити увагу на з'ясуванні суті, суспільного значення, основних чинників та засобів реалізації гуманізації державного управління в сучасній управлінський діяльності [163, с. 5]. А як слушно зауважує О. Орлов, вивчення закономірностей становлення інформаційного суспільства є необхідним елементом розуміння розвитку суспільного процесу, де об'єктивна тенденція переходу людства до інформаційного розвитку визначає саме гуманістичний вимір технологічного прогресу [211, с. 205].

Для подальшого розгляду особливостей функціонування публічної служби та впровадження й розвитку електронного урядування у зазначених умовах запропонуємо три базові моделі, що відображають характер взаємодії людини й інформації:

1. «ЛЮДИНА – інформація»;
2. «ІНФОРМАЦІЯ – людина»;
3. «ЛЮДИНА – [інформація] – ЛЮДИНА».

Перша модель відображає позицію людини як активного «оператора» в сучасному інформаційному просторі, друга – домінування потужних інформаційних масивів і потоків над людиною як пасивним споживачем, третя – взаємодію двох (і більше) активних людей за допомогою інформації, що тут є як допоміжний комунікативний матеріал. Ці моделі також відображають три основні складові інформаційної (інформаційно-аналітичної) діяльності, що в умовах сучасного розвитку інформаційного суспільства набувають особливого значення й для публічного управління: пошук, обробка та використання інформації. У межах конкретної моделі, що може утворитися в умовах певного інформаційного простору та на певній стадії управлінського процесу, на наш

погляд, яскраво виявляється специфіка професійної діяльності публічних службовців у її гуманістичному вимірі, а також переваги або недоліки досягнутого рівня розвитку електронного урядування для службовців і пересічних громадян, а також організаційні, кадрові та сервісні складові цього процесу. Комплексна реалізація зазначених моделей можлива також у межах певної цілісної системи електронного урядування. Тобто окремий публічний службовець, а також окремий громадянин (і першого, і другого в цих моделях позначаємо як «людина») в умовах інформаційного суспільства мають комфортно почувати себе на будь-яких позиціях зазначених моделей, при цьому задовольняючи власні життєві потреби й маючи необхідні умови для повноцінної самореалізації. Проте в розрізі кожної з названих моделей мають виявлятися окремі домінуючі фактори, які обумовлюють необхідність нових підходів до професійної діяльності публічних службовців в інформаційному суспільстві.

Модель «ЛЮДИНА – інформація». В інформаційному суспільстві публічне управління здійснюється в умовах, коли суб'єкт та об'єкт цього управління мають приблизно рівні можливості доступу до інформації, що використовується під час прийняття управлінських рішень. Це забезпечується відповідним рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних систем і технологій. Тобто, пройшовши певний етап розвитку техніки та технологій, суспільство знімає проблему доступу до певної інформації та зосереджується на питаннях пошуку й отримання максимально об'єктивної, точної інформації, яка потрібна «тут і зараз» для забезпечення виконання окремих функцій.

Функціонування публічної служби в інформаційному суспільстві здійснюється в умовах, коли відбувається колективне створення масивів інформації (знань), при тому, що їх споживання залишається суто індивідуальним. Це означає, що у публічного службовця з'являється багато добровільних безплатних (проте часто анонімних) «помічників», які на правах такого ж активного суб'єкта забезпечують його інформацією про стан об'єкта управління, тенденції його розвитку, можливі загрози тощо. Відтак, публічний службовець має бути ефективним суб'єктом інформаційної діяльності в умовах «електронного» багатоманіття.

При цьому інформаційна доба породжує питання про ефективність і самої держави, насамперед у контексті відповідності рівня і темпів розвитку, характеру й змісту діяльності публічного службовця цим же вимірам розвитку та діяльності інших членів суспільства як об'єктів публічного управління. Мова йде про відповідний ступінь технічного оснащення, технологічної грамотності, інформаційного забезпечення публічних службовців, який має бути не нижчим, а в ідеалі – вищим, ніж у пересічних громадян, організацій, якими управляють.

Публічний службовець як активний суб'єкт сучасного інформаційного простору має здійснювати ефективний контроль над цим простором, забезпечуючи тим самим права та свободи інших громадян. Це є абсолютно справедливим твердженням з позицій гуманістичного підходу, але як завдання в умовах інформаційного суспільства є складним для виконання і має низку політико-правових обмежень.

Також слід усвідомлювати, що широке упровадження інформаційно-комунікаційних технологій, розвиток інформаційного простору на засадах «електронного» багатоманіття аж ніяк не визначає автоматичного переходу публічних службовців до демократичного стилю управління, що передбачає високий ступінь поваги до громадян та врахування їх потреб й інтересів. Практика довела, що не ступінь розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, а саме люди визначають характер владно-підвладних відносин в умовах інформаційного суспільства. Із цих позицій висуваються й особливі вимоги, зокрема до попередньої тези про контроль інформаційного простору, який можна здійснювати як на благо людини, так і на шкоду. Таким чином, вимоги щодо дотримання демократичного стилю управлінської діяльності публічним службовцем залишаються актуальними.

Зрештою, уявлення про публічного службовця та громадянина як активних суб'єктів діяльності в умовах інформаційного суспільства має спиратися на те, що інформаційно-комунікаційні технології ліквідують багато перепон. Так, нові можливості щодо роботи з інформацією з'являються у людей, які мають фізичні обмеження щодо пересування в просторі, здійснення традиційної комунікації тощо. Тобто певні фізичні вади, проживання у віддаленій місцевості та інше в сучасних умовах не є перешкодою для активного здійснення або участі у здійсненні публічного управління.

У контексті моделі «ЛЮДИНА – інформація» також розкривається організаційний аспект розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування в Україні, який ми розглядаємо як сукупність питань щодо: 1) взаємного узгодження функцій, пов'язаних зі здійсненням електронного урядування органами публічної влади, з їх організаційною структурою в умовах розвитку інформаційного суспільства та 2) розподілу обов'язків і координації діяльності структурних підрозділів та окремих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації визначених у цій сфері завдань [87]. Таким чином, загалом організаційний аспект стосується питань забезпечення раціонального адміністрування у сфері розвитку інформаційного суспільства та упровадження електронного урядування.

Однією з ключових проблем, вирішення якої, на наш погляд, дозволить у подальшому розв'язати цілу низку організаційних питань, є проблема узгодження нових функціональних завдань органів публічної влади, викликаних упровадженням електронного урядування, з їх «традиційною» структурою. Як було показано вище, електронне урядування завдяки використанню інформаційно-телекомунікаційних технологій видозмінює лише форму організації публічного управління. Посилюється також «сервісна» спрямованість держави. Але класичні функції публічного управління при цьому залишаються без змін. Таким чином, змінюються, модернізуються форми, засоби управлінської комунікації та комунікативні канали, через які передається управлінська інформація, що неодмінно зумовлює потребу в «реформуванні» у буквальному розумінні органів публічної влади.

Це означає, що змін насамперед мають зазнати окремі допоміжні (забезпечувальні) функції публічного управління, як-от: діловодство та

документування, бухгалтерський облік, управління людськими ресурсами, зв'язки з громадськістю, а також функція організації діяльності, що належить до класу загальних функцій і покликана забезпечувати ефективне функціонування апарату управління на всіх рівнях у цілому. З урахуванням тенденції до просторового дистанціювання органів публічного управління та державних і комунальних установ як свого роду «сервісних центрів» з надання публічних послуг та громадян як їх «клієнтів» суттєво мають змінюватися й структурні підрозділи, що надають ці послуги. Водночас паралельно з електронним урядуванням використовуються й традиційні, не опосередковані інформаційно-телекомунікаційними технологіями, безпосередні міжособистісні форми управлінської комунікації та відповідні комунікативні канали. Тобто публічні службовці повинні бути однаково кваліфікованими для роботи в умовах і електронного, і традиційного управління та мати необхідні комунікативні навички.

Функціонально-структурні перетворення в системі публічного управління, пов'язані з розвитком електронного урядування, не зможуть досягти бажаного результату без внесення змін у підходи розподілу обов'язків серед публічних службовців та координації їх діяльності у сфері здійснення електронного урядування. Проте такі зміни, на наш погляд, на практиці часто пов'язані з необхідністю подолання низки проблем багато в чому суб'єктивного характеру.

Зокрема, на цей час на тлі інтенсивного використання інформаційних технологій у комерційному (недержавному) секторі України, успіхи держави в реальній, а не показній інформатизації своєї діяльності та полегшенні взаємодії з громадянами, за оцінками авторів аналітичних доповідей «Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні», є значно скромнішими. Є декілька причин такого стану (крім хронічної нестачі коштів на подібні ініціативи та відсутності волі керівників державних установ здійснювати ці перетворення). По-перше, більшість проектів, які на сьогодні реалізовані, майже не мають відношення до щоденних потреб людини. По-друге, держава більшою мірою зосереджується на інформатизації внутрішніх процесів державного апарату управління, меншою мірою звертаючи увагу на зовнішньоорієнтовані процеси. При цьому різноманітні інформаційно-аналітичні системи в органах державної влади створюються на різних типах платформ, що ускладнює їх узгоджену взаємодію. По-третє, інформатизація окремих державних функцій може приводити до протидії корупції, у чому не зацікавлені досвідчені, але малооплачувані працівники держустанов [113, с. 12 – 13]. Також ідеться про необхідність створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання щодо використання технологій електронного урядування [153]. Адже зараз дійсно складається ситуація, коли досягнення України в інформаційній сфері здебільшого зумовлені ситуативними і зовнішніми, а не системними внутрішніми чинниками впливу на суспільні модернізаційні перетворення [113, с. 4], серед яких упровадження електронного урядування в систему державно-суспільних відносин посідає не останнє місце.

Аналіз тенденцій сучасного етапу розвитку регіональних складових системи електронного урядування в Україні дозволяє сформулювати дві основні, на наш погляд, проблеми організаційно-управлінського характеру. По-перше, темпи цього розвитку в різних регіонах країни, більше того, навіть у різних населених пунктах одного регіону, істотно відрізняються. Залежно від різних факторів (політичних, соціальних, економічних, технічних та ін.) спостерігається як активне, навіть випереджальне, експериментальне упровадження систем і технологій електронного урядування в структурах «традиційного» публічного управління, так і відсутність навіть елементарних, базових елементів електронного урядування, передбачених чинними нормативно-правовими актами, що пояснюється низкою причин від об'єктивного браку належних телекомунікаційних мереж до відвертого спротиву новаціям. По-друге, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які мали би бути чи не провідними суб'єктами впровадження електронного урядування, а також громадяни, які могли б користуватися його перевагами, часто не мають достатньої інформації, знань і навичок, а також мотивації, необхідних для цього. Навіть за наявності сприятливих матеріально-технічних умов у межах регіону або населеного пункту упровадження електронного урядування відбувається подекуди шляхом «спроб і помилок» без достатнього урахування наявного зарубіжного та вітчизняного досвіду, що призводить до технічної та технологічної строкатості упроваджених систем, повторення вже зроблених раніше помилок. Орієнтування на застарілі технології веде до того, що вже за якийсь час таку систему доведеться модернізувати. Непідготовленість службовців і громадян до використання електронного урядування перетворює його на «дорогу іграшку», а всі можливі переваги нівелюються.

Таким чином, перша проблема вимагає управлінських впливів для розвитку власне системи електронного урядування як об'єкта, а друга полягає в необхідності цілеспрямованого розвитку суб'єктів, які взаємодіють із використанням зазначеної системи. Відтак, на цей час для регіонального рівня в зазначеній сфері, на нашу думку, найбільш актуальними є два завдання: 1) вирівнювання темпів розвитку електронного урядування в межах регіонів та між регіонами за рахунок створення відповідних умов; 2) підготовка державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також пересічних громадян до взаємодії з використанням можливостей електронного урядування.

Виконання цих завдань може відбуватися за участі багатьох суб'єктів, проте за умови постановки єдиної мети, координації зусиль, які докладаються, та концентрації необхідних ресурсів. Із цих позицій ефективною формою організаційно-управлінського забезпечення такої діяльності, на наш погляд, може бути Регіональний центр розвитку електронного урядування як певний довгостроковий проект, участь у реалізації якого можуть одночасно брати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні, комунальні та приватні підприємства, громадські об'єднання [83]. Метою створення та діяльності такого центру має бути здійснення координаційно-організаційної, експертно-консультативної, дослідницької та навчально-

методичної, інформаційно-просвітницької діяльності, спрямованої на об'єднання ресурсів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств і організацій усіх форм власності, громадських об'єднань та окремих громадян для впровадження й ефективного використання систем і технологій електронного урядування в регіоні. Важливо, щоб ця діяльність відбувалася в межах Концепції розвитку електронного урядування в Україні, єдиної в межах усієї держави технічної та технологічної політик – це гарантуватиме формування цілісної системи електронного урядування України та усуватиме міжрегіональний дисбаланс.

Модель «ІНФОРМАЦІЯ – людина». Людина в інформаційному суспільстві опиняється в епіцентрі інтенсивних комунікативних процесів, що породжує ситуацію інформаційного перенавантаження. Із цих позицій уявлення про світ можуть бути викривлені неадекватністю та, відповідно, незбалансованістю інформації, що надходить до певного суб'єкта. За таких умов людина може як переоцінювати, так і недооцінювати наявні та потенційні небезпеки, що з цим пов'язані, на основі спотвореної інформації приймати хибні, а почасти й небезпечні для самої себе рішення. Тобто незважаючи на наявність і нестримний розвиток інформаційних технологій і систем, призначених для автоматичної обробки даних, залишається актуальною проблема формування здатності самих людей здійснювати аналіз необхідної інформації, що актуально як для публічного службовця, так і для пересічного громадянина.

І для службовця, і для громадянина за таких умов актуальним стає питання про характер і ступінь свободи діяльності в сучасному інформаційному просторі. Дійсно, за умов інформаційного розмаїття, мінімалізації обмежень і багатства можливостей доступу до нього люди отримують свободу від примусу (свобода від влади уряду та соціальних обмежень). Проте це не означає тримання свободи досягнення певних поставлених цілей [189]. Тобто свобода насправді може виявитися лише віртуальною і свобода дій ще не означатиме свободи в досягненні бажаного. Для публічного службовця зокрема це обумовлює потребу в нових знаннях уміннях, навичках роботи, в іноді навіть агресивному інформаційному оточенні, для прийняття виважених і оптимальних управлінських рішень на основі ретельно дібраної, а не нав'язаної іншими, інформації.

Це ж обумовлюється і фактором наявності загрози спотворення інформації шляхом проходження її через значну кількість комунікативних каналів і фільтрів та послабленням або навіть втратою зв'язку з першоджерелом. Також існує проблема вибору надійного джерела інформації з-поміж багатьох.

З останнім пов'язана також надзвичайно важлива з позицій гуманістичного підходу проблема ідентифікації людини в сучасному інформаційному просторі. Для публічної служби це важливо з тих причин, що діяльність публічних службовців переважно стосується взаємодії з конкретним громадянином, який має свої права та обов'язки і як їх носій повинен бути конкретно ідентифікований. Інакше кажучи, актуалізується питання

ідентифікації як «електронного громадянина», так і «електронного службовця». На сучасному етапі ця проблема вже має техніко-технологічне вирішення, зокрема через інструмент електронного цифрового підпису, що потребує поширення.

Загалом, наведені вище тези свідчать про те, що суб'єкти управлінських відносин у сучасному інформаційно насиченому світі мають набувати нових якостей. Із цих позицій розкривається кадровий аспект процесів розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, що, на наш погляд, пов'язаний із сукупністю питань щодо двох основних напрямів: 1) формування кадрових ресурсів для діяльності в умовах розвитку в Україні інформаційного суспільства й електронного урядування в цілому та 2) безпосередньо кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування для повномасштабної та якісної реалізації державної політики, державних програм і проектів із розвитку в Україні інформаційного суспільства й електронного урядування.

Перший із зазначених напрямів певним чином виходить за межі системи публічного управління. Адже шлях до «електронної держави», «електронного міста (регіону)» починається в «електронному офісі», який неможливо уявити без інформаційно-компетентного «електронного службовця». Але для створення повноцінного «електронного уряду» потрібні підготовлені до роботи у форматі електронного урядування і «електронні службовці», і «електронні громадяни» [21, с. 222 – 229]. Також і О. Орлов, розглядаючи державне управління як безперервний процес вирішення проблем і зняття суперечностей, що виникають у соціальній системі, наголошує, що ці суперечності і проблеми слід очікувати, перш за все, у сфері соціальної взаємодії, а саме – адаптації кожного окремого індивіда та суспільства в цілому до існування на новому соціокультурному рівні розвитку [211, с. 209]. Тому в цьому плані, крім створення достатнього ресурсу власне спеціалістів у галузі інформаційних технологій (чому останнім часом приділяється підвищена увага) та електронного урядування, державної уваги потребує формування критично необхідної кількості громадян, які готові скористатися можливостями електронного урядування.

Щодо публічних службовців, то вимоги до них у частині володіння інформаційними технологіями, які використовуються в публічному управлінні, динамічно посилюються. Адже система генерації й передачі знань за останні десятиліття кардинально змінилася, а їх обсяг багаторазово зріс. Нині щорічно оновлюється близько 5 % теоретичних і 20 % професійних знань. Такий стан справ вимагає розвитку системи освіти протягом життя, де базова освіта періодично має доповнюватися програмами додаткової освіти [240, с. 167].Водночас існує низка актуальних проблем у фаховій підготовці цих службовців щодо зазначеного напряму. Адже існує необхідність паралельно з поступовим переведенням адміністративних послуг в електронну форму, упровадженням елементів електронної демократії тощо, постійно проводити широкі інформаційно-освітні кампанії для різних груп громадян.

При цьому обсяг навчального часу на вивчення інформаційних технологій у публічному управлінні за відповідними магістерськими програмами скорочено до мінімуму або скасовано взагалі. Натомість потреба щодо отримання нових знань та умінь у галузі інформатизації управлінських процесів, упровадження технологій електронного урядування в Україні зростає. Також з'являється потреба у фаховій підготовці окремих цільових груп державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з орієнтацією на галузеві особливості управлінської діяльності, спеціальне програмне забезпечення, що використовується, тощо.

За описаних умов актуальним є розвиток та розширення програм короткотермінового навчання. Наші попередні дослідження свідчать про необхідність чіткої диференціації слухачів, що прибувають на навчання за цими програмами, залежно від їх базової підготовки та практичних потреб. Упровадження диференційованого підходу дозволить забезпечити адресність підготовки державних службовців і посадових осіб, сприятиме оперативному вирішенню проблем, пов'язаних із модернізацією інформаційно-комп'ютерного забезпечення органів публічного управління та сприятиме більш динамічному розвитку інформаційного суспільства та впровадженню електронного урядування в Україні [84].

Також однією з головних умов успішної реалізації Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки названо забезпечення навчання, виховання, професійної підготовки людини для роботи в інформаційному суспільстві, а також створення відповідної системи мотивації населення щодо впровадження та використання ІКТ [213]. Зокрема, наявні умови спонукають створювати та розширювати мережу курсового навчання громадян з питань електронного урядування.

Комплекс питань кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування для повномасштабної та якісної реалізації державної політики, державних програм і проектів із розвитку в Україні інформаційного суспільства й електронного урядування зараз набув особливої гостроти на регіональному та місцевому рівнях. Через проблеми «цифрової нерівності» в багатьох регіонах України низка положень загальнодержавних програм із розвитку електронного урядування виконується незадовільними темпами. Відчутну роль у цій проблемі відіграє і фактор недостатньої кваліфікації публічних службовців.

Крім того, що упровадження електронного урядування висуває нові вимоги до професійної компетентності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, пов'язаних зокрема з необхідністю інноваційного оновлення способу їх діяльності, побудованого на аналізі інформації та практичному використанні знань [211, с. 209], дається взнаки дефіцит кадрів із добрими базовими та спеціальними навичками щодо володіння інформаційними технологіями. За нашими оцінками, це обумовлено тим, що основними «центрами тяжіння» для добре підготовлених фахівців у цій галузі є, по-перше, великі міста, а по-друге, сфера приватного бізнесу з більш високим рівнем оплати праці.

Саме тому Концепцією розвитку електронного урядування в Україні передбачено серед іншого підготовку кваліфікованих державних службовців, які забезпечуватимуть впровадження елементів електронного урядування, організацію навчання громадян і суб'єктів господарювання використанню технологій електронного урядування [153]. Нині йде мова про ухвалення Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань електронного урядування, яка б дозволила вирішити частину з названих проблем.

Натомість зберігається актуальність удосконалення програм підготовки магістрів державного управління та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в частині забезпечення їх готовності до роботи з використанням технологій електронного урядування. Адже зараз стоїть питання про підготовку досвідчених «експлуатаційників» систем електронного урядування, які працюватимуть в органах публічної влади на постійній основі. Для техніко-технологічного обслуговування зазначених систем потрібно значно менше висококваліфікованих спеціалістів, підготовка яких ведеться, до того ж ці послуги можуть надаватися сертифікованими організаціями приватного сектору. Тому, на наш погляд, доцільним також є введення норми щодо обов'язкового підвищення кваліфікації усіх державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань електронного урядування не менше як один раз на п'ять років.

Також актуальним є формування експертного середовища з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке має відбуватися щороку та спрямовуватися на отримання об'єктивних оцінок щодо стану одного з напрямів державної інформаційної політики України. Для розвитку експертної діяльності доцільно створити пул досвідчених експертів, до яких мають входити як галузеві фахівці, так і публічні службовці. Для цього потрібно ретельно добирати експертів за наперед визначеними критеріями, координувати та мотивувати їх діяльність, постійно проводити їх навчання та підвищення кваліфікації [86].

Загалом вирішення питань кадрового забезпечення діяльності організацій як публічного, так і приватного секторів у сфері розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, упровадження освітніх програм для громадян, на наш погляд, уже в найближчій перспективі дозволить значно підвищити ефективність цієї форми публічного управління в Україні, зміцнити його гуманістичні основи.

Модель «ЛЮДИНА – [інформація] – ЛЮДИНА». Як виявляється на практиці, в інформаційному суспільстві бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних систем і технологій не здатен замінити міжлюдської комунікації, а лише модернізує її форми і засоби. При цьому актуальним є використання новітніх технологій не як замінника, а як «помічника» людини в її комунікативній взаємодії з іншими людьми. Тобто саме міжлюдська комунікація, базована на сучасних інформаційних технологіях, є однією з

сутнісних ознак діяльності публічного службовця в умовах інформаційного суспільства.

Із зазначених позицій зміни в професійній діяльності публічних службовців обумовлюються можливістю в умовах інформаційного суспільства створювати нові спільноти. Цим самим забезпечується більш широкий та/або більш швидкий доступ суб'єктів (у тому числі без посередників) до необхідних баз і масивів інформації, що належать іншим суб'єктам. Проте така можливість доступу ще не означає повної відкритості та прозорості діяльності суб'єктів цих спільнот, особистої безпеки в таких спільнотах, а також того, що всі суб'єкти таких спільнот є достатньо компетентними з питань, навколо яких такі спільноти утворюються (зокрема, це пов'язано і зі згаданою вище проблемою ідентифікації «електронних громадян»). За таких умов перед публічним службовцем постає завдання перетворитися на ефективного «електронного комунікатора».

Наведена вище теза обумовлює й актуальність двох наступних. Так, в умовах інформаційного суспільства сфера забезпечення прав і свобод людини помітно розширилася. Тепер це реальна та віртуальна реальності одночасно. Тому потрібне розширення компетенцій і компетентностей публічних службовців для роботи в цих двох реальностях одночасно.

Також, оскільки завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям долаються дистанції та знімаються певні обмеження щодо міжлюдської комунікації, має модернізуватися уявлення про топологію суб'єкта публічного управління. Зокрема, крім традиційного кабінету публічного службовця, у приміщенні органу влади має функціонувати ще й віртуальний кабінет у мережі Інтернет. Відповідним чином мають змінюватися й форми та методи комунікативної та сервісної діяльності публічних службовців.

Саме з цих позицій сервісний аспект розвитку інформаційного суспільства й електронного урядування пов'язаний, на наш погляд, із сукупністю питань щодо двох основних напрямів: 1) формування інформаційно-комунікаційної інфраструктури та баз даних, необхідних для здійснення комунікацій і надання послуг з використанням систем електронного урядування та 2) модернізації функцій і структури органів публічної влади, а також професійної діяльності публічних службовців, у зв'язку зі збільшенням долі публічних комунікацій та публічних послуг, що здійснюються (надаються) у дистанційній (електронній) формі з використанням систем електронного урядування.

Так, розвиток концепції інформаційного суспільства і прогрес у розвитку інформаційних технологій привели до формування концепції віртуальної («електронної») держави, а відповідно – і віртуального публічного управління. Відповідно до цієї концепції, більша частина взаємодій з урядовими органами може проходити на основі використання можливостей комп'ютерної техніки й відповідних інформаційних технологій. Головним центром взаємодії суб'єктів стає урядовий портал, а механізмом зв'язку – електронний документообіг та електронна пошта.

Серед іншого концепція «електронної держави» передбачає інтеграцію інформаційних ресурсів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення доступу до них будь-яких суб'єктів громадянського суспільства, а також створення підсистеми онлайнових управлінських (адміністративних) послуг. Упровадження електронного урядування може стати тим важелем, використання якого дозволить підвищити ефективність функціонування всієї системи органів влади [121].

Тому в умовах сучасного етапу розвитку інформаційного суспільства основною вимогою з боку громадян та бізнесу до адміністративних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування є доступність і прозорість надання цих послуг, що серед іншого ефективно забезпечується поетапним переведенням цих послуг в електронну форму. Такі послуги ще називають електронними адміністративними послугами. Саме надання електронних адміністративних послуг є головною передумовою наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб та одним із головних пріоритетів розвитку електронного урядування у світі.

Як приклад, можна навести розвиток системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області, що здійснюється на засадах проектного підходу. Так, в основу комплексного проекту «Електронний регіон» покладено метод проектного управління з урахуванням цілей і завдань Комплексної стратегії розвитку Дніпропетровської області. При цьому завдання та цілі проекту «Електронний регіон» значно виходять за рамки Регіональної програми інформатизації та об'єднують заходи багатьох галузевих програм і проектів Дніпропетровської області. А стратегічною метою цього проекту є відпрацювання типових рішень з електронного урядування для подальшого поширення на всеукраїнському рівні [85].

Проте сформовані в Україні системи надання послуг в електронній формі перебувають лише на початковій стадії. Так, одним з основних завдань державного управління соціальною сферою є ефективне надання соціальних послуг. Проте надання соціальних послуг у режимі он-лайн, що характерно для інформаційного суспільства, неможливе без створення базового елементу такого сервісу – сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що дозволяє інтегрувати персональні дані з державних, комунальних і приватних інформаційних систем. Для того щоб організувати такий обмін інформацією, необхідна наявність інформаційно-комунікаційної системи, що дозволяє створити єдиний інформаційний простір для всіх учасників надання соціальної послуги. На цей час формування єдиного інформаційного простору державного управління соціальною сферою, зокрема на регіональному рівні, є актуальним завданням [120; 121].

Загалом питання про модернізацію функцій і структури органів публічної влади з розвитком інформаційного суспільства пов'язане з проблемою дебюрократизації публічного управління. Як справедливо наголошує В. Купрійчук, нині в Україні досить часто з боку державних службовців існує перекладання обов'язків, виконання яких є властивим «бюрократичній машині», на громадян, що призводить до нехтування взаємовідносин із

громадськістю, зниження виконавської дисципліни та ділової культури державних службовців. У центрі нової моделі державного управління, побудованої на принципах гуманізму, має перебувати людина, а основними цінностями нових відносин у суспільстві мають стати вільне самовираження кожного члена суспільства, відповідальність та ініціативність з боку органів влади. Для цього необхідно впроваджувати в управлінську систему: принцип простоти організації, який приводить до скорочення проміжних елементів управлінської структури, певних ієрархічних сходинок і потребує достатньо розвинутого духовного потенціалу людського ресурсу організації; принцип автономії, який передбачає ефективне використання здібностей державних службовців через надання їм простору для самореалізації, наділення їх свободою та відповідальністю за справу; принцип управління через підвищення рівня організаційної культури [164]. Зазначене вказує на тісний взаємозв'язок організаційного, кадрового та сервісного аспектів розвитку електронного суспільства та електронного урядування та дозволяє розглядати останній як прикладний вияв попередньої модернізації організаційних і кадрових основ публічної служби. У такий спосіб відбуватиметься гуманізація публічного управління, яка має стосуватися всіх її форм і бути спрямованою на потреби людини та громадянина.

РОЗДІЛ 3
СОЦІОКУЛЬТУРНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Інституціональні трансформації як предмет соціокультурного аналізу

Інституціональні трансформації – процес складний, багатоплановий і не однолінійний. Зараз учені, що досліджують динаміку соціальних змін в Україні, вживають поняття «інноваційне зрушення», «інституціональні зрушення», «трансформаційні зрушення» тощо. Безсумнівно, що всі названі «зрушення» здійснюються в контексті соціокультурної динаміки, соціокультурних зрушень. Розглядаючи інституціональні трансформації з боку відносин, норм, цінностей, тобто із змістовного боку цих елементів, потрібно звернути увагу на особливості їхніх зв'язків між собою. Не все ще в цьому напрямі достатньо проаналізовано, але деякі аспекти цілком ясні й давно досліджуються.

Реформування цілей і засобів їх досягнення в діяльності соціального інституту і є процес його динаміки, деталі якого бувають не повністю зрозумілі людям, що входять у той або інший соціальний інститут, аж до керівних кадрів організацій.

Роздуми над такою ситуацією зумовлюють постановку питання співвідношення цілей і засобів реорганізацій соціальних інститутів у соціокультурному плані. В абстрактному змісті засіб є гранично широким поняттям. Зміст цього поняття безмежно розширюється у міру того, як окремі люди, матеріальні ресурси, організації включаються до сфери процесу трансформації. Водночас очевидно, що всі ці численні об'єкти відіграють роль засобу, але самі по собі такими не стають. Будучи включеними в процес інституціональних трансформацій якимись своїми аспектами, ці численні об'єкти виражають особливості поставлених цілей, і ці особливості завжди конкретні. Однак конкретність особливостей не розкриває власні предметні риси, суть змістовного багатства об'єкта. Іншими словами, мова йде про адекватність «мети – засобу – результату».

Люди й організації, здійснюючи ту або іншу мету, неминуче стають засобом, людина визначає себе, свої фізичні й духовні сили як засіб реалізації мети. І якщо індивідуальне життя людини допускає її «цільовий розвиток», постановку послідовних і багатогранних цілей, що відображають у сукупності суть або конкретну сутність самої людини, то суспільні цілі, такі як, наприклад, інституціональні реформи або трансформації, не враховують конкретних предметних рис об'єктів, включених у процес змін як засоби.

Суть проблеми в тому, що різноманітні якості і властивості людей, «не відображені» поставленою метою і не використані як засіб, не залишаються незмінними, вони міняються в міру того, як людина, колектив або організація реалізує себе як засіб. Фіксація і пояснення цих змін – завдання соціокультурного аналізу інституціональних трансформацій. Іншими словами, перед нами питання про взаємоадекватність «мети – засобу – результату».

Соціокультурний зріз цього питання можна розглядати так. Відношення «ціль – засіб – результат» цікаве для з'ясування причин несподіваних результатів діяльності людини, адже саме в цих несподіваних результатах і виявляється той засіб реалізації мети, який до цього не був явним у предметі, визначеному як засіб.

В. В. Паціорковський розглядає розбіжність «мети» і «засобу» у цілераціональному ракурсі [222, с. 127 – 129]. Він пише, що колізія раціональності-ірраціональності соціальної дії, так само як і прагнення використовувати веберівську спадщину для соціологічної інтерпретації процесів перетворення пострадянського суспільства, можуть виявитися досить продуктивними як у методологічному, так і в змістовному плані.

Думається, однак, що тоді як «типи легітимного порядку» і «соціальне відношення» дозволяють досить адекватно зрозуміти чимало процесів, що відбуваються в нашій країні, пряме пояснення в термінах класифікації соціальної дії як цілераціональної, ціннісно-раціональної, афективної і традиційної [47, с. 628] вимагає істотних застережень і обмежень. Пов'язано це з тим, що в конкретних умовах нашої країни в домінуючих сьогодні типах поведінки межа йде не по лінії протиставлення цілераціональної іншим типам дії, а по лінії переважної орієнтації на меті, без урахування використовуваних засобів і очікування передбачуваної поведінки інших як умов для досягнення цієї мети [47, с. 635], тобто ніби всередині самої цілераціональної дії.

Ця тонкість насправді має істотне значення для розуміння можливостей і перспектив реформування в Україні. Якщо в суспільстві домінують ціннісно-раціональна, афективна або традиційна орієнтації, то всяка спроба реформ приречена на невдачу. А якщо домінує цілераціональність, то актуальним виявляється завдання підвищення рівня раціональності до більш повного врахування засобів і умов дії. Ми думаємо, що саме останній момент дозволяє більш повно і послідовно зрозуміти соціальні напруження, що виникають у ході трансформації суспільства. Більше того, як показує досвід реформ, саме колективні суб'єкти (соціальні інститути), виявилися, судячи з їх «дій», найменш підготовленими і не здатними до адаптації в нових умовах. У цьому відношенні на рівні індивідів і малих груп чутливість і пристосовність до змін виявилися набагато вищою, а їх дії набагато ефективнішими порівняно з діями соціальних інститутів.

Тривалу кризу влади в Україні корисно розглядати у зв'язку з кризою науки і насамперед соціального знання. У цих умовах прагнення владних структур порвати тісні зв'язки з наукою на практиці обертається прийняттям рішень, далеких від раціональних основ. Стало вже традицією постійно відтворювати ситуації, у яких постановка цілей набагато випереджає пророблення засобів їх досягнення (тобто «витрат» мовою економіки) і наслідків реалізації. Думається, що насамперед на цьому шляху можна зрозуміти як, наприклад, виявилося можливим форсування глибоких ринкових перетворень у країні, у якій десятки років у принципі було відсутнє приватне право.

Цей «неявний зміст засобу реалізації мети» неявний не тому, що не доступний спостереженню, а тому, що не враховуються в процесі постановки цілей інституціональні зміни. Які ж якості-властивості становлять «неявний зміст засобу реалізації мети», що провокують несподівані результати, або говорячи мовою Мертона, – латентні функції інституціональних змін? У найзагальнішому вигляді ці якості-властивості є не що інше, як соціокультурні характеристики суб'єктів реалізації цілей інституціональних змін, або, іншими словами, засобів цих змін.

Суб'єкти реалізації, що є і засобом реалізації, «виявляючи» свої невраховані якості-властивості, реалізуючи соціокультурні характеристики, обов'язково й неминуче захоплюють своєю діяльністю багато компонентів соціального життя, у тому числі й інші соціальні інститути. Виникають латентні функції, непередбачені результати, «ескалація» функціональних зрушень різних параметрів і масштабів. Під параметрами тут ми маємо на увазі зміну ціннісних структур свідомості людей, а під масштабом – просторові й часові характеристики латентних проявів.

Безсумнівно, що багато традиційних управлінських концепцій втрачають свою ефективність через підвищення рівня складності, що час спрощених підходів до управлінського впливу на соціальні інститути, організації й окремих людей безповоротно минув. Спробуємо розібратися в цих складностях.

Слід з'ясувати, як відбуваються інституціональні зміни взагалі, як впливають на них соціокультурні фактори. Для відповіді на ці питання звернемося до досліджень Дугласа Норта, лауреата Нобелівської премії з економіки, найвизначнішого дослідника соціальних інститутів у їх статиці й динаміці.

Зазначимо відразу, що найважливіше значення він надає моделям людської поведінки, джерелам мотивації цієї поведінки, соціокультурним факторам як ключовим моментам інституціональних трансформацій, які (якщо вони адекватні) ведуть до економічного зростання.

Соціальні інститути, за Нортом, це певні «правила гри» у суспільстві, створені людиною обмежувальні рамки, що організують соціальні взаємодії. «...Вони задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії – чи то в політиці, соціальній сфері чи в економіці... Дотепер не розроблені аналітичні принципи, що дозволили б включити інституціональний аналіз у теорію економіки й економічну теорію» [206, с. 17]. Зазначимо, що включення інституціональної теорії до соціокультурного аналізу соціальних трансформацій також не можна назвати вирішеною науковою проблемою.

Водночас інституціональні трансформації – не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, за якого соціальні суб'єкти конституюють і освоюють нову суспільну реальність. Це процес, що робить неминучими модифікації колишніх і виникнення нових цінностей свідомості, норм взаємодії і відносин між людьми на рівні колективів, організацій, міжінституційних відносин.

Як пише В. Г. Федотова, задуми соціальних інновацій бувають не цілком зрозумілі традиційному населенню. «Еліти активно проводять нові ідеї в життя,

стикаючись з необхідністю примусити населення до нового, незрозумілого для нього способу життя. Вони пропонують привабливі перспективи, закликають до пафосу свободи і водночас примушують до свободи шляхом створення відповідних інститутів, законів, ідеологій. Однією з найбільш розповсюджених ідеологічних аксіом перехідного періоду є обвинувачення країни, народу у відсталості. Формуючи у народу почуття сорому за відрив від розвинутих країн і усвідомлення власної відсталості, еліти прагнуть мобілізувати населення для радикальних змін. Серед засобів популістської легітимізації чималу, а іноді й вирішальну роль відіграє вказівка на факт відсталості перед лицем західного «виклику», тобто успіху західних суспільств в економіці й забезпеченні прав людини, наслідком чого може стати залежність від Заходу» [305, с. 15]. У цій об'ємній цитаті цікаво те, що автор говорить про дію влади, «еліт» як дію за допомогою «соціокультурних важелів».

Названа переорієнтація здійснюється в соціальній поведінці через соціокультурні фактори, поведінка має цілеспрямований характер, наявна погодженість дій окремої людини та інших інституціональних співтовариств, що виражає їх усвідомлену участь у процесі інституціональних змін. Коли ми говоримо про поведінку, яка здійснюється через соціокультурні фактори, то маємо на увазі мінливий контекст культурних, світоглядних, моральних змістів у свідомості людей. А це не до кінця вирішене, але давно відоме науці завдання – введення в галузь соціокультурного аналізу переживання людьми суспільної реальності.

Це завдання – «не до кінця вирішене» – через його нетрадиційність для соціологічної науки. Як справедливо зазначає П. В. Романов, «на це вказує наявність як панівного «фокуса зору», що уникає дріб'язків і зосередженого на великих групах, макроявищах і процесах» [277, с. 29]. Але дослідження переживань людей, наприклад стосовно сучасного життя, на індивідуальному рівні, будучи типологізовано здатне дати уявлення про життя співтовариства, наприклад, соціального інституту, організації або ж будь-якої соціоструктурної спільності.

Едмунд Гуссерль уводить до гуманітарного пізнання аналіз переживань суспільної реальності, конституює поняття «життєвого світу», під яким розуміє сукупність згадуваних, не до кінця прояснених, значеннєвих уявлень, які забарвлюють одне одного. Уявлення, здобуваючи ціннісне вираження, в окремих людей і груп часом збігаються, потім, модифікуючи, змінюють «точки збігу».

Г. С. Кнабе пише з цього приводу: «Якщо навіть вони збіглися на відносно тривалий час і одержують тим самим статус загальнозначущості, знаходять зміст і актуалізуються, вони все рівно в горизонті особистого досвіду й особистих інтересів, пережитих кожним як індивідом, або, у кращому випадку, як членом обмеженої соціальної – і соціально-психологічної – групи. Така хитка загальнозначущість, реальна в межах групи й актуалізована в особистому досвіді, і є культура. Пізнання соціальної реальності й культури можливе тому тільки «знизу», від індивіда, від його інтересів і вчинків, що

стрімко обновляються, від його мінливого інтерсуб'єктивного, групового інтересу» [130, с. 23].

Міркуючи таким чином, ми приходимо до необхідності застосування тієї методології, що називається «розуміюча соціологія», яка концентрує увагу насамперед на цінностях, змістах, мотивах поведінки людей. Ця методологія дозволяє, на наш погляд, конкретизувати ціннісний зміст свідомості людей, висвітлити специфічні особливості різних соціальних груп у період інституціональних змін. Крім того, що названа методологія цілком адекватна меті – соціокультурному дослідженню інституціональних трансформацій, вона має ще й інший зміст, який сьогодні надзвичайно актуалізує подібні дослідження.

Ми маємо на увазі загальновідоме положення про те, що «невідповідність» соціокультурних проявів соціальних груп може набути досить «грізного звучання», адже «потенційна загроза стійкості режиму виходить не від соціально незахищених верств населення, а від більш благополучних «серединних» груп, які самоідентифікуються й усвідомлюють свої інтереси» [325, с. 38]. У соціальних групах, які володіють стійкою самоідентифікацією, усвідомлюють свої інтереси, моделі сприйняття дійсності, а також моделі поведінки будуть «значеннєвими» як у формальній, так і в неформальній іпостасях.

Ще Е. Мейо показав, що в реальності люди звертаються один до одного не тільки і не стільки як посадові особи, скільки як індивіди, що встановлюють між собою первинні, довірчі стосунки, часто порушуючи їх, обходячи законні норми та правила, не звертаючи увагу на ієрархічні статуси. Феномен порушення службових обов'язків, а часом і закону цікавив не тільки Е. Мейо, але й інших представників соціологічної науки. Ф. Селзнік, Р. Мертон, Е. Шілз, В. Томпсон, Р. Міхельс, Д. Норт та інші вважали втручання людського фактору – емоцій, симпатій, неформальних цінностей і норм – однією з причин і різновидів дисфункцій соціальних інститутів.

А. І. Кравченко пише про те, що соціологічні дослідження, проведені в другій половині 80-х рр. у СРСР показали: близько 50 % керівників у різних відомствах і міністерствах Союзу влаштовуються за протекцією, родинними зв'язками, дзвінками. Вирішальне значення мають особисті контакти [156, с. 319]. Д. Норт зауважував, що «правила взаємодії людей у рамках соціального інституту складаються з формальних писаних правил і зазвичай неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше формальних правил і доповнюють їх» [206, с. 19].

Зазначимо, що неписані кодекси поведінки не тільки «лежать глибше формальних правил», але й міняються повільніше, оскільки вони «зрощені» з формальними правилами і впливають на них, часом значно модифікуючи, зміщуючи акценти формальних інституціональних трансформацій.

Культурні параметри і «сьогодні змінюють русло розвитку суспільства, у результаті чого економічне зростання перестає бути домінуючим соціальним орієнтиром, а значення економічних критеріїв як стандарту раціональної

поведінки знижується... Неповноцінність моделей, які ігнорують культурні фактори, стає все очевиднішою» [110, с. 250].

Ставлення людей до того, як ними керують на рівні колективу, організації, соціального інституту або держави, може сприяти як прискоренню, так і гальмуванню перетворень, проведених органами влади і управління. Це ставлення ніколи не може бути нейтральним і байдужим, якщо здійснювані заходи стосуються умов життя і роботи людей, їх звичок, традицій і навіть забобонів.

Ставлення до трансформацій, які відбуваються, можливо, повільно, але наполегливо, виявляється в сукупності ідей, поглядів, суджень, почуттів, емоцій, поведінкових настанов, що характеризують колективну, групову свідомість, яка може і протистояти цим змінам.

Є ще деякі соціокультурні особливості, які характеризують людину в контексті інституціональних трансформацій. Вище зазначалося, що ці зміни стосуються звичок, поглядів, суджень, почуттів тощо, тобто змінюють поведінку людей. А це означає, що відбувається якщо й не докорінне, але все-таки руйнування різних стереотипів у сприйнятті себе і життя, змінюються схеми поведінки, часом доводиться відмовлятися від колишніх способів дій, традицій, норм. Порушується механізм усталених форм взаємодії людини з умовами існування.

Інша особливість сьогоднішнього українця – це домінування боротьби над згодою. Розробляючи питання людської поведінки в періоди перетворень, В. Н. Келасьєв пише, що у свідомості людей цінність боротьби, наприклад, вища, ніж цінність згоди як форми співіснування людей, які перебувають на різних «сходинках» соціальної структури, що в цьому факті виявляється «вірус боротьби», корені якої в особливостях національного характеру, загострена чутливість до суперечностей, схильність до крайнощів, багато в чому йде з ідеології радянських років, яка орієнтувала людей на боротьбу, безкомпромісність, пошук класових ворогів [125, с. 163]. У цієї особливості є й інший бік – у людей може з’явитися комфортність, соціальна боязкість. І «вірус боротьби», і покірність – це не норма, не зважене усвідомлене ставлення до інституціональних змін, а відхилення від норми [125, с. 165].

Ще однією соціокультурною характеристикою пережитого періоду є насиченість свідомості людей різного роду міфами. У результаті замість тверезої, адекватної свідомості ми стикаємося зі свідомістю деформованою і міфологізованою. Прикладом міфу є, скажімо, переконання значної частини населення в тому, що такий складний вид діяльності, як управління, навіть на рівні державної влади, доступний будь-якій людині. Це сприяє тому, що часом активні, але неосвічені люди беруть на себе управлінські функції.

Такий соціокультурний міфологічний стереотип мислення, вочевидь, також веде свій початок із нашого минулого, коли переконання, що «кожна куховарка може керувати державою», радувало багатьох, а для певної професійної групи оберталося помилковою самоідентифікацією «провідної і спрямовуючої сили суспільства». Ми маємо на увазі професійну групу робітників.

Інший міф також пов'язаний з особливостями формування свідомості в українському історичному процесі. Суть його в переконаності стосовно начебто надприродних здібностей керівника. Міф про мудре керівництво, здатне за бажання вирішити всі проблеми, базується на настанові, що держава повинна вирішувати за нас усі проблеми, надаючи нам готові «ніші» для трудової діяльності, піклуючись про соціально-культурне забезпечення населення. У цій позиції, звичайно, нічого поганого немає, крім пасивного підходу до власної долі та долі держави.

У період інституціональних трансформацій і міфологічні, і неміфологічні образи свідомості дестабілізуються, стереотипи поведінки, схильність її до певних схем дії істотно змінюються.

У такій ситуації може виявитися ще одна соціокультурна особливість інституціональних трансформацій: якщо протягом якогось часу соціальні очікування не реалізуються, а стереотип поведінки «себе не виправдовує», то відбувається інверсія, за якої цінності, змісти й настанови можуть змінюватися на протилежні. Наприклад, тяжіння до сильного керівництва змінюється орієнтацією на анархічні форми правління, «тому що ніхто не вірить ніякому керівництву взагалі. Ця ситуація породжує в суспільстві стан анархії... і демократія перетворюється в один із міфів людської свідомості» [125, с. 163].

Складність соціокультурних модифікацій у процесі інституціональних трансформацій посилюється ще однією обставиною. Вона добре відома, але праць, їй присвячених, невиправдано мало. Ми маємо на увазі загальний для всієї сучасної культури феномен «подвійної свідомості», свідомості, яка «уживається» між двома (може бути й більше) рядами цінностей. Так звані цінності суспільства в сьогоднішній нечіткості й різноголоссі ідеологічних і публічно-політичних вираженостей досить умовні, абстрактні, часом відірвані від реального життя і не охоплюють (а якщо охоплюють, то лише частково) усі сторони, наприклад багатонаціональної культурної свідомості людей, включених у той або інший соціальний інститут. Адже в Україні немає соціальних інститутів, організацій, до складу яких входили б люди тільки однієї якоїсь національності, професії, релігії тощо.

Звідси ще одна соціокультурна особливість процесу інституціональних трансформацій – модифікації, зрушення в міжсубкультурних зв'язках і відносинах людей, зміни у співвідношенні процесів диференціації й інтеграції їх поведінкових взаємодій.

Таким чином, соціокультурний аспект інституціональних трансформацій може бути показаний (у найзагальнішому вигляді) динамікою таких факторів:

1) Зміна системи соціальних очікувань. Навіть якщо соціальні очікування змінюються у бік, сприятливий для членів групи і кожного окремого індивіда, включеного до неї, то все ж стан, який можна позначити як «соціальна напруженість», обов'язково буде виявлятися. Інша справа, що масштаби і способи прояву цієї напруженості можуть бути досить різними;

2) Зміна (можливе посилення і зміцнення) неформальних зв'язків і стосунків, здатних якоюсь мірою компенсувати цілком природну невизначеність офіційної інституціональної структури в період змін;

3) Зміна системи ціннісних орієнтацій і духовного життя людей, мотивації поведінки, способи самоідентифікації і світогляд, який змістовно може реалізовуватися за такими параметрами:

– потреба в інформації про те, як ними керують, і схильність оцінювати діяльність керівників;

– наявність феномену особистісної амбівалентності, «подвійної свідомості»;

– «вірус боротьби і непокори»;

– наявність соціокультурних міфологічних стереотипів типу: «управління доступне кожному», «керівник – це той, від кого все залежить, хто може все» тощо;

– можливість інверсії, коли цінності, змісти, установки змінюються на протилежні, наприклад, переконаність у мудрості керівника змінюється на переконаність у його некомпетентності тощо.

Слід зазначити, що за добре організованої, продуманої зміни життєдіяльності того або іншого соціального інституту ці процеси відбуваються досить м'яко, але якщо яскраво виражений момент стихійності, некерованості, неадекватності інституціональних трансформацій соціальним очікуванням людей і напрямам діяльності інших соціальних інститутів і утворень, то масштаб відхилень в індивідуальній поведінці може стати масовим, набути серйозного і навіть небезпечного для соціальної системи характеру саме через міцність неформальних зв'язків і стосунків, які ведуть до неформальної консолідації окремих соціальних груп, консолідації, яка важко піддається виявленню і вивченню.

Таким чином, інституціональні реформи і трансформації неминуче спричиняють трансформацію соціокультурних факторів – динаміку певної субкультури, зміну варіантів поведінки, моделей взаємодії між людьми, їх статусів і форм звичайної життєдіяльності.

У цей глибокий процес змін, природно, включені люди, які працюють у системі. Маючи на увазі неминучість критичного осмислення індивідами, соціальними групами інституціональних трансформацій, що відбуваються і відповідають або не відповідають їхній системі цінностей і соціальних очікувань, цілком можна припустити, що цей соціокультурний процес залишається неврахованим належною мірою при підготовці майже всіх інституціональних трансформацій у сучасній Україні. Ціла низка питань, пов'язаних, на наш погляд, із найважливішим фактором – людським – залишається поза сферою пильної уваги як дослідників, так і політиків. Простежується факт невідповідності масштабів інституціональних трансформацій рівневі їх вивченості. Звідси і відсутність скільки-небудь науково обґрунтованих прогнозів.

Водночас не можна заперечувати й того, що в загальному контексті інституціональних трансформацій в Україні виникає своєрідність соціальних інститутів, що конституюють нову соціальну реальність. Але будь-які бурхливі зміни того або іншого соціального інституту викликають переакцентування свідомості людей, включених у діяльність інституту, виникають різноманітні

цінності і змісти, що також повинні стати предметом копіткого аналізу, артикуляції і відстеження інтересів, які диференціюються.

Таким чином, люди, що є агентами будь-яких інституціональних змін, піддаються масованим інноваційним «вторгненням», модернізаціям, реформуванням, у результаті чого система соціальних інститутів і соціальні системи різних соціальних інститутів і організацій набувають характерних рис надскладного соціального феномену. Система публічної служби України не є винятком.

3.2. Інституціональні зміни в публічній службі

У цей час публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, процес переходу на нові умови служби. Ці трансформації відбуваються в контексті складних інноваційних зрушень, правомірність та актуальність яких прораховуються, як уже згадувалося, в основному з боку ефективності управління й забезпечення безпеки країни.

Ми зупинялися на тому, що відповідно до класичних подань інституціоналізму неврахування соціокультурних чинників небезпечне і втратою ефективності, достатністю латентних функцій.

Стосовно публічної служби можна сказати, що значення соціокультурних факторів для успіху або неуспіху управлінських дій у період трансформацій масштабне й специфічне, причому ця специфічність визначається особливостями публічної служби як соціального інституту.

У кожного соціального інституту своя специфіка. Вона обумовлюється насамперед цілями його діяльності, особливостями функціонування. Це, у свою чергу, визначає особистісні особливості людей, що працюють в організаціях інституту, їхні людські якості, рівень та особливості освіченості, світорозуміння, ціннісних структур свідомості, соціокультурних зв'язків. Публічна служба України також має свої інституціональні особливості.

Публічна служба – явище міжнародне. Наприклад, освітні соціальні інститути тієї або іншої країни можуть співробітничати, налагоджувати обміни, інші форми взаємодії з іншими країнами як близького, так і далекого зарубіжжя. Але можлива й відсутність таких зв'язків, або ж їхня нерозвиненість, епізодичність. Щодо публічної діяльності ситуація буде іншою: публічні служби різних держав пов'язані між собою в ім'я виконання службових обов'язків, які в найзагальнішому вигляді можуть бути охарактеризовані як забезпечення безпеки кожної з держав.

На рубежі XX й XXI ст. цей зв'язок став ще інтенсивнішим у дії необхідності конвенціональної організації комунікаційного спілкування публічних служб різних держав у ситуаціях глобалізації публічного управління. Достовірна картина ціннісних орієнтацій держав необхідна для вироблення ефективної публічної політики в умовах соціальної трансформації суспільства.

Інша особливість полягає в такому. Публічні служби держав – це насамперед цілісні, стійкі, оформлені в правовому відношенні спільноти людей (вони утворюють стосовно суспільства в цілому соцієтальну систему з певною

структурою формальних і неформальних зв'язків і цілей), які задовольняють певний комплекс соціально-економічних потреб та інтересів держави, суспільства й окремих соціальних груп. Публічна служба будь-якої держави за визначенням пов'язана з різними соціальними інститутами, економічними, політичними, соціокультурними тощо, складними службовими завданнями. Тому реформування суспільства в цілому або якогось окремого інституту неодмінно викликає трансформації й в інституті публічної служби. Можна сказати, що публічна служба певною мірою служба комунікативна – враховуюча, контролююча, організуюча й т. і., адже вона не створює матеріальних або духовних цінностей.

Наступна особливість інституту публічної служби полягає у специфічності професіоналізму працівників, які повинні володіти багатьма знаннями, навичками, уміннями.

Як бачимо, публічних службовців не можна назвати ні неосвіченими людьми, ні вузькоосвіченими. Кожен прибулий на роботу в органи публічної влади постійно підвищує свою освіту, рівень знань, загальнокультурну ерудицію, удосконалює вміння спілкуватися з людьми, вчиться візуально визначати деякі психологічні особливості громадян.

Водночас специфіка роботи вимагає певних обмежень, фіксованих законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, публічний службовець не має права:

– займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності;

– виконувати обов'язки депутата органів законодавчої влади України, органів місцевого самоврядування;

– займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб;

– бути членом органу управління комерційної організації, за винятком виконання спеціальних завдань;

– бути повірником або представником у справах третіх осіб;

– одержувати гонорари за публікації й виступи, пов'язані з виконанням посадових обов'язків;

– використовувати своє службове становище в інтересах політичних партій, громадських, у тому числі релігійних, об'єднань, для пропаганди відносно них; у публічних органах неприпустиме утворення структур політичних партій, громадських, у тому числі релігійних, об'єднань, за винятком професійних спілок.

Із цього далеко не повного переліку обмежень, пов'язаних із діяльністю в публічних органах, потрібно зробити висновок, що публічна служба як соціальний інститут, з одного боку, вимагає від своїх членів високого професіоналізму й різнобічного розвитку, а з іншого – використовує їхні здібності тільки у сфері діяльності інституту, обмежуючи їхні прояви в інших сферах громадського життя. Тут нібито суперечність. Але теорія й історія культури обґрунтовує, що культурне існування людини завжди суперечливе. «У всіх видах людської діяльності виявляються основні полярні

протилежності, напруження виникають між стабільністю й мінливістю, прагненням до стабільних форм життя й тенденцією до їх зміни, між традицією та інновацією, між репродуктивними й креативними діями. Ця подвійність простежується у всіх галузях культурного життя» [173, с. 656].

Будь-який успішно функціонуючий соціальний інститут є для суспільства й держави благом і цінністю, що безсумнівно робить його й соціокультурним об'єктом, тому що ці інститути «безпосередньо створені людиною, що діє згідно з оціненими нею цілями... до оцінок яких або до роботи над якими ми почуваємо себе більш-менш ... зобов'язаними в інтересах того суспільного цілого, у якому ми живемо, або за якою-небудь іншою підставою» [276, с. 70].

Динаміка цілей соціального інституту й засобів їх досягнення – не короткочасний акт, а досить тривалий, послідовний процес із названими вище характерними суперечностями – між традицією та інновацією, між репродуктивними й креативними діями, між стабільністю й мінливістю. Процес інституціональних трансформацій публічної служби України також має свою історію.

У сучасних наукових дослідженнях усе частіше фіксується нестабільність світу й України особливо. Що ж стосується публічної служби, то можна сказати: нестабільність, породжена процесом трансформацій, є ніби «іманентно властивим компонентом» діяльності органів публічної влади. На відміну від учених, що пов'язують поняття нестабільності з різного роду песимістичними прогнозами, ми думаємо, що нестабільність у процесі трансформацій (у нашому випадку – інституціональних) закономірна й пов'язана з трансформацією професійної культури людей, змінами їх соціокультурних зв'язків і характеристик. А зміни в публічній службі й публічній діяльності були досить масштабні.

Публічна служба України, можна сказати, перебуває у «фокусі» розподілу громадян за соціальними позиціями, працюючи в умовах субкультурної різноманітності від традиційних і консервативних субкультур до інноваційних. У діяльності публічних службовців підвищується рівень складності, тому що представники тієї або іншої субкультури під час контакту з органами публічної влади виявляють «компенсаторну» функцію, що забезпечує досить високий ступінь самооцінки й охоронну, спрямовану на своє право виявляти у спілкуванні специфічні особливості як представника тієї або іншої субкультури [132].

У зв'язку з новими підходами були переглянуті погляди на публічну політику.

Не варто забувати, що ми все ще живемо у світі соціальної, національної, релігійної напруженості, обману й шахрайства технологічного, екологічного, медичного й іншого характеру, – і все це перебуває в полі діяльності органів публічної влади [183, с. 66 – 67]. А це теж соціокультурне тло публічних службовців: адже схильність до девіацій є проявом розколу ціннісних орієнтації, що веде до конфронтації різного масштабу й інтенсивності. Подолання цього – справа майбутнього, і «можливо, лише у взаємодії

практичного перетворення суспільного буття й перетворення ціннісної свідомості людства» [118, с. 182].

Функціонування виробництва, життєдіяльність і життєзабезпечення людей в умовах дестабілізації всіх сфер життя в Україні стає процесом дискретним і флуктуативним, коли організаційні процеси містять підйоми й спади. Причому зрозуміти, чи це підйом чи спад, можна тільки через якийсь час після інновації. У соціології це називають латентною функцією (непередбаченою, неврахованою). Водночас, дискретність і флуктуативність є показниками гнучкої системи, її саморегуляції, виживання.

Проте в умовах української кризи будь-який соціальний інститут, у тому числі й інститут публічної служби, аномічний, дисфункціональний. Й. Дюркгейм і Р. Мертон (кожний у межах своїх підходів) пов'язували аномію й дисфункцію соціальних інститутів з інтенсивною соціальною динамікою, реформами, коли між людьми, організаціями й соціальними інститутами виникають неадекватні, розлагоджені соціальні зв'язки. Така логіка розвитку соціуму в певні моменти часу. Е. Дюркгейм думав, що уряд безсилий у плані оперативного усунення аномії, тому що він «не може щомиті регулювати умови різних економічних ринків, не може визначати ціни речей і послуг або встановлювати виробництво пропорційно потребам споживання... Тим більше уряд не може пристосувати ці функції одну до іншої та змусити їх співробітничати гармонічно» [88, с. 368].

Генезис інституціональних трансформацій у публічній службі України було розглянуто вище. Перед нами завдання – конкретизувати дослідницький підхід, зробити його максимально адекватним предметові дослідження або, іншими словами, окреслити соціокультурну парадигму дослідження, з урахуванням стану українського суспільства в цілому.

Для дослідження тенденцій соціологічного порядку важлива відмова від «подання односпрямованого причинного зв'язку між соціальними явищами за типом «причина –наслідок», де причина первинна, а наслідок вторинний. Дослідження соціальних явищ на більш глибокому рівні виявляє їхню взаємозалежність, функціональний зв'язок у рамках певної соціальної структури» [174, с. 7]. Ми анітрохи не заперечуємо детермінізм, але висловлюємо переконання в тому, що аналіз соціальних явищ не повинен виходити для їхнього пояснення з односпрямованого причинного зв'язку. Вивчаючи соціум, ми стикаємося із взаємною залежністю багатьох змінних, причому постійно мінливих, які являють собою певну систему елементів зі зворотним зв'язком.

Пошук соціокультурної парадигми під час дослідження інституціональних трансформацій у публічній службі України приводить нас до необхідності відобразити українське суспільство, що динамічно змінюється, у контексті кризових явищ діяльності окремих соціальних інститутів, у тому числі інституту влади – як суспільство, де індивіди перманентно міняють моделі поведінки, їхні умови життя нестабільні, зберігається досить висока горизонтальна й вертикальна мобільність, соціальні структури рухливі й перебувають у процесі формування.

Але ж моделі поведінки, реалізовані людьми, це їхня рольова поведінка, що, природно, сьогодні для українців не є сталим і чітко самоідентифікованим. Водночас, «граючи ролі, індивіди стають учасниками соціального світу. Інтерналізуючи ці ролі, вони роблять цей світ суб'єктивно реальним для себе» [28, с. 123].

Не втрачає актуальності ця тема й сьогодні, особливо під час дослідження інституціональних трансформацій в умовах нестабільного соціуму, так ще із глобальними проблемами дають, що себе знати, коли найчастіше «небезпека переборює все, що створює їй опір» [27, с. 7]. Ульріх Бек називає сучасне суспільство суспільством ризику. Здається, що Україна сьогодні має чіткі риси такого суспільства. Вище ми зазначили, що для нашого дослідження підходить метод розуміючої соціології, який ставить у центр уваги діючого індивіда, що відповідає орієнтиру на гуманізацію публічної служби. У нашому випадку такий індивід діє в контексті суспільства ризику, коли «культура переживає небезпечні суспільні метаморфози: повсякденні норми ставляться з ніг на голову... Виникають масові претензії. Правові системи не справляються з фактами... Падають наукові системи раціоналізації. Хитаються уряди. Виборці відмовляють їм у довірі. І все це при тому, що небезпека, яка загрожує людям, не має нічого спільного з їх діями, збиток, який їм завдається, – з їх працею... Значною мірою саме тому розмови про індустріальне суспільство ризику, які ще рік тому стикалися із завзятим внутрішнім і зовнішнім опором, одержали гіркий присмак істини» [27, с. 8].

Досліджуючи ризики сучасного соціуму, С. А. Красіков зазначає, що в аналізі пострадянського суспільства зберігають значення класичні підходи Е. Дюркгейма [157, с. 84]. Правда, там феномен невизначеності, аномії був пов'язаний із руйнуванням традиційного укладу й цінностей капіталістичного розвитку. Для України ж цей процес, почавшись у 60-х рр. XIX ст., триває і в наші дні, іноді прискорюючись, іноді сповільнюючись. Реальні ризики цього процесу пов'язані з поверненням на індустріальну стадію в значному секторі сільськогосподарського виробництва, до дрібної ручної торгівлі, ремісничого сервісу, індивідуальних спекулятивних операцій. Ризики викликаються й функціональною дезорганізацією. Дане положення можна цілком застосувати й до українських реалій. По-перше, компоненти дезорганізації мають вигляд анахронізмів на тлі критеріїв стійкого раціонально прогресивного розвитку, запропонованих М. Вебером. Але це – реалії України на відстані кількох десятків кілометрів від столиці й великих адміністративних центрів. По-друге, існує група українських ризиків, обумовлених транзитивними процесами руху до системи ринкового господарства, коли скасування державного контролю не супроводжується включенням усебічного об'єктивного економічного контролю на основі балансу реальних витрат і доходів. По-третє, логікою глобалізації процесів та особливостями геополітичного становища, економічних зв'язків і науково-технологічного співробітництва Україна, нехай повільно й суперечливо, але невблаганно втягується в стан хаосу й непередбачених флуктуацій постмодерну, хоча б через те, що для неї неможлива автаркія й катастрофічні спроби примусового повернення до неї. По-четверте,

відбуваються зміни в ментальності українців у напрямі ствердження критичного ставлення до ризиків. Як зазначає У. Бек, у світовому «суспільстві ризику» у результаті колективного сприйняття ризиків виникає самокритичне суспільство, готове, принаймні на словах, до протидії їм і до перебудови свого мислення.

Теоретичний і методологічний досвід, набутий світовою соціологією до кінця XX ст., дозволяє скласти обґрунтовані й зважені прогнози динаміки процесів в Україні, основу політики мінімізації соціальних ризиків та ефективної нейтралізації негативних наслідків частини з них.

Суспільство ризику – це суспільство, де люди живуть і діють у нестабільній і на індивідуальному рівні непередбаченій ситуації. Але ми це констатуємо не для нагнітання драматичних емоцій на цих сторінках, а для виявлення відповідних нашому дослідженню теоретичних концептів. Таким чином, ми дійшли до необхідності розгляду концептуальних підходів до дослідження суспільства ризику для конкретизації соціокультурної парадигми дослідження інституціональних трансформацій у публічній службі України. У соціальних науках існує безліч підходів, які використовують поняття «ризику» як ключового. Концептуально ризик іноді відокремлюється від поняття небезпеки, іноді ні.

Теоретично підходи до ризиків, існуючі в сучасній соціальній теорії, можна поділити на три основних групи [204, с. 203 – 216].

Реалістична позиція розглядає ризик як об’єктивну перешкоду, загрозу або небезпеку, які існують і можуть бути виміряні незалежно від соціальних і культурних процесів, при цьому ризик може бути трансформований (суб’єктивно) через соціальні й культурні рамки інтерпретацій. Відповідно до цієї позиції аналіз ризиків здійснюється з метою мінімізації та управління ризиками.

Слабка конструкціоністська позиція осмислює ризик як перешкоду, погрозу або небезпеку, які завжди опосередковуються соціальними й культурними процесами й не існують в ізоляції від них. Теорія суспільства ризику Ульріха Бека належить до цієї позиції, так само як і до функціонального структуралізму.

Слабка конструктивістська позиція «придивляється» до явищ, які залишаються часом поза полем зору суспільствознавчої науки, але від цього не стають менш важливими для соціальної динаміки. Так, У. Бек пише про те, що зміна ціннісних орієнтацій часом здається хаотичною, виражає тільки непевність людей у завтрашньому дні й у собі, але насправді народжується нова система етик: «...Люди все частіше потрапляють у лабіринт непевності у своїх силах, самореференції й самопереконання. Постійне повернення до питань типу «чи щасливий я насправді?», «чи дійсно я живу повноцінним життям?», «хто насправді той, хто говорить у мені «я» і задає ці питання?» веде до все нових і нових мод на відповіді, які різними способами перетворюються на ринки експертів, індустрії та релігійних рухів.

У пошуках самовдосконалення люди, користуючись каталогами туристичних бюро, об’їжджають всі куточки світу. Вони руйнують найміцніші

шлюби й вступають у нові короткочасні зв'язки. Змінюють професії. Постують. Захоплюються йогою. Переходять із однієї психотерапевтичної групи в іншу. Одержимі ідеєю самореалізації, вони відривають себе від землі, щоб переконатися, що в них дійсно здорове коріння... Це зіштовхує традиційну етику із труднощами, оскільки обов'язки неминуче мають соціальний характер, погоджують і переплітають вчинки кожного з життям усього суспільного організму. При цьому не усвідомлюється ядро нового, котре тут виявляється» [27, с. 143].

«Ключовими питаннями в слабкій конструкціоністській позиції є, наприклад, такі: розуміння ризику в різних соціокультурних контекстах, дія ризику у функції символічного обмежувального заходу в соціальному контексті й визначення психодинаміки на ризик у різних контекстах» [27, с. 205].

Сильна конструкціоністська позиція обґрунтовує, що ніщо не є ризиком як таким: ризик (перешкода, загроза, небезпека) є історичний, соціальний і політичний конструкт. Цей підхід інтелектуально зобов'язаний ідеям Мішеля Фуко, і центральний пункт тут – управління, тобто те, яким чином дискурс і практика навколо ризику діють при конструюванні соціальної реальності.

Під час аналізу інституціональних трансформацій у публічній службі ми будемо дотримуватися синтетичного підходу. Осмислення ризику як перешкоди, загрози, небезпеки, опосередкованої соціокультурними процесами, яка розгортається в соціокультурному контексті варто доповнити уявленням про ризик як конструкт (історичний, соціальний, політичний), який іманентно «є присутнім» у соціальній реальності й вимагає наукових досліджень і певних управлінських практик і технологій для своєї нейтралізації. Конструювання має диференціювати систему, спрямовуючи різні засоби (структури) на подолання: а) перешкод; б) загроз та в) небезпек. Такий підхід дозволяє поширити інтерес дослідження не тільки на систему соціальних інститутів, суспільство в цілому, на технології й управління, але й на сприйняття та досвід зіткнення з ризиками на рівні повсякденного життя, на поведінку людей в умовах ризику.

У межах нашого дослідження такий інтегративний підхід диктується тим, що «локальні» ризики, пов'язані з функціонуванням організацій, інститутів, «нашаровуються» на ризики, пов'язані з трансформацією українського суспільства, за якої міняються, а для багатьох соціальних груп і втрачаються цілі життєві блоки, такі як система охорони здоров'я, матеріально доступна система громадського харчування. Виявляється безладдя екологічного плану та інші ризики, пов'язані зі збіднінням, зміною або ж руйнуванням «суспільних мереж безпеки». Зазначимо, що відповідно до методології розуміючої соціології соціально типологізовані моделі індивідуальних мотивацій і дій визначають вигляд суспільства.

Саме потреби індивіда мотивують його поведінку й викликають процеси, що відбуваються в суспільстві та культурі. Тому поєднання сильної конструктивістської позиції зі слабкою конструктивістською позицією дозволяє сфокусувати увагу й на повсякденному житті людей, моделях їхньої поведінки

в умовах ризиків, на потребах, мотивації, динаміці ціннісних структур свідомості.

Р. Лінтон зараховує до однієї з базових, фундаментальних потреб людини потребу в стабільній безпеці, що відображена в багатьох формах культурно обумовленої людської поведінки. Він пише: «Завдяки здатності людини сприймати час як континуум, що охоплює не тільки минуле й сьогодення, але й майбутнє, задоволення, отримане в даний момент, неповне, якщо немає впевненості в майбутньому. Ми постійно маємо потребу в заспокоєнні, хоча почуття часу, завдяки якому нас можуть злякати прийдешні події, дозволяє нам відстрочити задоволення скороминучих потреб і миритися з тимчасовими труднощами, чекаючи майбутньої винагороди. ...Безглуздо міркувати про походження цієї потреби. Досить визнати її значення для мотивації поведінки, розрахованої на майбутнє» [175, с. 11 – 12]. Його думку слід доповнити, адже відчуття безпеки – це не стільки потреба, скільки стан душі, світоглядні орієнтації, соціальні диспозиції на гарантію умов існування тощо (мотив, норма, цінність, настанова), які обумовлюють як життєві стратегії, так і соціальні практики.

Оскільки ми використовуємо синтетичний підхід, що передбачає акцентування уваги дослідника і на ризиках у масштабі соціуму, і на повсякденних реакціях, потребах, мотивах індивідів в умовах ризиків, то й людина, індивід має стати у двоякій іпостасі: як член суспільства і як суспільна істота, що має індивідуальність. Так, ми можемо в поведінці людини вичленувати те, що властиво й становить інтерес для управління соціальною сферою публічної служби – людську поведінку як форму організованих конфігурацій реакцій на навколишнє середовище.

3.3. Соціокультурні характеристики роботи публічної служби в період інституціональних трансформацій

У попередньому підрозділі ми показали, що значення соціокультурних факторів для успіху чи неуспіху управлінських дій у процесі інституціональних трансформацій у публічній службі масштабне і специфічне, причому масштабність і специфічність визначаються особливостями публічної служби як соціального інституту. Ці завдання все більше концентруються в публічній політиці як найважливішій сфері економічної, політичної і правової діяльності держави.

Водночас не вивченою соціокультурною особливістю управління в органах публічної влади є неврахування латентних властивостей особистості публічного службовця, конституйованих у його взаємодії з мінливими умовами служби, а звідси – з мінливими вимогами з боку керівництва. Цей процес відбувається в умовах нестабільного соціуму, а точніше, і в науковому плані грамотніше буде сказати – в умовах суспільства ризику.

Вище було показано, що публічні службовці в професійному плані також становлять відмінну від інших професій групу. Публічний службовець, як правило, людина із широким світоглядом, різноманітними знаннями, необхідність яких була описана вище. Публічний службовець, з огляду на свою

професію – культурна, тактовна людина, тонкий психолог. Нарешті без стійких моральних якостей публічного службовця не буде – представляти у своїй особі державу не кожному до снаги.

Важливо і те, що публічна служба як соціальний інститут вимагає від своїх членів високого професіоналізму і різнобічного розвитку, водночас, використовує їх здібності у сфері діяльності інституту, обмежуючи їх прояв в інших сферах громадського життя. Ці соціокультурні особливості зазвичай не беруться до уваги під час створення ефективних моделей управління. Як правило, навіть у розробках питань ефективності управління здійснюється певною мірою «валовий підхід» – виробляється середнє арифметичне з кращого і передового в сучасній науці про управління без урахування інституціональних особливостей у контексті нестабільного суспільства, коли всі сфери громадського життя, у тому числі культура, переживають метаморфози, часом небезпечні.

Обґрунтована вище соціокультурна парадигма дослідження процесів публічної служби передбачає і дослідження змін, що відбуваються з людьми: як вони пристосовуються до мінливих умов життя, як ідентифікують себе і свою роботу, інтерналізуючи свої соціальні ролі.

Використовуючи синтетичний підхід, ми спробуємо досліджувати сприйняття і досвід зіткнення публічних службовців з повсякденними умовами роботи, сподіваючись одержати певну «палітру» соціокультурних тенденцій і особливостей, урахування яких потрібне для побудови моделей успішного управління в публічній службі. Поняття «досвід» дозволяє уникнути ідеалістичних і натуралістичних акцентів у розумінні й описі людської активності. У досвіді поєднуються здібності людини до пристосування і перетворення середовища.

Таким чином, логіка дослідження диктує необхідність розгляду трансформацій базових основ активності публічних службовців, які забезпечують успіхи і труднощі їх професійної діяльності.

Спробуємо позначити проблему в руслі соціокультурної парадигми: чи існує адекватне визначення успішної поведінки людини в умовах нестабільного соціуму, «локальних» інституціональних трансформацій, які проходять у контексті соціокультурних ризиків? Безсумнівно, що поведінка буде настільки успішною, наскільки адекватною і своєчасною буде адаптація індивіда до мінливих умов життя. Хоча, зрозуміло, адаптуватись – замало, це тільки перша сходинка. Треба випереджувати, запобігати, профілактувати подібні «ризики». Вживаючи поняття «адаптивність» і «адаптація», ми маємо на увазі перманентний процес. Спробуємо це обґрунтувати.

Кризовий характер розвитку сучасного українського суспільства став певним викликом існуючій системі соціально-адміністративного управління, змусив по-новому побачити проблеми різних соціальних інститутів на сьогодні, коли значно змінилася структура. На публічній службі це відобразилося не стільки в структурних, скільки в загальних інституціональних перебудовах. Можна сказати, що зміна умов служби в публічних органах сконцентрувала в собі процес демілітаризації українського суспільства.

У цих умовах система публічної служби України, яка характеризується більшою традиційністю і стабільністю, ніж інші професійні групи, відіграє роль внутрішнього стабілізатора, забезпечуючи багато в чому безпеку держави. Публічні органи України, як уже зазначалося, створені порівняно недавно. На службу в них прийшли люди з найрізноманітніших сфер діяльності, з різними трудовими навичками, досвідом і освітою. Між цими людьми, здається, можна було б фіксувати субкультурні розходження.

А тим часом конкретність завдань, покладених на публічних службовців, і специфічність умов роботи навіть у стабільних умовах вимагають швидкої та якісної адаптації людей. Успішне здійснення цього процесу, організація його безболісності передбачає знання як адаптаційних механізмів, так і форм прояву. Зазначимо, що адаптація – дуже загадковий феномен, про який, як правило, судять за результатами, погано уявляючи собі адаптаційний процес. Адаптаційний процес у публічній службі має свою структуру, форму, динаміку і зміст. Залишаючись не вивченим, він затягнутий у часі, має негативні витрати дисциплінарно-виконавчого характеру, часом супроводжується відсіюванням кадрів.

Аналіз міждисциплінарної літератури з проблеми показав, що у вивченні адаптації та її окремих структурних складових досягнуті різні результати. Ширше і глибше вивчені напрями, які мають практичний вихід. Що стосується теорії проблеми, то вона явно відстає. Проблема адаптації виникає та існує повсюдно: в освіті, науці, виробництві, армії, у різних видах публічної служби тощо. Проблема адаптації, таким чином, має глобальний характер. Пропорційним повинен бути і фронт її дослідження. Очевидно, що навіть окремі проблеми адаптаційних процесів можуть бути поставлені і сформульовані тільки на міждисциплінарному, міжнауковому рівні. Ці проблеми «не вміщаються» у межі соціально-філософського континууму, вони мають, безсумнівно, психологічні, педагогічні, фізіологічні та інші аспекти.

Ми думаємо, що термін два роки показує не завершення адаптаційного процесу, а набуття людиною, яка потрапляє в нове для неї середовище, такого стану, як адаптивність, – здатність до процесу адаптації. Адаптивність – певний, необхідний момент адаптаційного процесу. Але чи можна говорити про адаптивність взагалі? Розглядаючи питання професійної адаптації, слід мати на увазі таке:

1. Безсумнівною ознакою позитивної професійної адаптації є набуття людиною в ході адаптаційного процесу такої якості, як адаптивність.

2. Професійна адаптивність полягає в єдності інших видів адаптивності, будучи у своєму роді системним фактором – елементом завжди глобального для особи процесу адаптації.

У найзагальнішому вигляді для публічного службовця нами виділені такі типи формування адаптивності: соціально-професійна; політико-правова; психофізіологічна; побутова; етногеографічна.

Такий підхід до класифікації адаптаційної взаємодії ґрунтується на структурі життєдіяльності публічних службовців. Наведена тут структура, подана у вигляді взаємозалежних і взаємообумовлених елементів, характеризує

процес як надзвичайно складний, багаторівневий, який навряд чи можна «укласти» у дворічний термін. Тому щодо термінів адаптаційного процесу ми займаємо компромісну позицію – не тільки приймаємо конкретно-наукові і загальнотеоретичні уявлення як відображення різних моментів одного процесу, але припускаємо, що адаптаційний процес взагалі є перманентним і може «піти назад» на будь-якому етапі життя людини через об'єктивні та суб'єктивні причини.

І якщо ми згадаємо «непояснені» випадки прояву насильства в силових структурах різного роду, про які неодноразово повідомлялося в засобах масової інформації, то побачимо, що трагедії трапляються незалежно від термінів служби. На жаль, ми не маємо систематичної інформації з цього приводу, щоб робити більш глибокі теоретичні висновки. Але в будь-якому випадку співвіднесення тривалості адаптаційного процесу з його успішністю навряд чи правомірне. Дослідження зайшло у глухий кут?

Ні, звичайно. Просто перед нами – проблема ідентичності особистості публічного службовця в адаптаційному процесі. Зазвичай дослідження ідентичності людей, які належать до різних соціальних, професійних груп, не пов'язуються з дослідженням адаптаційного процесу [291, с. 181 – 188, 416 – 418]. Здається, це неправомірно, тому що ідентичність формується у спілкуванні, в основному в спілкуванні професійному. Дане дослідження базується на показі адаптаційного процесу як динамічного, який розгортається в соціально-психологічному контексті професійної взаємодії. У цьому спілкуванні конституюється професійна ідентичність, коли складаються загальні моменти соціального самопочуття, загальні ідеї та спосіб мислення [16, с. 182], спосіб сприйняття професійних ситуацій. Слушно зазначає Ж. Т. Тощенко: «Жодна людина заздалегідь не співвідноситься ні із соціальною структурою, ні із соціальними організаціями – вона включається в процес реалізації своєї свідомості, своєї діяльності (поведінки) залежно від умов навколишнього середовища» [300, с. 16].

Правомірно буде припустити, що елементи ідентичності, тобто прийняті людиною судження щодо себе і свого життя, можна розглядати як своєрідні індикатори адаптаційного процесу.

Ми дослідили два аспекти ідентичності – особистісний, тобто визначення себе в термінах особистісних якостей, і соціальний – визначення себе в термінах групового членства. Ми використовуємо два поняття щодо стану ідентичності: дифузійна ідентичність і досягнута. На наш погляд, стан дифузійної ідентичності збігається (стосовно адаптаційного процесу) зі статичною адаптацією, коли особа, не змінюючи своїх якостей і властивостей, пристосовується до нових умов. Умови ж роботи в публічній службі такі, що статичний чи дифузійний момент адаптації зменшується майже до нуля. Ми маємо справу з таким видом професійної діяльності, що вимагає від людини, поряд зі зміною моделі поведінки, цілком певних особистісних, характерологічних якостей і властивостей. Власне, це ознаки і властивості динамічного типу адаптації.

Аналіз тестових даних відповідно до названих вище теоретичних підходів і методик виявив таке. Для ідентичності публічного службовця характерна

тенденція до закритості, захисту наявного Я, актуалізації соціального аспекту. У професійному спілкуванні публічні службовці схильні використовувати висловлювання категоричного, імперативного типу.

Характеристика ідентичності і спілкування публічних службовців становить єдиний комплекс, близький за змістом для кожної вікової групи. (Особливості вікових груп, характеристики їх ідентичності потребують особливого дослідження, що залишається за межами цієї роботи). Але для кожної посади складається профіль, який може служити підставою для типологізації публічних службовців. Дослідження даного положення не входять у наше завдання. Тут тільки позначена можливість і необхідність його аналізу.

Таким чином, можна стверджувати, що адаптаційний процес передбачає конституювання нової системи цінностей публічного службовця, спричиняє зміну деяких характеристик нервової діяльності. Але незважаючи на те що статичний момент адаптації є коротким, а адаптаційний процес у публічній службі можна охарактеризувати в цілому як динамічний, корінної перебудови особистості не відбувається. Має місце адаптація як форма регуляції і самокорекції особистості публічного службовця стосовно зовнішніх умов професійної діяльності.

Слід зазначити, що адаптація до умов діяльності й адаптація до колективу багато в чому збіжні, але не ідентичні. У даній праці ми не розмежовували ці соціальні мікросередовища: сфера діяльності і спілкування в колективі. Обидва ці соціальні факти становили в нашому дослідженні єдину систему – професійне середовище, стосовно якого відбувається адаптаційний процес публічного службовця.

3.4. Інтерпретації сутності держави і суспільства як умови функціонування публічної служби

Основною потребою суспільства і головною вимогою, що висувається ним до держави, є задоволення загального інтересу. Водночас відображення публічних процесів у політиці залежить від своєчасного і правильного усвідомлення дійсних суспільних інтересів. В ідеалі внутрішні механізми демократичної правової держави повинні переносити інтереси суспільства на правове підґрунтя, тим самим перетворюючи їх на публічні інтереси. Отже, публічні інтереси можна визначити як суспільні інтереси, визнані державою і врегульовані (забезпечені) правом.

Таким чином, «зміст суспільного (як дійсного інтересу суспільства) та інтересу публічного (як усвідомленого й визнаного таким державою) повинні збігатися. Однак через інертність, властиву державі, між ними завжди існує розрив: для усвідомлення змінених через об’єктивні причини суспільних інтересів та їх відображення в політиці необхідний час» [161]. Причиною невідповідності дійсного й визнаного державою інтересу суспільства також можуть служити вади у формуванні та діяльності органів державної влади, їх незбалансованість, що призводять в умовах суспільства з нерозвиненими

правовими традиціями і правовою культурою до зневажливого ставлення до публічних інтересів і їх захисту.

Ліквідація даного розриву й недопущення тяжких для всього суспільства наслідків є метою функціонування публічної служби. Унаслідок здійснення публічною службою інтеракції – співвідношення сил і впливу – між суспільством і державою поразка виявиться на боці першого. В умовах демократії неприпустиме протистояння суспільства й держави, вони повинні співіснувати під девізом співпраці та взаємної підтримки, але не можна забувати про іманентно властиві державі схильності до узурпації влади у випадку безконтрольності її діяльності з боку суспільства. Тому необхідна наявність стримуючих позитивно налаштованих сил, які б здійснювали моніторинг діяльності держави. Цими силами є недержавні, але публічні елементи в системі управління.

Позитивізм у філософії, політології, в інших суспільних науках був явищем не просто нового часу, а зрілого періоду становлення буржуазної, тобто міської (bourg (фр.) – містечко, селище, borgeois (фр.) – городянин) цивілізації. Вельми популярне зараз в Україні і за кордоном обґрунтування прав і свобод людини і громадянина через природне право стало основою для ідеології буржуазних революцій: голландської, британської, французької, російської демократичної революції кінця XX ст.. Однак ідеологія революційної зміни суспільства рано чи пізно показує свою обмеженість у вирішенні завдань упорядкування, стабілізації обстановки в країні, встановлення в ній правового порядку. Тут естафета переходить до теорії позитивного права і держави.

Радянська громадська наука під тиском негативної марксистської теорії держави, яка бачила в державі минуще зло, відмирає в міру побудови позадержавного і, отже, позаправового порядку суспільного життя, званого комунізмом, а в його першій стадії соціалізмом, визначала позитивну теорію держави через «антидержавну» ідеологію. Ідеологія формувалася вождями того часу. Наприклад, І. Сталін проповідував теорію відмирання держави через її зміцнення. Політичний реалізм і прагматизм виступали проти ідеології заперечення держави. Зрозуміло, що всяка поволі проведена в теорію і практику думка не може не мати недоговореностей й інакомовлень. Це стосується позитивної теорії держави і публічного управління.

У найбільш загальному плані позитивна теорія публічного управління як основа створення ефективної системи публічної служби та її включення в систему політичного управління демократичної держави – це теорія позитивного політичного бачення та інтерпретації правових основ державного будівництва. Це не тільки тлумачення чинного законодавства як позитивного начала, а й позитивний погляд, який досліджує і розглядає державу як позитивну цінність і вище політичне досягнення розвитку громадянського суспільства в межах його активності.

Такий позитивний, якщо не сказати апологетичний, погляд на державу властивий багатьом західним авторам, які аналізують політичні та правові системи демократичних держав. М. Орну писав, що матеріали були ним зібрані й проаналізовані в дійсно позитивному дусі, об’єктивним методом. У вступі,

названому автором «Нарис позитивної теорії держави», він підкреслював, що представлене дослідження державного режиму здійснено методом спостереження за допомогою «керівних ідей, узятих із традиції. Вони створюють основні лінії позитивної теорії держави – теорії органічної, інститутивної та корпоративної ... і що не всяка політична організація нації заслуговує назви держави ... , але лише коли політична влада панування відокремилася від приватної власності, набула вигляду публічної влади, і таким чином створилося відділення публічного життя від приватного життя разом з корпоративною організацією» [212, с. 5].

З вищевикладеного видно, що позитивна теорія держави протилежна марксистській теорії держави як відмираючого явища, тобто негативної теорії. Можна бачити тут і протилежність радикально-екстремістського лібералізму з його догмою мінімальної держави, держави «нічного сторожа» та іншими, ніколи повністю і надовго не здійснюваними ідеями цієї форми екстремізму, який являє собою агресивний прояв найбільш радикальних ідей. Можна переконатися, що введення в аналіз української історії і дійсності категорій позитивної і негативної теорій держави відкриває певне бачення реалій. Безнадійно намагатися побудувати правову й благоустроєну державу на основі негативної теорії. Навпаки, можна бачити, що країни, які тривалий час сповідували позитивну теорію держави, у правовому та економічному сенсі підійшли до початку нового тисячоліття в досить благополучному стані.

Негативна теорія держави породжує цілком визначене ставлення до державного апарату, публічної служби та її чиновників. Існує переконання в початковій порочності й неефективності публічної служби, у необхідності її всебічного утиснення і морального тероризування. Зрозуміла закономірність руху української наукової думки в XX ст. Вона успадкувала негативну теорію держави від різночинців-народників, потім декласованих терористів і робітників-інтелігентів, від марксизму. Ідеї заперечення держави остаточно утвердилися в ній у період більшовицького терору, а в кінці XX ст. в ході приватизації загальнонародної власності. Пізніше стало зрозуміло, що негативна теорія держави веде «в нікуди».

Публічна служба постане організованою політико-правовою дією громадян зі здійснення держави як загальнонаціональної, легітимної і владної сили суспільства. Позитивна теорія публічного управління може бути охарактеризована імперативами свідомого творення в суспільстві будь-яких людських установлень, інститутів: «... у суспільстві майже все створюється свідомістю, волею і діями людини. Це положення має відношення і до служби, яка належить до основних соціально-правових інститутів, обслуговуючи об’єктивні потреби людини, суспільства й держави» [17]. Однак переважно в нас поширена негативна теорія публічного управління з імперативами її всебічного скорочення і применшення державного апарату, постійного пропагування міфу про численність державного апарату колись СРСР, а тепер в Україні.

Маючи менше ніж 1% населення осіб, зайнятих на публічній службі, Україна далеко відстає в цьому відношенні від упорядкованих країн Європи та

США, у яких властиво 3 – 4% населення задыяно в апараті органів державної та місцевої влади [207].

Традиція скорочення і перетрушування кадрів державного апарату в нас триває з радянського часу і настільки ж характерна для нинішньої епохи. В основі її методологічного принципу лежить нерозуміння суті кваліфікації, наростаючої у людини в міру того, як заглиблюються її пізнання й досвід у будь-якій діяльності. Г. В. Атаманчук справедливо характеризує цю систему як антиправову й руйнівну для кваліфікації і професіоналізму публічних службовців: «Не кажучи про те, що подібна система буде час від часу лихоманити апарат, тиснути його психологічно, тут виникнуть труднощі і іншого порядку: кому можна надати право оцінювати і переміщати працівників, які ж об'єктивні критерії оцінки їх праці? Чи не будуть і при такій системі факти суб'єктивізму?» [17].

У зарубіжних публікаціях, а за ними і у вітчизняних стала обговорюватися теорія сервісної держави та обслуговуючої ролі публічної служби [333]. Як правило, вітчизняні автори, пропонуючи цю ідею для впровадження на українському ґрунті, не беруть до уваги, що на відміну від публічної служби України, до публічної служби західних країн належить діяльність усієї бюджетної сфери, а також апарат державних промислових і обслуговуючих підприємств. За такого визначення складу інституту державного та муніципального секторів економіки та служби вони стають не якимось нечисленним фактором сучасного суспільства, а навпаки, виступають в ролі найбільш великої сфери прикладання людської праці.

У США, наприклад, сьогодні близько 40% всіх працюючих в країні зайнято в державному секторі». У такому випадку, звичайно, природно говорити про сервісну функцію держави й публічної служби. Але це справедливо тільки за умови високорозвиненого державного сектору економіки. Коли він настільки обширний, можна говорити про наявність сервісної функції держави в економіці. Сервісна держава з 40% населення в державному, точніше публічному секторі економіки, унаслідок настільки глибокого проникнення держави та служби в економіку, по суті, ближче до соціалістичної держави, ніж буржуазно-приватизована держава. В Україні за чинним законодавством до публічної служби належить лише державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, навіть персонал державних установ не відносять до категорії публічних службовців. Така постановка питання є досить хибною. Тут слід погодитися з Г. В. Мальцевим, який вважає, що така служба «служить, узагалі кажучи, конституції і встановленому нею конституційному ладу». Він визнає, що «ідея служіння держави та її апарату народу, суспільству чудова як абстрактна ідея й може бути використана для характеристики певних цінностей» [185, с. 42]. І продовжує: «вся справа в тому, як розуміти це служіння держави і службовців людині» [185, с. 43]. Г. В. Мальцев наводить розгорнуту аргументацію, засновану на державно-правовому методі. Він пише: «Немає нічого більш невірного і небезпечного, ніж представляти сучасну державу установою, що надає індивідам, за якими визнані права людини і громадянина, соціальні, політичні та інші послуги,

тобто установою сфери послуг». «Саме такі уявлення, – підкреслює Г. В. Мальцев, – породжені ідеалами ліберального суспільства та вільного ринку, сьогодні намагаються впроваджувати в українську суспільну свідомість. Але якщо те, що держава здатна та повинна робити для людей, – це послуги, то в умовах ринку кращі послуги можуть отримувати окремі люди за окрему плату. Послуги, як і товари, продаються, тому той, хто бачить у державі установу, яка провадить специфічні послуги, готує виправдання комерціалізації державного апарату. Звідси один крок до виправдання хабара ... І тоді корупція – це зовсім не корупція, а система стимулів і винагород, що надаються платоспроможними індивідами в обмін на чиновницькі послуги. У такому разі державна служба повністю перекреслюється як публічно-правова сфера, стає звичайним пересічним сектором суспільства, де панують приватно-правові відносини, торгівля, обмін, гроші та інші атрибути вільного ринку» [185, с. 44].

До цього треба додати дані щодо помилковості настільки поширеної думки про ефективність приватних організацій порівняно з державними й нібито меншої їх бюрократизації. Це показують дані новітніх зарубіжних досліджень. Зрозуміло, що ці дані вразили дослідників у тому плані, що суперечили ухваленій думці про більшу бюрократичну тяганину в державних установах, ніж у приватних, і про те, що державні чиновники не усвідомлюють її як недостатню.

Демократія не може бути істотно вище народу, вона не може навіть триматися на рівні його кращих представників. Спільність елементів різної якості виникає, формується за тими компонентами, які притаманні всім, навіть найменш розвиненим членам, а тому демократія, як гегелівська дійсність моральної ідеї, виявляється нижче за рівень не тільки кращої, але й середньої людини. Демократія, надана свободі самовстановлення самовизначається народом, встановлюється на рівні найбільш масової і нижчої моральності. Звідси нинішня криміналізація України. Також важливо, що без включення в державно-правову систему інституту розвитку народу, інституту узгодження в державі різних соціальних громадських інститутів, моральних свобод співтовариств громадян неможливо забезпечити сходження народовладдя від нижчих початків формально-юридичної демократії до вищих форм моральної свободи і правової державності. Таким інститутом може поки що стати саме публічна служба, а не, скажімо, партія чи інша громадська структура. Це пов’язано з тим, що, по-перше, публічна служба є єдиним інститутом служби абсолютної суспільно-державної ідеї і політичній волі. По-друге, будь-який з інститутів громадянського суспільства, як-от партія чи релігійна організація, неминуче є приватним, порівняно з державою, інститутом, більш того, що має свій антипод в особі іншої партії або іншої релігійної конфесії. Що стосується будь-яких альтернативних публічній службі інститутів, як би милозвучно вони не називалися, вони не будуть інститутами служби закону і права, якщо, звичайно, публічна служба буде врегульована законом таким чином, щоб вона не могла виконувати ніяких інших службових функцій, крім служби закону, суспільству й державі. Крім того, якщо дійсно мається мета відродити громадянське суспільство як спільноту цивільно-правової свободи, не слід

домішувати до нього адміністративні відносини, що становлять особливість будь-якої служби, як би по-громадянськи її не називали.

Публічна служба служить громадянам саме тим і завдяки тому, що сама вона влаштована як політичний інститут. Якщо ж вона не буде врегульована публічно-правовими відносинами, то вона вже буде служити своїм інтересам і самій собі, і не знайдеться політико-правових засобів примусити її служити суспільству й державі.

3.5. Роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби

Проголошення України демократичною, правовою і соціальною державою вимагає здійснення активної та послідовної політики, спрямованої на досягнення соціальної злагоди, миру і спокою в суспільстві та забезпечення високої якості життя і гідних умов праці. Сучасна соціально-економічна і політична ситуація в Україні передбачає необхідність узгодження інтересів різних соціальних груп та органів публічної влади цивілізованим, безконфліктним шляхом. Саме це завдання актуалізує необхідність формування механізмів поєднання різних суспільних інтересів з метою запобігання соціально-політичним потрясінням, зниження соціального напруження та досягнення сприятливого соціального клімату в суспільстві. Світовий досвід показує, що саме в межах легітимних способів розв'язання соціально-політичних суперечностей та конфліктів може використовуватися соціальне партнерство, яке є одним з ефективних засобів узгодження політичних та соціально-економічних інтересів різних соціальних груп і владних структур.

Сьогодні, у складних умовах державотворення, існуюча національна модель соціального діалогу є недостатньо ефективною. Наукова привабливість як самої категорії «соціальне партнерство», так і концепцій та ідей, пов'язаних із нею, зростає у міру поширення гуманістичної ідеології. Однак практична реалізація цих ідей стала можливою тільки тоді, коли сили потенційних суб'єктів соціального партнерства (груп із різними і найчастіше конфронтуючими інтересами) стали поступово вирівнюватися, наближатися до точки паритету. Справжня демократія – це демократія «відкритих дверей», коли між «організованими громадянами» (неурядовими громадськими організаціями), «організованою владою» (органами публічної влади) і «організованими грошима» (підприємницькими структурами) виникає паритет. Окрім того, наприкінці XIX – на початку XX ст. все більшою мірою суспільство стало усвідомлювати, що одні соціальні групи об'єктивно не можуть диктувати свою волю іншим, що подальша конфронтація загрожує значними соціальними потрясіннями. Водночас технічний прогрес уможливив суттєве зростання реальних доходів населення протягом короткого часу, що значно розширило поле для укладання суспільного договору на принципах соціального партнерства [231, с. 157].

Соціальне партнерство має цілком визначене суспільне призначення: впровадження в публічну службу гуманістичних ідей і принципів регулювання

соціально-трудових відносин; розробку, прийняття і реалізацію конкретних взаємовигідних рішень. Суспільне призначення соціального партнерства полягає також і у практичному втіленні узгодженої соціально орієнтованої політики, у сприянні врегулюванню соціальних конфліктів, подоланню кризових явищ, у кінцевому підсумку – зростанні якості життя громадян країни в найширшому розумінні.

Словосполучення «соціальне партнерство» має 2 складові: 1) «соціальне», що означає суспільне, тобто те, що належить до життя людей і їх відносин у суспільстві; 2) «партнер» (з фр. – партія) – учасник спільної діяльності. Функціонування системи соціального партнерства здійснюється на тристоронній основі співпраці органів публічної влади, підприємців і профспілок, яка спрямована на погодження інтересів і розв'язання суспільно значущих проблем [143]. Соціальне партнерство – це перевірений досвідом засіб вирішення проблем соціально-економічного розвитку багатьох розвинених країн та врегулювання суперечностей між найманими працівниками, роботодавцями та державою. Як система воно формувалось протягом багатьох десятиліть і стало невід'ємною складовою демократії. У нашій країні соціальне партнерство та соціальний діалог також розглядаються як запорука вирішення соціальних проблем. Хоча окремі вчені вважають, що справжнє соціальне партнерство в Україні – це перспектива, шлях до якої неблизький. Так, В. Жуков зазначає, що говорити про досягнення реального стану соціального партнерства сторонами соціально-трудових відносин, які мають сьогодні різні інтереси, передчасно [214].

На підставі цього соціальне партнерство визначається як система взаємозв'язків, по-перше, між найманими працівниками, трудовими колективами, професійними спілками, по-друге, роботодавцями та їх об'єднаннями, по-третє, державою та органами місцевого самоврядування, які (взаємозв'язки) полягають у взаємних консультаціях, переговорах і примирних процедурах на взаємоузгоджених принципах з метою дотримання прав і інтересів працівників, роботодавців і держави [292].

Україна вступила в нове тисячоліття не лише з досвідом розчарувань і втрат, а й з упевненістю у кращому майбутньому, з вірою в розквіт національної культури, досягнення високої духовності й освіченості. На сьогодні застосовується досить велика кількість різноманітних форм, методів та механізмів взаємодії між представниками місцевої влади та місцевих неурядових організацій. Узагалі кожна окрема територіальна громада має можливості розробляти власну модель міжсекторальної співпраці з урахуванням специфіки регіону, місцевих проблем та наявних ресурсів. Усе більшого поширення набуває модель соціального партнерства, що передбачає встановлення конструктивної взаємодії між трьома секторами. Окремі автори зазначають, що між трьома секторами влади існує й четвертий. Це засоби масової інформації, які формують певну суспільну думку членів громади про окрему діяльність цих секторів, їх взаємодію на рівні громади.

Соціальне партнерство може мати різні форми, серед яких: конкурси соціальних проектів для неурядових організацій, соціальне замовлення,

залучення громадськості до розробки рішень органів влади, громадські консультативно-дорадчі ради, координаційні структури, інформаційне забезпечення громадськості, просвіта членів територіальної громади. Налагодження партнерства сприяє формуванню ознак стабільної, комплексної соціальної роботи, характеризується прагненням до втручання в її найбільш гострі соціальні проблеми. Особливостями взаємодії з партнерськими організаціями є напрацювання моделей соціальної роботи для вирішення адресних соціальних проблем.

На теренах України найбільш поширеною та законодавчо врегульованою формою соціального партнерства є біпартизм у формі державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство є відносно новим механізмом для України, метою впровадження якого є розвиток партнерських відносин держави та бізнесу, що дозволить залучити в державний сектор економіки додаткові інвестиційні ресурси. За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на кінець 2014 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізується 243 проекти (210 договорів концесії, 33 договори про спільну діяльність) [115]. За даними Світового банку, протягом 1990 – 2011 рр. за участю приватного сектору реалізовано 40 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд. дол. США, з яких близько 90 % були спрямовані на реалізацію проектів у сфері телекомунікацій. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче за середній загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990 – 2011 рр. для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд. дол. США. Ураховуючи те що до зазначеної категорії належать переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії та країни СНД, рівень залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів в Україні є незадовільним [152].

Основними причинами уповільнення розвитку державно-приватного партнерства є: недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконаліть системи управління розвитком такого партнерства; відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів зі створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності; наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами; низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження державно-приватного партнерства; низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері державно-приватного партнерства, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки; несприятливий інвестиційний клімат і складність

умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проектів державно-приватного партнерства; наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів; складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проектів за участю приватних партнерів; відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства; неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства; недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів.

Поза межами державно-приватного партнерства залишилися інститути громадянського суспільства та інтереси населення, без яких неможливо уявити процес гуманізації публічної влади. Адже саме залучення громадськості до процесів публічного управління є свідоцтвом невідворотного переходу з автократичних (авторитарних) на демократичні засади побудови державності.

Гуманізація публічної влади передбачає розширення співробітництва між державою, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства, що можливо лише за умов трипартизму. Упровадження такого прогресивного механізму співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства сприятиме впровадженню соціального партнерства.

Соціальне партнерство як система відносин може виникнути лише в тому випадку, якщо сторони розглядають одна одну як бажаних потенційних або реальних партнерів і готові до співпраці на основі розподілу повноважень та відповідальності. І на сучасному етапі становлення країни, на жаль, кожний із партнерів бажає взяти на себе побільше повноважень та якомога менше відповідальності. І мова йде не стільки про небажання, скільки про нерозуміння взаємозв'язків у площині «повноваження – відповідальність». Найслабшою ланкою в тріаді й досі залишаються інститути громадянського суспільства. У більшості пересічного населення й досі панує думка про патерналістські функції органів державної влади щодо населення, тобто більшість націлена на пасивне отримання якихось преференцій, ніж на дієву, активну співпрацю для отримання загального позитивного ефекту. Інститути громадянського суспільства й досі перебувають у фазі формування. Задля переходу до фази розвитку необхідно формувати обізнаність громадян із питань переваг щодо участі в цих інститутах, через поінформованість, обізнаність поступово сформується і довіра до влади, і розуміння необхідності діяти на засадах соціального партнерства, зникнуть утриманські настрої. Система соціального партнерства базується на визнанні необхідності спільності позицій учасників діалогу, коли спілкування і діяльність суб'єктів спрямовані на досягнення загальної соціально-значущої мети шляхом кооперації зусиль [7, с. 120].

Отже, концепція партнерства, у якій владні відносини з яскраво вираженим лідерством-пануванням державно-адміністративного апарату в ієрархічній системі повинні еволюційним шляхом змінитися на відносини співпраці, на наш погляд, є однією з найбільш прийнятних концепцій

управління. Необхідно поступово переходити від сприйняття держави як апарату насильства до розуміння держави як партнера суспільства для досягнення сутнісних цілей та інтересів усіх суб'єктів партнерських відносин. Для загального порозуміння соціального партнерства необхідно зупинитися на принципах соціального партнерства як ідей, що відображують сутність та основний зміст цих відносин. Уперше принципи були закріплені у 1919 р. в уставі МОТ і стосувалися лише сфери труда. Це: рівноправність сторін; дотримання норм законодавства; повноважність прийняття зобов'язань; добровільність прийняття зобов'язань; урахування реальних можливостей щодо прийняття реальних зобов'язань; обов'язковість виконання домовленостей та відповідальність за прийняті зобов'язання; відмова від односторонніх дій, що порушують домовленості; взаємне інформування сторін перемовин щодо зміни ситуації. Розширюючи межі розуміння цих принципів, перенесення їх із виключно соціально-трудових відносин на вищі щаблі взаємовідносин можна погодитися з їх універсальністю та необхідністю більш ретельного опису та опрацювання з подальшим закріпленням у законодавчій базі.

Соціальне партнерство – не тільки мета, але й засіб забезпечення сталого розвитку територій та більш справедливого розподілу створених суспільством метеріальних та духовних благ. Соціальне партнерство не виключає, а, напроти, припускає наявність суперечностей. Але ці суперечності не повинні переходити меж, визначених законом. У межах соціального партнерства суперечності вирішуються завдяки узгодженню інтересів, компромісних рішень.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що стан соціального партнерства відповідає рівню розвитку всіх сфер суспільного життя.

У сфері економіки такою основою є: різноманіття форм власності за домінуючої ролі, непорушності й недоторканності приватної власності; сучасний стан продуктивних сил, що базуються на передовій технології; насичення ринку товарами й послугами; участь найманих працівників у справах фірми, у розподілі доходів через акції та інші цінні папери.

Партнерські відносини в суспільстві можливі лише за умови соціальної орієнтації ринкової економіки, коли «бал править» не жадоба до прибутку будь-якою ціною, а задоволення потреб суспільства, забезпечення високого рівня добробуту його членів. Тобто має бути досягнутий такий рівень життя за якого більшості людей було б що втрачати в разі різкого загострення соціально-політичної ситуації, загрози соціального вибуху.

У соціальній сфері базою партнерських відносин служить такий стан суспільства, який прийнято називати громадянським. За такого стану людина, її добробут, соціальний комфорт є головними критеріями суспільного розвитку. Держава не стоїть над суспільством, а служить йому. За всієї зовнішньої розмитості структури класи, соціальні верстви (страти), групи досить чітко визначають свої інтереси, місце й роль у системі суспільного виробництва, у розмірі доходів, управлінні громадськими справами.

Створено й ефективно діє правовий механізм, що регулює соціальні, насамперед соціально-трудові, відносини. Взаємодія в ланці «роботодавець – найманий працівник» здійснюється найчастіше безпосередньо, минаючи

державні органи. Державне (судове, адміністративне) регулювання включається лише у випадках, коли сторони виявляються нездатними вирішити проблеми, що виникли у їх відносинах.

Політичну основу соціального партнерства становлять розвинені форми демократії. Диктаторські чи авторитарні режими за визначенням не можуть забезпечувати партнерських відносин.

За демократичних форм правління декларуються і гарантуються основні права і свободи особистості відповідно до міжнародних норм. Держава має правовий характер, чітко визначені сфери його компетенції, характер впливу на життя суспільства, особистості. Вона покликане встановлювати «правила гри» для партнерів, контролювати їх виконання.

Система соціального партнерства передбачає суспільно-політичне самовизначення класів, груп і прошарків, свободу створення та діяльності організацій (політичних партій, рухів, профспілок та ін.), що виражають або представляють їх інтереси. При цьому в структурі відносин партнерства політичний аспект хоч і присутній, але пріоритетним усе ж залишається аспект соціальний.

Духовний, соціально-психологічний аспект відносин партнерства полягає в тому, що в масовій свідомості, психології суспільства домінуючу роль займає образ не «класового ворога», а дбайливого господаря, який знає потреби своїх працівників, надає їм допомогу. У повсякденному житті через засоби масової інформації активно поширюється думка про те, що особисте благополуччя кожного залежить від успіху фірми, громади, суспільства в цілому. Створена система, що стимулює співробітників до такої участі в справах, яка вела б до процвітання відповідно фірми, громади, суспільства. Не останню роль у розвитку партнерства безпосередньо на рівні підприємства, фірми, організації відіграє система людських відносин, її гуманізація.

Сукупна дія зазначених чинників соціального партнерства надає суспільству в розвинених країнах якісно новий стан, що характеризується насамперед соціальною стійкістю, суспільно-політичною стабільністю. Партнерські відносини не позбавляють суспільство від гострих і складних проблем, але є одним зі шляхів їх вирішення.

Перехід від соціально-політичного протистояння до партнерства повинен розглядатися з двох позицій. З одного боку, це одна зі стратегічних цілей реформ, їх найважливіший кінцевий результат, а з іншого – формування, утвердження партнерських відносин є необхідною умовою успішної реалізації реформ.

Теорія соціального партнерства тісно пов’язана з теорією саморуху сучасних суспільств. Концентрація уваги на переломних етапах суспільного розвитку дає можливість відштовхуватися від двох взаємопов’язаних принципів необхідності регулювання суспільного розвитку. По-перше, економічні, політичні та соціальні процеси на нинішньому етапі неможливі без відповідного контролю з боку державних інститутів. По-друге, позитивні для громадянського суспільства процеси неможливі без «акумуляції» соціальних структур, здатних забезпечити створення «соціальної держави» [8].

Становлення й розвиток соціального партнерства забезпечується створенням системи соціального партнерства, що являє собою складне й динамічне утворення структурно-організаційних елементів (суб'єктів, предмета, нормативно-правового забезпечення), ідеології, культури, форм, технологій взаємовідносин, об'єднаних певним механізмом. Ця система постійно перебуває під дією, з одного боку, регулюючого впливу соціальної системи, а з іншого – впливу стихійних чинників соціального життя. Держава, як правило, бере участь у соціальному партнерстві на національному, регіональному та галузевому рівнях. Вона є гарантом основних громадянських прав, організує, координує і регулює соціально-трудові відносини. Реалізується соціальне партнерство через систему взаємних консультацій, переговорів, угод на різних рівнях управління, укладання колективних договорів на підприємствах або у їхніх підрозділах, а також через систему вирішення трудових спорів, узгодження й захисту інтересів сторін.

Держава як гарант конституційних прав громадян, найбільший роботодавець, законодавець, арбітр та активний учасник соціально-трудових відносин має бути ініціатором розвитку системи соціального партнерства, а отже, сприяти укріпленню позицій представницьких органів та роботодавців, і найманих працівників. Тому одним з основних завдань демократичної держави у формуванні громадянського суспільства і зокрема розвитку соціального партнерства має бути законодавче та організаційне забезпечення розвитку представницьких органів найманих працівників, сприяння підвищенню їхньої ролі у становленні й розвитку партнерських відносин.

Соціальне партнерство слід розглядати не як стан, а як процес, як динамічну рівновагу в розвитку інтересів усіх його суб'єктів. Основні напрями розвитку, цілі й завдання соціального партнерства залежать від рівня узгодженості дій та можливостей його суб'єктів, від конкретної соціально-економічної ситуації їх взаємодії. Ефективно функціонувати соціальне партнерство може лише за системного підходу до його організації. Соціальне партнерство як система сприймає вплив регульованих і стихійних факторів суспільного життя і за допомогою відповідного інструментарію формує в суспільстві відносини довіри й конструктивного співробітництва. Такі відносини не можуть виникнути за відсутності повноцінних суб'єктів соціального партнерства, налагоджених механізмів їх взаємодії, високої культури співробітництва.

Соціальне партнерство як особлива система суспільних відносин характеризується такими основними рисами:

- суб'єкти партнерських відносин мають не тільки загальні, а й принципово різні інтереси. Ці інтереси іноді можуть збігатися, але ніколи не можуть злитися;
- соціальне партнерство – це взаємовигідний процес, у якому зацікавлені всі сторони;
- соціальне партнерство – найважливіший фактор формування інститутів громадянського суспільства, здійснення їх цивілізованого діалогу;

- соціальне партнерство – альтернатива диктатурі, оскільки реалізується на основі договорів та угод, взаємних поступок, шляхом досягнення компромісу, згоди і встановлення соціального миру;
- соціальне партнерство – антипод соціальному угодництву, безпринципні поступки однієї сторони на користь іншої;
- відносини соціального партнерства можуть бути деструктивними і регресивними, якщо домінуючою їх основою буде спирання на силові методи. Солідарність будується та тримається на взаємній вигоді, а не на владі і силі;
- у соціальному партнерстві нерідко виявляється подвійність відносин, які мають як позитивні, так і негативні сторони [51].

Отже, для успішного виконання своїх суспільних функцій система соціального партнерства має включати в себе такі елементи:

– сукупність постійних і тимчасових дво-, три- і багатосторонніх органів, що формуються представниками найманих працівників та роботодавців, а також публічної влади і здійснюють взаємодію між ними на різних рівнях регулювання соціально-економічних відносин (національному, регіональному, галузевому, рівні підприємств та їхніх підрозділів);

– сукупність різних спільних документів (колективних договорів, угод, рішень, ухвал тощо), які схвалюються цими органами на основі взаємних консультацій, переговорів між зацікавленими сторонами і приймаються ними до виконання;

– відповідну культуру, традиції, форми взаємодії, співвідношення вказаних органів і порядок, послідовність розробки й виконання, пріоритетність документів, які ними приймаються [126, с. 95].

В умовах трансформаційного періоду, коли в суспільстві немає достатньої політичної, економічної та соціальної стабільності, соціальне партнерство стає першочерговою потребою. Саме досягнення соціальної згоди, консенсусу сприяє гуманізації публічної служби.

На підставі аналізу можна виокремити основні напрямки гуманізації публічної служби, спрямовані на формування ефективної системи соціального партнерства в нашій країні. До них належить:

– формування ідеології і культури соціального партнерства в широкому розумінні, що потребує доброї волі й значних тривалих зусиль від усіх суб’єктів соціального партнерства;

– оздоровлення морального клімату в суспільстві;

– подолання корумпованості, забезпечення законності й правопорядку, відновлення довіри до державних інститутів, місцевих органів влади та публічних службовців;

– активізація й підвищення ефективності державних функцій в організації соціального партнерства як власника, роботодавця, законодавця, арбітра, посередника, координатора, гаранта дотримання законів.

Таким чином, базове значення для реального поширення соціального партнерства в органах публічної влади має поширення його культури й ідеології. Ідеологія соціального партнерства ґрунтується на визнанні неминучості й необхідності мирного співіснування в суспільстві різних

соціальних груп з їх специфічними, часто протилежними інтересами; об'єктивності прояву і конфлікту інтересів, боротьби між соціальними групами; можливості вести цю боротьбу в цивілізованих формах і досягати її конструктивного завершення у вигляді взаємоприйнятного компромісу, що відповідає перспективним завданням суспільного прогресу. Отже, гуманізація публічної служби повинна базуватися на одному з основних принципів соціальної держави – принципі соціального партнерства.

РОЗДІЛ 4
МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК ГУМАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

4.1. Роль моралі в процесі гуманізації публічної служби

Усі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не можуть складатися тільки з талановитих і обдарованих людей. На жаль, не так рідко доводиться стикатися з негативним настроєм певної їх частини, яка відверто виражає незадоволення своєю професією. Безперечно, взаємовідносини управлінців з народом і в їх професійному середовищі поняття складне. Воно охоплює цілий комплекс морально-етичних, психологічних і моральних проблем, з якими управлінцям доводиться стикатися і знаходити єдине правильне управлінське рішення. Тому людина, що вирішила присвятити себе державі, повинна не лише освоїти цю професію, але й мати особливе вміння спілкуватися з людьми, реагувати на чужі проблеми, бути готовими все життя невтомно захищати права і свободи народу.

Природно, на різних етапах історії проблеми моралі й етики в професійному середовищі управлінців вирішувалися по-різному. У сучасних умовах, коли громадськість, засоби масової інформації піддають органи влади й передусім їх практичну діяльність гострій критиці, коли йде мова про кризу довіри до влади, падіння престижу публічної служби, проблеми моралі й етики набувають гостроти й актуальності. У той самий час унаслідок науково-технічної революції спостерігається значний прогрес. Цей на перший погляд уявний парадокс певною мірою пов’язаний з істотним розривом між морально-етичним рівнем особи службовця і його сучасною технічною озброєністю, за якої визначальним став комп’ютер, а особа людини зі своїми особливостями нерідко знецінюється. Проте факт залишається фактом – репутація публічної служби в очах суспільства певною мірою зневажена і її необхідно відновлювати.

Одне з найважливіших завдань, що стоїть сьогодні перед державою, полягає у визначенні пріоритетів подальших перетворень для створення умов, що забезпечують усебічний розвиток людини, гідний рівень та якість життя. Це вимагає актуалізації тенденцій гуманізації публічної служби й переходу до нового розуміння соціальної спрямованості навчання управлінців.

Серед пріоритетних напрямів створення адекватної сучасної публічної служби повинне ставитися завдання виховання моральності й духовності в молоді, яка прагне в публічну службу. Необхідність розвитку духовності в людині викликана тим, що буттєве, духовне становлення дозволяє бути причетним до життя суспільства й держави. Домінування в суспільстві матеріальних цінностей, що втілюють успіх і престиж, їх пропаганда через засоби масової інформації, викликала необхідність сформувати в управлінців нове за змістом, але зі спиранням на українські традиції і звичаї, гуманістичне професійне мислення і світогляд.

Сучасному суспільству потрібні управлінці, що поєднують у собі міцні професійні знання з моральними принципами. Їх праця, як специфічне громадське явище, має свої особливості й передусім припускає процес взаємодії людей. Предмет управлінця − це людина, знаряддя − людина, продукт − людина. Тут професійна діяльність нерозривно поєднується особистими стосунками, тому моральні й психологічні аспекти діяльності управлінця набувають особливої важливості, тобто йдеться про бездоганність, коли повинні дотримуватися таких етичних категорій, як борг, совість, справедливість, любов до людини, але й розуміти людей, мати знання в галузі державного управління, соціології, психології. Тому потрібна переорієнтація управлінців на гуманістичні цінності за умови, що вони професійні й компетентні [53].

З точки зору гуманістичної психології люди − украй свідомі і розумні створіння без домінуючих несвідомих потреб і конфліктів. У цьому гуманістичний напрям істотно відрізняється від психоаналізу, який представляє людину як істоту з інстинктивними і інтрапсихічними конфліктами, і прибічників біхевіоризму, які трактують людей майже як слухняних і пасивних жертв сил довкілля.

Прибічниками гуманістичних поглядів, що розглядають людей як активних творців власного життя, що мають свободу вибирати й розвивати стиль життя, обмежений тільки фізичними або соціальними діями, можна назвати таких видних теоретиків, як Фром, Олпорт, Келлі і Роджерс, проте саме Абрам Маслоу став загальновизнаним як видатний представник гуманістичної теорії особи. Його теорія самоактуалізації особи, заснована на вивченні здорових і зрілих людей, ясно показує основні теми і положення, характерні для гуманістичного напряму.

Гуманістична психологія є альтернативою двом найбільш важливим течіям у психології − психоаналізу і біхевіоризму, яка своїм корінням іде в екзистенціальну філософію. У свою чергу, екзистенціалісти підкреслюють ідею про те, що врешті-решт кожен із нас відповідальний за те, хто ми і чим стаємо.

Природа, − учив Аристотель, − дала людині в руки зброю − інтелектуальну, моральну силу, але вона може користуватися цією зброєю і у зворотному напряму, тому людина без моральних засад виявляється істотою найбільш нечестивою й дикою, низькою у своїх статевих і смакових інстинктах. Підкреслюючи доброчесне ставлення до людей, Демокріт учив, що «повинне привчити себе до доброчесних справ і вчинків, а не до розмов про доброчесність» [124; 13; 57].

Ідеї моральності, гуманізму, психології розвивали й мислителі Древнього Риму. Цицеронові належать слова: «існують дві першооснови справедливості: нікому не шкодити і приносити користь суспільству». Піфагор Самоський казав: «не роби нічого ганебного ні у присутності інших, ні таємно. Першим твоїм законом має бути пошана до себе самого». Ж. Лабрюйер зазначав: «благородно тільки те, що безкорисливо».

У свою чергу, сучасні науковці, зокрема В. В. Цвєтков, розмірковуючи про моральні якості та етику поведінки управлінських кадрів, зазначає, що «нові політичні та економічні реалії вимагають виробити нові морально-етичні стандарти суспільної поведінки» та значною мірою характеризує відносини держави і громадянина як виробничу етику державного службовця, а також стверджує, що етика управління − це галузь деонтології державної діяльності, проблема обов'язку і належного [321].

Л. П. Попов вважає, що ефективність праці апарату державного управління залежить від стану професійної культури службовців, у тому числі й моральної, та визначає види діяльності людини, у яких реалізація моральних принципів відбувається з підвищеним напруженням, складністю. Тобто професійна мораль є конкретизацією загальнолюдських принципів моралі стосовно умов діяльності даної професії [235].

Українські вчені в галузі державного управління Г. В. Атаманчук, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв, В. М. Олуйко, С. М. Серьогін висвітлюють моральну культуру державного службовця як синтез стійких знань про гуманістичні принципи моралі та етики, упевненості у їх соціальному значенні й високому призначенні для суспільства [17; 209; 295].

М. І. Рудакевич зазначає, що проблеми етики державних службовців повинні досліджуватись у такому смисловому полі: 1) мораль; 2) етика; 3) місія державної служби, яка випливає із розуміння її як особливого інституту суспільства; 4) механізм функціонування держави, у якій державна служба є політико-правовим інститутом суспільства; 5) професійна етика; 6) рівень професійної етики; 7) формування професійної етики; 8) моральна відповідальність за етику поведінки державних службовців [278].

Т. Е. Василевська розглядає моральні смисли професійної діяльності в життєвому полі самої особистості службовця, що дає змогу побачити відображення суспільства і групових інтересів крізь його індивідуальні інтереси. Ефективне публічне адміністрування потребує переважання у своєму складі самореалізованих, морально зрілих особистостей [42].

С. М. Серьогін доводить, що громадянськість є основою моральності державних службовців, оскільки відображає морально-психологічні характеристики ставлення особи до держави та співгромадян [198]. Також зосереджує увагу на тому, що в ситуації морального вибору виникає проблема пошуку вчинку, який відповідав би визначеним обставинам. Реалізація дії, вчинку за законами добра, дотримуючись однієї цінності, призводить до суперечності розуміння добра в іншій цінності. У такий спосіб відбувається вибір між великим та малим злом – моральний конфлікт. Вибір у такій ситуації залежить від системи моральних цінностей людини, що здійснює вибір [162] . У свою чергу, С. М. Серьогін, аналізуючи образ службовця через призму української та російської художньої літератури, показує, що чиновники типові для свого часу, і в той же час індивідуальні [284].

Цілком зрозуміло, що існуючий порядок, який був зумовлений суспільним устроєм Росії, не можна було скасувати прийняттям одного указу.

Матеріальне становище чиновників нижчого рівня було дійсно дуже складним, але одночасно вони були і значним об'єктом критики та суспільного осуду.

Г. Сковорода у своєму творі «Всякому городу нрав і права» наводить загальну характеристику чиновництва, змальовує загальну систему гонитви за наживою, за почестями, за славою. Продовжуючи в байках викривати громадські вади, Г. Сковорода розширює коло проблем і порушує тему дворянських привілеїв, посідання державних постів за родовими, а не особистими ознаками, знову звертаючись до сатири як найбільш вдалого засобу.

Яскраво показані ієрархічні градації російського чиновницького апарату Гоголем у «Ревізорі» і «Мертвих душах». Викривальні мотиви в його творчості тісно пов'язані з його політичними поглядами. Просвітницькі ілюзії вимагали викриття зла заради відновлення справедливості. У розвитку російської комедії від «Недоука» до «Ревізора» спостерігається фатальне падіння ваги чесноти і навальне розростання зла, що досягає в Гоголя розмірів соціального лиха. Уже не одна сім'я Скотиніних-Простакових, не якесь московське товариство Фамусових, а все місто загрузло в прірві пороку. «Ревізор» – комедія від початку й до кінця соціальна: страх перед керівництвом і бажання досягти вищого чину поглинає все особисте в людині, перетворює її на спотворений механізм. Одна з важливих соціальних проблем, яка розглядається в «Ревізорі», – хабарництво. Де, дійсно, на той час це була справжня біда суспільства і влади. Відсутність належного контролю за діяльністю урядового апарату породжувало беззаконня й нечуване хабарництво. У «Мертвих душах» М. Гоголь створив образ казнокрада й хабарника найвищого рівня – Павла Івановича Чичикова, який за свою службову кар'єру пройшов шлях чиновника із самого низу, від чину до чину, кожен з яких розширював можливості шахрайства.

У XIX ст. урядовий апарат не зміг позбавитися цих пороків. Реформи державного управління, проведені Олександром I, насамперед створення міністерств, які зосередили у своїх департаментах управління Росією, сприяли посиленню бюрократизму, що створювало сприятливий ґрунт для казнокрадства й хабарництва. «Крадуть» – загально визначив ситуацію в Росії на початку XIX ст. М. М. Карамзін.

Завдяки Радищеву та Салтикову-Щедріну чиновництво, як соціальний прошарок, наділяється стійкими негативними характерологічними якостями: улесливістю, чиношануванням, підлабузництвом, хабарництвом, зловживаннями тощо. У Толстого, Достоєвського вона пов'язана насамперед із долею особистості, країни й не розглядалася як самостійна. В оповіданнях Чехова, таких як «Товстий і тонкий», «Хамелеон» тощо, іронії піддаються вже усталені в суспільній думці риси чиновництва – облесливість до вищих за чином і зневага до тих, хто на суспільній сходинці нижче. Г. Квітка-Основ'яненко у «Конотопській відьмі» за допомогою гумористично-сатиричних засобів негативно зображує адміністративне правління й побуту козацької старшини, змальовує її духовне, моральне й навіть фізичне виродження та перетворення на звичайних поміщиків-експлуататорів.

Дещо абстрактно категорію службовців змальовував також І. Котляревський у поемі «Енеїда». Дотримуючись традиційних поглядів українського народу, у пекло він відправляє ненависних народові здирників, чиновників, жорстоких панів, нечесних суддів, церковних служителів. У п'єсі «Наталка Полтавка» письменник подає негативні риси бюрократії через образ конкретного героя – возного Тетерваковського. У гумористично-сатиричному тоні автор зображує його як хабарника, здирника – «хапун такий, що і з рідного батька злупить», який уміє, де потрібно, «брехнути для обману, приязні ради».

Т. Г. Шевченко, літературна діяльність якого припадає на середину XIX ст., у своїх творах теж активно реагував на такі актуальні проблеми тогочасного суспільства, як кріпацтво, царський деспотизм, панська сваволя. Так, у поемі «Сон», викриваючи й засуджуючи окремі потворні явища дійсності, письменник зазначає, що опорою російського царизму були не тільки московські чиновники, а й українські поміщики та урядовці, оті «землячки з цинковими ґудзиками», яких зустрічав поет серед царських холопів, що добре навчалися «драти із батька і брата».

П. Мирний («П'яниця»), докладно показавши дрібне провінційне чиновництво пореформеної доби, також розкрив трагедію «маленької людини», що не витримала гнітючої атмосфери рабського животіння, підлабузництва і, морально зломлена, опинилася на дні життя. Адже образ Івана Левадного має деякі нетипові риси чиновників нового часу: йому огидні явища, що процвітають у цьому середовищі, він не втрачає людської подоби і стає посміховиськом під час розваг чиновників.

Слід зазначити, що в боротьбі з тим або іншим режимом література проходить такий етап, коли критиці піддається не сама система, а її виконавці. Виконавці – чиновники різноманітного рангу, є носіями пороків, що критикуються. Конструктивні, необхідні функції державного апарату подаються засобами, що вже дискредитували себе, разом із відхиленою системою. Таке становище і формує в суспільній свідомості негативний образ чиновника, унаслідок чого «бюрократ» стає лайливим словом, а слово «чиновник» асоціюється з особистою непорядністю.

На нашу думку, найважливішою особливістю сучасного управлінця повинен стати гуманізм, який впливає з почуття поваги й любові до людей. Управлінець, який байдужий до людей, глухий до громадських проблем, − велике соціальне і професійне зло, за яке дорого платить суспільство, адже він не тільки приймає управлінське рішення, але й особисто впливає на людину.

Сьогодні морально-етичним, морально-психологічним принципам у професійній діяльності службовців приділяється ще недостатньо уваги. Відмінності між точкою зору управлінця і простої людини закономірні й зумовлені їх різною позицією в тій ситуації, у якій вони перебувають, а також їх різними ролями. Проте органи влади зобов'язані стежити за тим, щоб ці відмінності не перейшли в глибші і стійкіші суперечності, які ставили б під загрозу взаємовідношення в державі й тим самим утрудняли б ухвалення ефективного управлінського рішення. Управлінська діяльність держави повинна здійснюватися в інтересах особи, суспільства, держави й ґрунтуватися

на природному праві людини здійснювати всі види своєї життєдіяльності в суспільстві.

Для успішного розвитку публічної служби необхідно мати уявлення про управлінця як про особу, про його місце в суспільстві, колективі, групі, про те, як складаються у нього взаємовідносини між людьми, як формується його особа, як визначається психологічний статус. Адже людина, як відомо, не народжується особою. З'являючись на світ як індивідуум, він стає нею. Гете писав, що найдивовижніше з того, що створила природа, − це особа людини.

Ставати особою − означає засвоювати в процесі виховання, формування світогляду соціальний досвід. При цьому процес засвоєння суто індивідуальний − неповторне поєднання її психологічних якостей, що включають характер, темперамент, мотиви поведінки, соціальний досвід (знання, навички, уміння) та ін. Не буває двох людей з однаковим поєднанням психологічних особливостей. Тому особа − це передусім жива людина зі своєю гідністю й недоліками.

Кожна особа характеризується своєю життєвою позицією, тобто певним відношенням до матеріальних умов життя, до суспільства, людей, до себе самої. Усе це разом характеризує моральне обличчя особи, її соціальні настанови. Одні й ті самі обставини можуть приводити до формування різних життєвих позицій, оскільки особа є індивідуальністю, має свій певний характер. Темперамент і характер людини тісно пов'язані між собою. Характер – це основа особи, формує найбільш виражені і взаємопов'язані властивості, що виразно виявляються в різних видах діяльності.

Виробляючи в собі позитивний характер, людина отримує можливість володіти своїм темпераментом, стримувати його прояви, якщо це розходиться з вимогами такту. Коли говорять про людину з хорошим характером, то мають на увазі, що вона морально вихована, до певної міри м'яка й сердечна щодо до людей, лагідна, здатна до співпраці в колективі й готова прийти на допомогу товаришеві, коли він цього потребує. І навпаки, людина з поганим характером, або так званою важкою вдачею, невдоволена іншими, а інші невдоволені нею. Так створюється таке коло стосунків з людьми, внаслідок чого порушується нормальна праця й життя в колективі, виникають конфлікти, які викликають емоційні стреси, що нерідко призводить до захворювань нервової системи.

Таким чином, у взаємовідносинах управлінця і громадянина виявляється складне, суперечливе переплетення суб'єктивного й об'єктивного, що не може бути байдужим як для одного, так і іншого, і у свою чергу, впливає на мислення, моральні настанови й емоції. Інакше кажучи, стосунки в системі «управлінець – громадянин» мають взаємообумовлений характер, у якому виявляються різні сторони життєдіяльності одного й іншого, їх інтелектуальні здібності й моральні настанови. Нерідко при цьому виявляються суперечності, які можна подолати на основі розуміння управлінцем громадянина і громадянина свого місця в ситуації, що склалася.

У сучасних умовах складні взаємовідносини управлінця і громадянина ще більше ускладнилися тим, що знизився загальний культурний, морально-етичний рівень і морально-етичні принципи населення, тому знання психології

виявилося дуже важливим чинником разом із професійною підготовкою службовця.

Отже, слово «мораль» (від латинського mos, mores-вдача, звичаї) означає в сучасній мові приблизно те саме, що й слово «моральність». Тому більшість фахівців не проводять суворого розмежування між мораллю і моральністю. Етимологічно термін «мораль» походить від латинського слова «mos» (множина − число «mores»), що означає «характер». Інше значення цього слова − закон, правило, розпорядження. До функцій моралі відносять: 1) регулятивну − регулює поведінку людини у всіх сферах суспільного життя; 2) ціннісно-орієнтаційну − твердження людського в людині, оскільки мораль є життєвим орієнтиром, у якому висловлюється прагнення людини до самовдосконалення; 3) конститутивну − принципи моральності вищі, чільні над усіма іншими формами регуляції поведінки людей; аморальність неприпустима ніде; 4) мотиваційну − моральні принципи мотивують людську поведінку, тобто існують як причини і спонукання, що викликають у особистості бажання щось зробити (або, навпаки, не зробити); формування морального обличчя особистості; 5) координаційну − забезпечення єдності та узгодженості взаємодії людей у найрізноманітніших обставинах. Дотримання людьми єдиних і загальних моральних принципів робить їх поведінку передбачуваною, що має величезне значення в організації колективного життя людей. До завдань моралі відносять: 1) оцінювання; 2) регулювання; 3) виховання [306].

В енциклопедії державного управління «мораль» визначається як духовно-культурний механізм регуляції поведінки особистості та соціальних груп за допомогою уявлень про належне, у яких узагальнені норми, цінності, зразки поведінки, принципи ставлення до інших індивідів та соціальних груп. Мораль як форма суспільної свідомості й вид суспільних відносин є одним зі способів регулювання поведінки людини в суспільстві за допомогою усталених приписів. Моральні якості особистості (чесноти) виявляються через здатність жити відповідно до вимог моралі. У сфері державного управління мова може вестися про особисті виміри етики державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування [90].

Отже, сфера діяльності моралі широка, але, тим не менш, багатство людських відносин можна звести до відносин: 1) індивіда і суспільства; 2) індивіда і колективу; 3) колективу і суспільства; 4) колективу і колективу; 5) людини і людини; 6) людини до самої себе. В свою чергу, моральна діяльність − це найважливіший компонент моралі, що виявляється у вчинках. Вчинок, або сукупність вчинків, що характеризує поведінку особистості, дає уявлення про її справжню моральність, а центральною ланкою моралі людини є свідомість та відчуття моральної відповідальності за свою поведінку.

Тільки діяльність і реалізація моральних принципів і норм дають особистості право на визнання в неї справжньої моральної культури. Вчинок, у свою чергу, містить три компоненти:

1) мотив − морально усвідомлене спонукання зробити вчинок;

2) результат − матеріальні чи духовні наслідки вчинку, що мають певне значення;

3) оцінка оточенням як самого вчинку, так і його результату й мотиву.

Моральні відносини − відносини, уякі вступають люди, роблячи вчинки. Можна сказати, що мораль тримається: по-перше, на традиціях, звичаях; по-друге, мораль спирається на силу громадської думки; по-третє, грунтується на свідомості кожної окремої особистості.

У філософському словнику за загальною редакцією В. І. Шинкарука «мораль» – це особлива культурно-нормативна форма позабіологічної регуляції людських відносин. Розрізняють моральну свідомість, моральні стосунки, моральні вчинки. Терміни «мораль» і «моральність» зазвичай використовують як синоніми. Проте сама наявність двох термінів, що означають одне явище, вказує на існування двох смислових відтінків у понятті моралі. З одного боку, мораль – це регулятор людських відносин, устої, «природні» прагнення людини, масові звички, що отримали громадське схвалення, а з іншого – це протистояння природі активного вольового суб'єкта, що усвідомили свою автономність, цей особовий вимір суспільства [308].

У свою чергу, Гегель ці два аспекти перетворив на два ступені розвитку моралі. Він вважав, що моральність для нього – це звичаї, несвідомо засвоєні індивідом. Мораль за Гегелем – це ніби критична оцінка моральності (звичаїв, устоїв). У моралі вільна особа свідомо шукає загального закону, що лежить в основі устоїв. Веління моралі починають розходитися з повсякденним порядком, «сущим». Проте мораль як вираження суб'єктивної волі знову об'єктивізується, переходить у моральність, що розуміється як втілення морального закону в сімейних стосунках, у громадянському суспільстві, у державі. «Моральність держав» Гегель вважав третьою, останньою фазою розвитку об'єктивного духу – це «сила розуму, що здійснює себе як волю». Це синтез свободи як прояв духу і її соціально-культурної об'єктивізації [56].

Принциповим для Гегеля було розрізнення понять «мораль» і «моральність», яке зафіксувало створення в європейській етичній рефлексії ситуацію протистояння двох підходів до моралі: мораль як сфера духу, представлена тільки особистісними смислами; мораль як сфера соціально детермінованої поведінки. Підкресливши своєрідність особистісного та соціального буття моралі, Гегель спробував синтезувати обидві традиції. Він виокремлював три рівні модифікації існування світового розуму: 1) суб'єктивний розум (дух) – це індивідуальна свідомість людини; 2) об'єктивний розум (дух) – це ті форми культури, які важливі для того, щоб індивідуальна свідомість могла розвиватися; тут виділяються три види: мораль, право і моральність; 3) абсолютний розум (дух) − це, по суті, ті ж культурні норми (мораль, право, моральність), але займають найвище положення: мистецтво, релігія і філософія. Тобто всі модифікації проходять через певний розвиток – усе змінюється, і інтелектуальна свідомість людини не виняток [56].

Зігмунд Фрейд вважав, що людину від тварини відрізняє тільки одна головна властивість – совість. У природному царстві немає таких особин, які відчувають каяття. Людина тільки тоді й виокремилася виділилась з природного царства, коли відчула муки жалю від того, що скоїла [309].

Не можна не зупинитися на понятті «гідності», яке стоїть у центрі моральної свідомості і є мотивом поведінки індивіда. Засадничим для тлумачення ідеї людської гідності є принцип гуманізму, який і сам має різні інтерпретації.

Так, у релігійній християнській традиції гуманізм піддається критиці, розглядається як одна з найбільших помилок людства. Гуманізм, у якому людина любить себе більше над усе розглядається як форма ідолопоклонництва, несвободи людини [29].

Принцип гуманізму найяскравіше виражений у так званому «золотому правилі» моральності. Історія становлення цього принципу як основи моральної поведінки одночасно є історією становлення моральності. «Золоте правило» моральності згадується в V – VI ст. до н.е. у вченні Конфуція і пам'ятнику давньоіндійської культури «Махабхарата», у Старому й Новому завітах. Так, в Євангелія від Матвія «золоте правило» свідчить: «…у всьому як хочете, щоб з вами поступали люди, так поступайте і ви з ними» (Матф. 7, 12).

Т. Гоббс вважав, що «золоте правило» є основою природних законів, що визначають життя людини. Це правило доступне для розуміння кожного, воно допомагає обмежити індивідуальні егоїстичні домагання, що є основою єднання людей у державі [69]. Джон Локк писав, що в основі «золотого правила» лежить природна рівність людей, усвідомивши його, люди приходять до громадської доброчесності [178].

Отже, людина повинна сама визначити, що для неї цінно в житті. Цінності упорядковують дійсність і надають сенс людському життю. Цінності формують моральні норми, що є частиною культури, у тому числі й організаційної. Такі норми визначають вимоги як до людини взагалі, так і до управлінця зокрема. Виконання моральних норм людиною зумовлені завзятістю, витримкою, честолюбством і мужністю, щоб можна було протистояти натовпу й не завжди справедливій і правильній думці суспільства. Такі стійкі риси вдачі призводять до стабілізації і цілісності моральних принципів і людських якостей, які проявляються в індивідуальній, моральній поведінці і впливають на формування як особистого, так і професійного іміджу людини.

У процесі розвитку й становлення особи можуть усвідомлено отримуватися якісь якості, але при цьому людині потрібно активізувати додаткові індивідуальні процеси саморегуляції, самоконтролю й сили волі для того, щоб наблизитися до морального ідеалу. У свою чергу, моральний ідеал особи висуваєдо людини дуже високі вимоги, а оскільки людина слабка у своїх потребах, то він нездатний постійно утримувати свою поведінку на піку ідеального виконання моральних норм. Таким чином, морально-моральнісна людина постійно працює над собою і над своєю поведінкою в кожному конкретному випадку. Такий аналіз відбувається на рівні «практичного розуму».

Кант, розробляючи поняття «практичний розум», визначав здатність людини спиратися у своїх вчинках на власну вільну волю й вищі, безумовні принципи моральності, найважливішим з яких є категоричний імператив. Володіння «практичним розумом» перетворює людину на вільного суб'єкта,

виконаної гідності й самоповаги, здатної височіти всередині характеру. Людина, що перебуває всередині такої системи, почуває себе досить комфортно, щоб використати наявні в її розпорядженні права і свободи для своєї соціальної самореалізації. На відміну від теоретичного «чистого» розуму «практичний розум» цікавиться не питаннями пізнання, а проблемами взаємовідносин між людьми, нормами й законами, яким підкоряється соціальна взаємодія [122].

У зв'язку з цим розглянемо в історичній ретроспективі деякі моральні кодекси, які визначають моральну поведінку людини. Так, у Радянському Союзі завдання виховання «нової» людини було поставлене радянським урядом у 1925 р. на основі ленінського вчення про комуністичну мораль. Пізніше норми комуністичної моралі були зведені до «Морального кодексу творця комунізму» (дванадцять принципів), які були написані на основі євангельських заповідей і були оголошені як «Моральний закон суспільства». Комуністи чітко прорахували той факт, що надзвичайна релігійність народу, який жив віками за божими принципами, не зможе відразу підлаштуватися під зміни, обставини, новий суспільний устрій, комунізм, атеїзм. З огляду із заповіді Мойсея і Христа, а не комуністичні постулати «Моральний закон суспільства» дуже добре наклався на суспільну свідомість релігійних мас.

Але є ще «Моральний кодекс капіталізму», який у контексті нашої статті ми не можемо обійти. Принципи капіталізму швидше антиморальні й антигуманні, ніж навпаки. Капіталізм – це найбільш нещадна й жорстока форма рабовласництва, тому що головна мета капіталізму – прибуток за всяку ціну. Усі інші людські принципи нівелюються або перетворюються на формальність. Тільки поява нової країни СРСР з новим державним устроєм змусила капіталістів обмежити експлуатацію людей [144].

Сьогодні ми спостерігаємо повернення капіталізму ще у витонченішій його дикій формі. Коли нагромадження капіталу олігархами виходить з-під контролю держави, тоді елективне й гуманістичне здійснення державного управління стає неможливим, а нехтування моральними, етичними, духовними принципами зводиться до появи інших аморальних норм – хитрості, брехні, виверткості, підлості. Будь-яку діяльність: спекуляцію, сутенерство, проституцію, корупцію називають працею. І сьогодні головне завдання управлінців зробити так, щоб олігархи були керовані державою, жили й працювали не за кодексом капіталізму, а за кодексом людської честі, який ґрунтується на найпростіших, але найвагоміших для людини формах розуму: 1) на рівні підсвідомого: каяття, страх і сором бути знехтуваними суспільством за свою антиморальну поведінку; 2) на рівні надсвідомого: єдність, мудрість, колективна свідомість, довіра, підтримка, свобода.

У праці «Політика як покликання і професія» Макс Вебер, аналізуючи діяльність і характер політики, приходить до вкрай песимістичного висновку про повне розведення моралі й політики. Отже, за Вебером, соціолог «повинен співвіднести аналізований матеріал з економічними, естетичними, моральними цінностям, виходячи з того, що служило цінностями для людей, які є об'єктом дослідження» [15]. Щоб усвідомити справжні причинні зв'язки явищ у

суспільстві та дати осмислене тлумачення людській поведінці, необхідно сконструювати недійсне – витягнуті з емпіричної реальності ідеально – типові конструкції, які виражають те, що характерно для багатьох суспільних явищ. При цьому Вебер розглядає ідеальний тип не як мету пізнання, а як засіб, що дозволяє розкрити «загальні правила подій» [35]. Він стверджує, що ідеальний тип як методологічний засіб дозволяє: по-перше, сконструювати явище або людську дію так, ніби воно мало місце в ідеальних умовах; по-друге, розглянути це явище або дію незалежно від локальних умов. Макс Вебер вважав, що «раціоналізація є результат поєднання цілого ряду історичних фактів, які визначають напрям розвитку Європи за останні 300 – 400 років» [70].

Отже, мораль починаються там, де є людина і людські (суспільні) відносини, мораль задає внутрішній смисловий кордон власного людського способу існування і в цьому значенні вона тотожна людяності. Звідси випливає, що бути моральним означає визнати безумовну цінність людини.

Публічна служба безумовно пов’язана з мораллю, моральним обличчям працівника цих органів. Службовець, який вступає на службу в органи державної влади або в органи місцевого самоврядуваввння повинен усвідомлювати, що це вже сама по собі привілея, не кажучи про ранги, що зводить цю службу до привілегійованого положення. Саме цей статус проголошує державного службовця або посадову особу місцевого самоврядування як зразок поведінки високоих морально-моральнісних якостей, дотримання яких допоможе стати сильнішим за юридичні аргументи.

Отже, невідповідність рівня моральної культури службовців потребам сьогодення породжує дисфункцію, знижує ефективність діяльності управлінських кадрів. Заходи, що вживаються державною владою для вирішення цих питань, дають певний ефект, але суттєво не оздоровлюють систему. Проблема моралі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування має загальний характер та охоплює всі гілки і рівні влади.

Таким чином, підсумовуючи особливості управлінської моралі, можна виділити такі її функції: оцінну (вчинки), регулятивну (норми, принципи, правила), контролюючу (виконання норм), інтегруючу (єдність людства і цілісності духовного світу), виховну (моральний вибір).

У свою чергу, головною особливістю особистої моралі є те, що вона не санкціонується державою, а є вільним вибором людини, основаним на особистому переконанні і громадській думці, тому її норми, як і правові, повинні стати обов’язковими для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, за порушення яких повинна застосовуватися як мінімум адміністративна відповідальність (штраф), а як максимум – кримінальна (обмеження прав і свобод), тоді нереальні моральні санкції (громадське несхвалення і муки совісті) перейдуть у реальну категорію.

4.2. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: вітчизняний та зарубіжний досвід

Несення публічної служби є вираженням особливої довіри з боку суспільства і держави та висуває високі вимоги до моральності і морально-етичного вигляду публічних службовців. Для того щоб бути ефективною, публічна служба повинна ґрунтуватися на міцному духовно-моральному фундаменті. Цілі публічної служби, її провідні принципи, норми, професійні вимоги до її кадрів – усе містить моральний аспект, вирішальною мірою визначає її спрямованість, її основні домінанти. Моральна атмосфера в органах влади, неохайність відповідального чиновника можуть серйозно дискредитувати будь-які благі наміри влади. У суспільній думці авторитет публічних службовців справедливо пов'язують насамперед із їх порядністю, справедливістю.

Етика публічної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Водночас етика публічної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі. Усе це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення етичних норм на публічній службі, що у свою чергу, сприятиме досягненню стратегічних цілей держави.

Наша країна сьогодні переживає період активних та болючих змін у суспільному житті. У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значимість етичної складової публічної служби. Довіра громадян до владних структур, спроможність державно-управлінського апарату ефективно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами конструктивного розвитку та гуманізації суспільства. Моральний вимір функціонування публічної служби стає вагомим елементом формування партнерських відносин між владою та громадою, ресурсом управління професійною діяльністю, чинником стимулювання високого професіоналізму публічних службовців. Тому реформування публічної служби потребує нової моделі професійної етики публічного службовця, яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати функції публічного органу. Такі особливості етики публічного службовця актуалізують моральну складову його особистості та етичні засади публічної служби як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки публічних службовців має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави.

Указуючи на домінантну роль діяльності службовців публічної служби у втіленні завдань і функцій держави, важливо наголосити на необхідності забезпечення реформування інституту публічної служби відповідно до сталих

тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму. Адже однією з найважливіших проблем сучасного суспільно-політичного розвитку є проблема співвідношення між державою й громадянином. Тому пріоритетами державної політики мають виступати підвищення авторитету публічної служби в суспільстві через побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконалення організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини в публічному управлінні, забезпечення реформування інституту публічної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму особистості тощо [135].

Безперечно, самого лише визнання вагомості професійної етики недостатньо. Одним з дієвих заходів підвищення авторитету публічної служби в суспільстві, протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань професійної етики публічної служби. Етичні вимоги до державних службовців знаходять правове забезпечення в чинному законі України «Про державну службу», зокрема, в ст. 5 «Етика поведінки державного службовця». Етизації публічної служби сприяють також Закони України «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», «Про працю», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про запобігання корупції» та ін. [243; 246; 247; 259].

Спеціальним правовим актом, який встановлює основні вимоги до етики працівників публічної служби в Україні, є Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби від 04.08.2010 р., які є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів [249]. Указаний документ є свого роду кодексом етики публічного службовця, передбачає конкретні моделі його поведінки в ситуації, що може призвести до корупційних проявів (конфлікт інтересів, подарунки, пропозиції щодо надання певних благ тощо). Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів.

14 жовтня 2014 р був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції», де розділ VI присвячений саме правилам етичної поведінки публічних службовців. Цей закон зобов'язує публічних службовців неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків, діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання [247]. Але варто зазначити, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки публічних

службовців. Адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність розробки сучасних морально-етичних норм поведінки публічного службовця. Крім того, залишається актуальним питання змусити виконувати закони. Не викликає сумніву той факт, що найкращою гарантією запобігання зловживанням владою, корупції й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та професійний обов'язок. На сьогодні безперечним є і той факт, що ці якості треба виховувати, щоб етика стала надбанням кожного і лише доповнювалася законом як засобом зовнішнього примусу [49]. Тому особливої уваги, на нашу думку, заслуговує вивчення службовцями норм етики в управлінні безпосередньо на робочих місцях. Мова йде про подекуди забуте апаратне навчання, головною метою якого є надання нової оперативної інформації з конкретних напрямів діяльності, поглиблення фахового рівня на підставі систематичної самостійної роботи. Доповнення до цього переліку актуальних проблем етики, без сумніву, дасть можливість підвищити культуру праці публічних службовців, підняти її ефективність.

Треба відзначити, що проблемам етики на публічній службі надають все більшого значення в різних країнах світу. Питання вироблення та запровадження в роботу органів публічної влади етичних засад традиційно було одним з важливих об'єктів дослідження як у світовій, так і вітчизняній науці. Світовий досвід свідчить, що етизація публічної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності публічних органів. Тому етична підготовка публічних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинених країн світу. Тому необхідно критично осмислити цей досвід і, враховуючи всі досягнення та помилки, використовувати його в процесі налагодження етичного клімату на публічній службі України.

Найбільш послідовно це питання вирішувалося в США. Тут діє розгалужена система спеціального «етичного» законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворена і функціонує окрема «етична» державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні діяння публічних службовців. Запроваджено або розробляються спеціальні процедури вирішення «етичних» справ і механізми примусового застосування етичних норм [279].

Американці надають дуже великого значення питанням професійної етики публічних службовців. Уперше в США Кодекс етики урядової служби з'явився в 1958 р. у формі резолюції конгресу. Загальна її частина являла собою перелік вимог до осіб, які перебувають на урядовій службі. Оскільки кодифікація моральних норм ще не є підставою для надання їм сили закону, Кодекс отримав рекомендаційний статус. Законодавці, прийнявши в обох палатах резолюцію, схваливши документ, тим самим рекомендували собі і службовцям апарату надалі дотримуватися закладених у ньому стандартів поведінки. Цей не дуже чітко прописаний Кодекс став відправним пунктом для подальших дій у тому самому напрямкі.

У США існує безліч актів, кодексів і етичних приписів для службовців, причому кожна гілка державної влади має свій кодекс поведінки і свої спеціально створені органи з контролю, збору інформації, а у разі виявлення порушень − і свої каральні служби. Крім того, більшість урядів штатів і місцевих органів влади мають свої власні кодекси з етичного поводження публічних службовців, що перебувають під їх юрисдикцією.

Одні з найбільш відомих і часто цитованих у США є «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади» (діючі з 1993 р.), які окрім стандартів поведінки публічних службовців містять і інші правила, що належать до етики публічної служби: порядок декларації доходів; правила, щодо зловживання службовим становищем; принципи функціонування Управління з етики в уряді та інші норми. Однак американській моделі створення кодексів поведінки притаманний і ряд недоліків: жорсткі стандарти поведінки обмежують ініціативу публічних службовців і привчають їх у всьому керуватися правилами, що може призвести до неналежної поведінки службовців у нестандартних ситуаціях; прийняття деталізованого етичного кодексу вимагає одночасного створення розвиненої системи навчання й консультування публічних службовців, оскільки такий детальний звід правил надзвичайно складний для сприйняття; у зв'язку з цим у США щорічно витрачаються значні кошти на створення спеціальних посібників, навчання та консультування публічних службовців з етичних питань [91].

За прикладом американських законів були прийняті Закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.) в Ірландії і Закон «Про етику національної державної служби» (2000 р.) в Японії. Ірландський і японський закони про етику регламентували за американським зразком процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями. Крім того, відповідно до ірландського закону була створена Комісія з публічної сфери. У Японії закон про етику зумовив заснування відділу Національної державної служби, якому була доручена розробка етичних стандартів державних службовців. У етичних правилах державного службовця даються розгорнуте визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Тобто США є взірцем у питаннях етики на публічній службі для багатьох країн світу.

Основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет з урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у службовому середовищі, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50%, публічних службовців). Комітет має також право видавати «коригуючі розпорядження стосовно окремих установ і службовців».

У 1989 р. конгрес США заснував Управління урядової етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за порадою сенату та за погодженням з ним. Тут працює 85 співробітників. Управління урядової етики забезпечує керування етичною

програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики.

Управління регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у відділеннях і установах, видає спеціальну газету та методичні рекомендації з різних питань, проводить щорічні конференції з питань етики. Для одержання інформації використовується електронна техніка.

Крім Комітету з етики на особливу увагу заслуговує блок адміністративно-правового захисту персоналу, зокрема Рада із захисту системи заслуг. Вона опікується постійними федеральними службовцями з приводу порушень принципу системи заслуг та є надзвичайно авторитетною серед службовців. На думку дослідників, Рада є запорукою ефективності роботи публічних службовців і загалом «управлінської машини». Як уже зазначалося, система заслуг – це система принципів добору і просування службовців по службі на основі їх професійних і ділових якостей. Рішення Ради, завданням якої є захист службовців від свавілля керівників, практично ніхто не піддає сумніву. Саме існування Ради, вважають дослідники, змушує представників вищої бюрократії дотримуватися належної службової поведінки. Самодіяльність у боротьбі за професійну честь публічного службовця реалізується також засобами Американської асоціації публічних службовців, Національної організації Честі, які проводять щорічні наукові конференції «Державна служба – як честь та честь державної служби» та ін.

Отже, сучасна етична система публічної служби США є важливим елементом системи формування прозорого, етичного, відповідального уряду. Вона має цілісний характер, є децентралізованою, у ній логічно поєднано політико-правові й суто морально-етичні засоби, які сприяють створенню умов для функціонування етичної професійної служби та її вдосконалення [279].

Важливість аналізу етичної складової публічної служби Російської Федерації зумовлено наявністю реальних проблем, які є схожі і з Україною та з якими нині зіткнулася Росія, а саме: з проблемами корупції, неефективної роботи чиновників, недовіри населення до органів публічної влади. Суспільна довіра до публічних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління. У російських органах публічної влади принцип етики протягом довгих років залишався незатребуваним. Питання про професіоналізм та етику публічного службовця, в основі яких лежить знання теорії управління, висока загальна культура, духовно-моральні цінності людини та їх управлінські здібності, до уваги не приймалися повною мірою.[267].

На сучасному етапі важливу роль у налагодженні етичного клімату на публічній службі Російської Федерації відіграє Типовий кодекс етики та службової поведінки державних службовців і муніципальних службовців (далі Типовий кодекс), який був схвалений рішенням президії Ради при Президентові Російської Федерації з протидії корупції від 23 грудня 2010 р. Метою Типового кодексу є встановлення етичних норм і правил службової поведінки публічних службовців для гідного виконання ними своєї професійної діяльності, а також сприяння зміцненню авторитету публічних службовців, довіри громадян до

державних органів та органів місцевого самоврядування. Він являє собою звіт загальних принципів професійної службової етики та основних правил службової поведінки, якими повинні керуватися публічні службовці незалежно від того, яку посаду вони займають. У цьому кодексі зазначається, що публічні службовці повинні бути ввічливими, доброзичливими, коректними, уважними і проявляти терпимість у спілкуванні з громадянами та колегами. Типовий кодекс покликаний підвищити ефективність виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків та служить основою для формування належної моралі у сфері публічної служби, шанобливого ставлення до публічної служби в суспільній свідомості, а також інститутом суспільної свідомості і моральності публічних службовців, їх самоконтролю. Тому знання та дотримання публічними службовцями положень Типового кодексу є одним із критеріїв оцінки якості їх професійної діяльності та службової поведінки [297]. Проблеми, пов'язані з формуванням кадрів у сфері публічної служби в частині посилення їх правового, професійного, морального виховання, займають одне з центральних місць у Федеральній програмі «Реформування та розвиток системи державної служби Російської Федерації (2009 − 2013 рр.)», затвердженої Указом Президента Російської Федерації в 2009 р. Так, у ній передбачено, що одним з очікуваних результатів її реалізації стане «розробка норм службової професійної етики та правил ділової поведінки державних службовців, а також механізмів, які забезпечують їх дотримання [274].

Отже, у Росії на сучасному етапі впроваджується традиційний підхід до регулювання поведінки публічних службовців, згідно з яким етика публічного службовця означає, насамперед, повагу до закону, патріотизм, справедливість та недопущення дій, які можуть негативно позначитися на іміджі публічної служби та репутації управлінця. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають у юридичному та дисциплінарному аспектах.

Європейські країни від перших кроків реформування публічної служби прагнуть рухатися шляхом побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби, у якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Професійна етика у розвинених демократичних країнах Європи розглядається як основна мета управління людськими ресурсами. Якщо етичні принципи проголошено, то вони мають бути нормою щоденної практики. Питання про те, до якої міри поведінка публічних службовців має регулюватися в законодавчому порядку, залишається відкритим. Його рішення залежить від традицій державного управління конкретної країни і від її культурної специфіки.

Вважається, що високий рівень моралі публічних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» публічної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо

громадянина. Однак досягнути такого рівня для британців було нелегким завданням [279]. Проблема взаємопов'язаного розвитку суспільної моралі й етики публічних службовців Великобританії вирішується своєрідно. У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Дж. Мейджора було створено Комітет зі стандартів у публічній сфері (Комітет із проблем стандартів у суспільному житті, далі – комітет). Комітет також відомий як Комітет Нолана, оскільки першим його головою став лорд Нолан. Члени комітету обов'язково повинні були мати досвід у політичній сфері діяльності і не залежати від правлячої партії. Головна рекомендація комітету полягала в тому, що потрібно розробити новий Кодекс поведінки (або внести зміни до існуючого), який має базуватися на семи принципах суспільного життя: самовідданість, чесність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс публічної служби. За суттю і за змістом цей документ дуже схожий на етичний кодекс публічних службовців США.

При розробці проекту створення етичного координуючого органу у Великобританії головним питанням стало визначення його статусу і ступеня незалежності органу, що дозволяє йому розглядати окремі випадки або заяви про посадові злочини, але виключає їх самостійне розслідування або ж вимагає від інших структур проведення таких розслідувань.

Протягом перших п'яти років своєї роботи комітет мав значний вплив на публічній службі, оскільки ініціював численні зміни в законодавстві, що стосуються етичного регулювання поведінки службовців органів як державного, так і муніципального управління. Однак основним завданням цього органу залишається тільки вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на публічній службі, при цьому комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, приймає участь в обговоренні етичних питань публічної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Але комітет не займається впровадженням своїх рекомендацій у практику публічної служби та координацію роботи з викриття неетичної поведінки працівників. Тому в сучасних умовах динамічного реформування публічної служби у Великобританії постає питання про те, що для подальшої ефективної роботи комітету потрібно значне розширення повноважень.

Таким чином, аналіз досвіду Великобританії показує, що особливості етичного регулювання публічної служби в цій країні на практиці полягає в тому, що, незважаючи на проведення фундаментальних досліджень, розробки заходів щодо поліпшення «етичного клімату» на публічній службі, результати їх діяльності мають переважно консультативний характер, оскільки етичні органи – координатори (належать до типу «Радники») не мають ні повноважень, ні можливостей самостійно реалізувати пропоновані рекомендації [36].

Серед країн, які активно займаються запровадженням етичних засад на публічній службі, сьогодні є Польща. Це країна, яка фактично протягом останніх років системно розробляла та сьогодні має певні досягнення і прорахунки у цій сфері. Активним поштовхом у вирішенні етичних проблем

для Польщі стала проблема корупції та не фаховість посадових осіб, які спричинили падіння іміджу публічної служби. Бажання запобігти цьому явищу доволі помітне в Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. прем'єр Ради міністрів Єжек Міллер. У ньому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральність, орієнтації на професіоналізм. Кодекс відображає основні норми і правила, якими мають керуватись у публічні службовці. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер [334].

Значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби відіграє також програма «Приязна адміністрація». Вона реалізується з 15 червня 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Метою програми «Приязна адміністрація» є: виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу цивільної служби; вдосконалення кадрів у сфері надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами; зміни в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг; удосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами [171].

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р. Кодексі доброї (приязної) адміністрації. Метою цього документа був намір встановити принципи і стандарти поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилити можливість впливу громадянського суспільства на європейські інституції.

Кодекс затверджений як акт, що не має юридично обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів Європейського Союзу. Порушення його норм може потягнути за собою скаргу до Європейського Омбудсмена, яка може спричинити, згідно зі ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує Кодекс при перевірці порушень, опираючись на нього у своїй контрольній функції, але він також слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти на публічній службі [158].

Аналіз польського досвіду свідчить, що публічна служба тут характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми і про те, що існують для них. В основі діяльності публічних службовців має бути професіоналізм, ввічливість,

сумлінність та нейтральність, вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки зору змісту та етики.

Професійна етика публічних службовців у країнах Європейського Союзу розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність і відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки публічних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог Кодексу забезпечує комплексна етична система.

Комітет міністрів, будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами, та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції, рекомендує урядам при дотриманні національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність державної адміністрації, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись модельним кодексом поведінки для публічних службовців. У цьому Кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішеннями чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи [273].

Після перегляду Кодексів поведінки публічних службовців країн Європи можна підсумувати, що більшість з них використовують саме модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи, як основу для Кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому Кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для більшості європейських країн. У цьому контексті слід також звернути увагу на те, що в країнах функціонують установи, діяльність яких сприяє закріпленню етичного законодавства у діяльності публічних службовців. Так, Європейська школа управління (The European School of Administration) як міжвідомчий орган ЄС має на меті сприяння співробітництву інститутів у сфері професійної підготовки службовців ЄС, етизації публічної служби, поширення спільних цінностей та гармонізації професійних навичок [331]. Цільовою аудиторією курсів школи є службовці з інститутів ЄС, а головним завданням – сприяння кращому взаєморозумінню серед службовців ЄС. Тренінгові програми для персоналу, що виконують управлінські функції, новопризначених працівників та службовців, які перебувають у резерві на управлінські посади, передбачають курси з менеджменту, етики, теорії лідерства, тімбілдінгу тощо.

Подібною діяльністю займається також Європейський інститут публічного адміністрування (The European Institute of Public Administration –

EIPA) який забезпечує проведення навчання службовців із країн-членів ЄС, службовців інститутів та агентств ЄС з метою покращення діяльності і, зокрема, етики у зазначених структурах, дослідження тенденцій та подальших перспектив розвитку публічної служби у ЄС [335].

Водночас Комітет досліджень публічного управління при Інституті публічного управління Ірландії у вивченні цінностей публічної служби акцентує увагу на тому, що етика – це правила, що мають виконуватися кожного дня, а етичні рішення – ґрунтуватися на цінностях. Незважаючи на історичні, соціальні та культурні відмінності, публічним службовцям варто керуватися принципами, які лежать в основі обов'язків: дотримуватися конфіденційності, діяти в громадських інтересах, уникати конфлікту інтересів, надавати консультації та справедливо ставитися до колег [340].

Важливим аспектом етизації публічної служби є поліпшення етики службових відносин. У цьому сенсі особливої уваги заслуговує досвід Австралії, зокрема Комісії з питань публічної служби Австралії (Australian Public Service Commission), щодо дослідження морально-психологічних проблем функціонування публічної служби. Заходи, що здійснюються в межах програми підтримки морально-психологічного клімату і ментального (психічного) здоров'я публічних службовців, передбачають процедури та процеси щодо зміни особистої поведінки, навчання розуміти та взаємодіяти один з одним. Головною ідеєю зазначеної програми є створення умов до ефективної співпраці, побудови організаційної культури та системи підтримки ментального здоров'я публічних службовців Австралії.

Забезпечення сприятливого морально-психологічного клімату в організації, на думку австралійських учених, має ґрунтуватися: на адекватній системі винагород за досягнення для працівників (забезпечення того, щоб заохочення сприяли підвищенню компетентності, просуванню та розвитку персоналу); удосконаленні механізмів звернень та скарг персоналу щодо проблемних питань; розвитку лідерських та управлінських якостей персоналу; формуванні таких захисних механізмів індивіда, як тайм-менеджмент та розпорядок робочого дня, уміння реагувати на випадкові стресові ситуації; усвідомленні працівниками особистої відповідальності за своє ментальне здоров'я та обов'язку слідкувати в цілому за своїм фізичним і психічним станом (дієта, відпочинок, відмова від тютюну та алкоголю), підтримка балансу між роботою та іншими сторонами свого життя [345].

Таким чином, розвинуті країни світу, серед яких ми розглянули США, Російську Федерацію, Великобританію, Польщу, країни ЄС, Австралію, виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної етики публічних службовців є насамперед рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і політичні цінності конкретної держави. Більшість країн світу вважають, що вихідним для етики публічної служби є принцип гуманізму, тобто шанобливого ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Переорієнтація публічної служби на гуманістичні,

соціальні, моральні цінності насамперед допускає відповідні посування в моральному пізнанні людей, уточнення уявлень про суть моралі.

Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій, важливо вибудовувати публічну службу на засадах справедливості, соціального партнерства, гуманізму, прозорості, та особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації публічної служби. Таким чином, етика і висока кваліфікація повинні бути покладені в основу професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Тому центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом забезпечення культурно-гуманістичної основи організації професійної діяльності публічних службовців.

4.3. Суспільний вплив на формування публічної служби в сучасній Україні: морально-етичний аспект

Ключова властивість етики та моралі – оцінювальність, з позицій протиставлення полярних позицій добра і зла, справедливості та несправедливості в сучасних умовах набуває раціонального окрасу, а фактично соціально обумовлює використання теорії прагматизму або утилітаризму у сфері державного управління. У такий спосіб можна говорити про доцільність застосування у професійній діяльності таких понять, як прагматизм дії (в умовах конкуренції та ринку – одноразовість вигоди) та прагматизм правила (для державного службовця як виконавця сервісної функції держави за умови реалізації розподільчої політики виробленого суспільством блага для всіх, а також у стратегічному плануванні суспільного розвитку). Наслідуючи думку Г. Гегеля щодо держави як всезагальної свободи та блага [58, с. 285], сучасна теорія державного управління пропонує поглянути на неї крізь сервісну функцію, пов’язуючи її із справедливим розподілом благ. За таких обставин пріоритетними є ідеї комунікативної практичної (дискурсивної) філософії, що в повсякденному житті набувають форм реалізації через визначення процедур переконання, перемовин, демократичного обговорення і спілкування, залучення елементів культури співучасті в прийнятті управлінських рішень, особливо місцевого значення для визначення стратегічних орієнтирів розвитку. Саме в цьому і полягає зовнішня та внутрішня обумовленість суспільного впливу на прийняття управлінських рішень, визначення пріоритетних завдань та проблем місцевого розвитку.

Найважливішою складовою цих процесів є реалізація соціального впливу професійними групами (асоціаціями, об’єднаннями тощо), територіальними колективами (громадами), що також визначається і родинною прив’язкою до території (конкретно-історичний період, родинна пам’ять, соціальні зв’язки та відносини, соціально-генетична пам’ять). Подібне відзначають і англійські науковці щодо соціального статусу у вигляді освіти, прибутків, рівня добробуту, виду діяльності, здоров’я (так зване «соціально-родинне наступництво»), дослідження проведене науковцями університету Каліфорнії та Лондонської школи економіки серед студентів Оксфордського та

Кембриджського університетів». Більше того, науковці вказують на те, що цей зв'язок став більш помітний, ніж у доіндустріальну епоху і передається через культуру родини, соціальні зв'язки, генетичні схильності [343]. Те саме можна поширити і на професійну діяльність, і говорити в деякому сенсі про професійну спадковість та механізми її підтримки та подолання негативних ознак. Дуже цікавим видається в цьому контексті поєднання таких речей, як процеси суспільної інтеграції, цілісності та єдності суспільства з моральною осудністю особистості та формуванням механізмів колективної відповідальності. На нашу думку, це безпосередньо пов'язане з раціоналізацією життєвого світу, способу життя, поведінки та світогляду. Вітчизняний дослідник комунікативної філософії А.М. Єрмоленко вважає, що якщо в традиційному суспільстві (державно-організованому) держава уособлює собою організацію, у якій концентрується діяльність з управління цілим суспільством, то модерному (капіталістичному) суспільству притаманні децентралізація і розподіл управління між різними системами діяльності. Ці функції деполітизуються і передаються недержавним субсистемам. Капіталістична економічна субсистема стверджується передусім завдяки грошовому механізмові управління, який, виникаючи в системі господарства, поширюється на всі інші системи і перебирає на себе функції управління всім суспільством. Така експансія грошового механізму неможлива без вивільнення його від нормативного контексту життєвого світу [97, с. 113].

Ускладнення суспільства, його комплексність, пов'язане з раціоналізацією сенсу в цілому. Так, ми можемо говорити про діяльність, спрямовану на результат, та діяльність, зорієнтовану на взаєморозуміння, що не може не відбиватися на соціальних підсистемах науки, права, моралі, культури, державного управління. Отже, і функціональна спеціалізація впливає на спосіб життя соціальних і професійних груп, їх сприйняття реальності й, відповідно, її трансформації, що втілюється у певних типах професійної поведінки, у тому числі у сфері державної служби.

Сучасна діяльнісна орієнтація цінностей виводить на перший план інструментальні цінності, які часто підмінюють абстрактні нормативні цінності, випускаючи їх в життя вже як самоціль існування людини, знижуючи при цьому і рівень моральної культури. Більше того, ми можемо говорити і про заміну нормативних цінностей інструментальними на рівні професійних груп, про що останнім часом свідчить практика ставити це в провину професійним групам державних службовців (прикордонна служба, митна служба, інспекції, фіскальна служба і так далі). Причини формування такої ситуації в українських реаліях слід шукати не тільки в об'єктивних та суб'єктних обставинах, а й у рівні розвитку / еволюції соціальних відносин, інституцій, зв'язків, соціальних підсистем. Відомий дослідник раціоналізму М. Вебер розглядав цю проблему як формальну (встановлені, фіксовані норми) та матеріальну раціоналізацію (практика) [48].

Інший німецький філософ Ю. Хабермас акцентує увагу на відокремленні площин культури, суспільства, особистості за критеріями форми та змісту [310 – 314]. У площині культури слід говорити про відрив традиції від конкретного

змісту, із яким вона тісно переплетена у світогляді. Зміна поглядів на традиційні, усталені зв'язки на мережеві (від родини до професійної діяльності), без прив'язки до одного сенсозначущого ядра, обумовила згортання традиції до рівня формальних елементів – понять, абстрактних цінностей. На нашу думку, тут доцільніше вести мову про розрив традиції щодо соціального способу передачі інформації, тобто у кожного «власна» позиція, яка на фоні масовості культури та поведінки (вбудовані шаблони) переростає у модні тенденції поза основним життєво-професійним сенсом (генералізація цінностей – масова культура – штучне середовище – віртуальне середовище – відрив від реальності). Подібне відбувається у здійсненні державного впливу: сформувалося шаблонне уявлення про його здійснення, відповідність формальним вимогам та формальному контролю як абстрактним цінностям-ознакам його виконання. Тут виникає питання дотримання та виконання традиційних приписів у вигляді законів, нормативно-правових документів, не підкріплених механізмами та ресурсами реалізації.

Формування певного стійкого професійного інтересу обумовлює зміну світогляду й типовості професійної поведінки під тиском створення, оновлення абстрактних цінностей, а саме – їх повернення в практичну площину. Отже відбувається перехід від мовчазної (пасивної) згоди (згода на підставі приписів) до перемовин, обговорення власної позиції, яку пропонує і поділяє більшість, щодо реалізації якої необхідно виробити, запропонувати механізм втілення спільно. Ідеться про формування активної громадсько-життєвої позиції у професійній діяльності, яка набуває значення рушія соціального прогресу, і в цьому контексті суспільної цінності і професії, підтвердженої соціальним статусом та затребуваністю на саме ці вміння, знання, навички тощо.

Потенціал раціоналізації управлінських процесів у цьому сенсі актуалізується в напрямі повернення до сенсозначущих цінностей з абстрактного рівня до реального, практичного, повсякденного, але за принципами поточного, системного і безперервного використання з урахуванням стратегічного життєвого національного проекту в межах держави. І цією функцією має опікуватися не тільки держава в особі її інститутів, державна служба зокрема, але й суспільство – інститути громадянського суспільства, активна громадськість, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації громадян тощо. Мова йде про децентралізацію функцій держави, а не тільки повноважень, передача їх на місцевий рівень, ближче до людей, їх представникам не тільки з легалізованим статусом. Іншими словами, відбувається впровадження змісту принципу публічності в управління.

На рівні суспільства формуються загальні принципи координації діяльності, які відриваються від особливого контексту життєдіяльності професійних груп державних службовців. У сучасному суспільстві функціонують абстрактні принципи правопорядку й моралі, які характеризуються слабким зв'язком з конкретними життєвими формами діяльності. Особливі (партикулярні) ціннісні орієнтації безпосередньо пов'язані з цілераціональністю втілюються у комунікативній раціональності [107; 223]. Координація зусиль задля взаєморозуміння в такому тлумаченні може бути

замінена комунікаціями. Вони уможливлюють поєднання роз'єднаних системної (державне управління як соціальна підсистема управління) і соціальної інтеграції (суспільно бажане/очікуване бачення майбутнього). Виходячи з вищезазначеного, соціальна обумовленість виходить з-під впливу життєвої практики, а комунікації уможливлюють досягнення спільних цілей.

У площині особистості слід говорити про пізнання, що виникають у процесі спеціалізації і позбавляються змісту культурного знання через конкретизацію мислення. Саме на рівні особистості формується уявлення про негайну «здобич» у вигляді грошей, влади, впливу. Проте це не звільняє від сенсонаповнення перспективи подальшого розвитку. Саме тут вступає в силу ідея суспільного прагматизму або утилітаризму правила. Втілена в нормах спілкування із подібними утилітаризм правила створює перспективу і надає життєвого сенсу особистості через суспільну затребуваність, відстоювання думки громади, участі в розробці й виконанні спільних рішень, обов'язкових для виконання усіма.

Такий вплив на координацію діяльності уможливлюється через інституцію громадськості (публічності), де норми та цінності обговорюються, а не надаються у вигляді традиції. Вітчизняний науковець А. М. Єрмоленко стверджує, що «…тенденція вивільнення від нормативних приписів взагалі становить загрозу для суспільного ладу, коли в координації діяльності переважає орієнтація на становище інтересів», отже, системні механізми вивільняються від соціальних структур, які забезпечують соціальну інтеграцію [97, с. 115]. Як наслідок, виникає системна криза.

Діяльність, спрямована на взаєморозуміння, набуваючи самостійності щодо традиційних нормативних контекстів, трансформується в посередників, позбавляючи діяльність ціннісного змісту і замінюючи їх інструментальними цінностями – грошима й владою, наділяючи їх символічним значенням (генералізація сенсу). Вони відривають соціальну діяльність від взаємодії, заснованої на згоді щодо цінностей, і витісняють її інструментальними цінностями, координуюча функція яких ґрунтується на цілераціональності (стратегічній раціональності). Гроші та влада перетворюються на систему діяльності, що має на меті не досягнення порозуміння, а слугує засобом стратегічної дії.

Саме здатність людини до моральної оцінки (самоконтроль) та розширення кола учасників зі створення нових фундаментальних цінностей, їх унормування щодо тлумачення під час розвитку суспільства створює нові форми внутрішньої взаємодії. Так, М. Вебер вважав, що держава стає єдиним джерелом права на насильство, санкції, покарання, монополізуючи право на насильство та примус [48]. Сучасність свідчить про необхідність легітимації такого права, необхідність санкціонування громадською думкою, і розгляду його як угоду між державою, суспільством та особистістю. У цьому аспекті слід згадати теорію справедливості американського дослідника Дж. Роулза, яка стверджує, що існування держави є виправданим, доки його вважають справедливим [275].

Інструментальність морально-етичного знання (як практичної філософії) обумовлена її властивістю до практичного вирішення конфліктів, навіть їх попередження. Філософ К. Апель вважав, що спільне обговорення охоплює не тільки ухвалення, але й згоду щодо наслідків, побічних ефектів морального, правового, політичного характеру [12]. Визначальну роль у цих процесах має відігравати об'єктивна доцільність та ціннісно-нейтральна відповідальність (абсолютні морально-етичні цінності). Так, німецький соціолог М. Вебер виокремлював етику переконань (етика принципів) та етику відповідальності (соціальні наслідки, наслідки для подальшого розвитку відносин між соціальними групами, інституціями, інститутами), вважаючи їх інструментами у тому числі соціалізації та створення умов для вільного волевиявлення [48].

Створення механізмів колективної відповідальності або формування інституту позитивної відповідальності являє собою рефлексивний механізм прийняття рішень. І тут є сенс говорити про солідарну відповідальність у вирішенні спільних справ. Пасивна або активна роль громадськості полягає у «продукуючому проекті» сучасності як рушійної сили у розвиткові суспільства [107, с. 165]. Основною ідеєю життя людини можна визначити «відкритий проект», де буття постає свободою духа (як абсолютні категорії), а соціальна реальність пов'язана із стратегією та реалізацією життєвого проекту. Ціннісне наповнення життєвих проектів особистостей уможливлює і збільшує вірогідність впровадження крос-гуманізму в усі сфери діяльності, а соціальне проектування наповнює конструктивним змістом.

Моральна свобода, самодіяльність, самореалізація, самовизначення, пов'язана з усвідомленням моральної необхідності, морального вибору, переконання в істинності, а також реалізація морально вільною людиною свідомо та добровільно власних моральних цінностей, не вступаючи у суперечність із загальними моральними настановами, приписами і може бути втілений через краудсорсинг в публічному управлінні [107, с. 183]. Покладаючись на вибір зацікавлених учасників, їх потреби, звернення до них за допомогою залучення їх на громадських засадах, запрошення поділитися ідеями щодо покращання якості, процедур, послуг, фактично можна провести оптимізацію управлінських структур за потребами користувачів, споживачів. Вільні від фіксованої ролі в структурі управління вони реалізуються в «людино-орієнтованих проектах» у сфері державного управління.

В умовах переоцінки цінностей та зміни ідеалів у суспільному управлінні XXI ст. тема формування громадянськості в Україні стає однією з пріоритетних. Адже громадянськість як ціннісно-смислове ядро національної свідомості і поведінки людини безпосередньо впливає на способи демонстрації та реалізації політичних інтересів та здійснення громадянського впливу. Серед сучасних дослідників громадянськості слід відзначити роботи А. Авраменко, А. Вихруща, Р. Гурової, В. Житнєва, Н. Загоренко, М. Козій, І. Марьєнко, Л. Кузнєцова, П. Рогачова, Р. Ігнатовської, В. Котирло, В. Лисовського, А. Парафило, О. Поліщук, В. Поплужного, Г. Філіпчука та ін. З огляду на концептуальні ідеї зазначених науковців, поняття «громадянськість» визначається як:

– готовність і здатність громадянина до активної участі у справах суспільства й держави на основі глибокого усвідомлення своїх прав та обов'язків [90];

– фундаментальна особистісна якість, висока моральна якість, проявляючись в обов'язку служити суспільству [234, с.34];

– різновид базової соціальної установки, що виражається у готовності і здатності особистості свідомо приймати на себе обов'язки і відповідально дотримуватися законів і вимог держави [182];

– предметно-соціальна цінність та провідний атрибут розвитку суспільства та духовної особистості [139, с.7];

– надзвичайно ефективний засіб, що спонукає й активізує державницьку діяльність населення. Тому державні утворення різних народів в різні історичні періоди були зацікавлені у формуванні цієї важливої психологічної риси своїх громадян [233];

– форма реальної участі населення у функціонуванні публічної влади та інститутів громадянського суспільства, здійснення громадського обов'язку, а також мобілізаційних здібностей, спрямованих на усунення соціального дискомфорту [217].

Феномен громадянськості тісно переплетений з морально-етичними категоріями і перебуває у площині громадянських цінностей і особистісних якостей, схильностей. Більшість авторів розглядають розвиток громадянськості крізь ціннісно-змістовне світосприйняття, спрямоване на розвиток людини-громадянина, який сповідує гуманістичні, культуростворювані принципи, засоби, форми взаємодії з навколишнім світом. На нашу думку, формування громадянськості відбувається у процесі соціалізації особи-громадянина через систему суспільних відносин і виховання.

У Концепції громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності громадянськість визначається як «фундаментальна духовно-моральна якість, світоглядна і психологічна характеристика особистості, що має культурологічні засади» [151, с 3]. Така характеристика є свідченням визначальної ролі світогляду особистості та громадянина, на основі якого формується система її ціннісних орієнтацій та переконань. Потреба в постійному удосконаленні громадянськості як своєрідної соціально-психологічної якості людської поведінки перебуває у тісному взаємозв'язку з потребою утвердження громадянського суспільства і є одним з показників рівня його демократичності та цивілізованості.

Серед зарубіжних досліджень у цій площині існує чимало різних підходів до розуміння «громадянськості». Цікавим, на нашу думку, є визначення Е. Гідденса як властивості громадянськості, як «сукупність правил і ресурсів, що сприяють виробництву/відтворенню соціальних інститутів, «зафіксованих» у часі і просторі» [59, с. 68]. Американський дослідник Дж. Зевін, говорячи про зв'язок патріотизму та критичного мислення, дійшов висновку, що громадянськість є здатністю людини критично оцінювати як ситуацію в суспільстві (в цілому), так і рішення уряду (зокрема). Такий підхід передбачає можливість для особистості робити свій вибір, заснований на знанні,

освіченості, патріотичності. Громадянськість і демократія широко використовуються для виправдання всіляких переконань, цінностей і звичаїв: від контролю за використанням зброї до права на його носіння, від цензури до ліцензування, від елітарності до егалітаризма [106]. Водночас громадянськість як міждисциплінарна категорія практично не розглядається у контексті науки державного управління.

Як одне з ключових понять концепції громадянського суспільства і як показник зрілості суспільства та громадянина формування громадянськості має бути включеним до пріоритетних завдань вітчизняного державного управління. Громадянськість, її сутність та її можливості як соціально-управлінського ресурсу повинні стати предметом виваженого й цілеспрямованого державного впливу. Серед важливих функцій громадянськості слід відмітити такі:

- мобілізуюча, тобто формує в людей активне ставлення до дійсності (у її рамках і під її впливом формується громадянське суспільство);
- спрямовуюча, пов'язана з цілепокладанням, додає стійкості діям особистості, громадських об'єднань;
- регулююча – визначає реакції на зовнішній вплив, на характер суспільних зв'язків та відносин.

Ступінь розвитку громадянськості визначається громадською зрілістю людини, що проявляється у її соціальній свідомості, творчій діяльності та морально-вольовій налаштованості. Громадянськість, за визначенням І. М. Руссу, – це не лише переконання, але й активна життєва позиція, діяльність з впровадження своїх життєвих переконань, а також відповідне до них ставлення [280, с. 39]. Практика свідчить, що у демократичному суспільстві громадянськість є необхідним наслідком державницького систематичного, методично та концептуально обґрунтованого, позаідеологічного впливу на усі верстви населення. Практика такого впливу є поширеною у багатьох західних країнах і виступає запорукою збереження демократизму та стабільності.

Громадянськість проявляється через усвідомлення того, що від громадянина залежить доля його країни. Компонентами громадянськості є: патріотизм, моральність, громадянські знання та вміння, соціальна активність. При цьому А. Колодій вважає, що від патріотизму до громадянськості пролягає значний шлях розвитку особистості, її соціалізації, формування того масштабу, на якому особа перетворюється на члена суспільства і громадянина держави: сильного, зацікавленого у розвиткові своєї держави, здатного на громадянську позицію у захисті своїх прав та прав співвітчизників, на патріотичну позицію у захисті своєї країни [142, с. 48].

Свідченням значної потреби суспільства у розвитку громадянськості є прийняття у травні 2006 р. Європейської хартії активної громадянськості [89]. Серед важливих пунктів документа – право на професійний діалог. Згідно з положеннями Хартії автономні організації громадян (АОГ) у своїх відносинах з державними посадовими особами або представниками закладів, наділеними відповідною кваліфікацією, мають право на ведення діалогу й співробітництво. У свою чергу державні заклади повинні забезпечити доступність для АОГ

державних службовців, у компетенцію яких входять питання, пов'язані з роботою із громадськістю.

Параметри суспільного діалогу у розвинених країнах світу збігаються з критеріями демократичності державно-управлінського процесу. Для їхніх моделей державного управління є характерним перехід від традиційної бюрократії до більш гнучких форм задоволення потреб споживача послуг та розширення можливостей місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних проблем. Ці моделі є носіями певного діалогічного потенціалу, що реалізує принцип симетричності та автономності суб'єктів взаємодії в державному управлінні. Комплексна реалізація нових форм забезпечує таке функціонування механізмів державного управління на всіх рівнях, що відповідає засадам успішної розбудови громадянського суспільства та демократизації державного управління [160]. Такий діалог необхідний для формування громадянськості з обох сторін громадянського діалогу – громадян та державних службовців. Що стосується перших, то важливим кроком на шляху формування європейської громадянськості німецькі дослідники визначають розвиток громадянськості на місцевому рівні. Це, на їхню думку, дозволить людям бути самими собою і водночас відігравати важливу роль у європейських співтовариствах, не впливаючи при цьому на будь-яку частину власної ідентичності. У цьому випадку європейське громадянство виступило б основою для того, аби заохочувати людей, дозволяти їм розвивати національні інтереси. Науковці пропонують нові підходи формування європейської громадянськості. З огляду на динамічну й складну природу європейського громадянського суспільства. Зокрема, ідеться про створення зрозумілих для громадян правил та процедур для політичних й інших форм участі, розвиток компетенцій громадян, як здатності розв'язувати конфлікти, дотримання певного демократичного курсу. У більшості сучасних демократичних держав для громадян створені можливості прямого доступу на рівні прийняття рішень центральної політичної участі, що стосуються їхнього життя. У наших сучасних системах плюралістичної демократії участі позитивним вважається така, що не підриває основи суспільства та політичної системи. Іншими словами, революційна діяльність не вважається актом громадянськості [328, с. 39].

У Раді Європи розроблені програми для формування, так би мовити, «європейських громадян», які стосуються набуття знань щодо політичних та правових систем, навичок участі у таких системах та конструктивної поведінки, компетенцій, необхідних для активної участі в громадському житті, у тому числі й європейському. Формування громадянськості передбачає інтенсивне підвищення в суспільстві рівня політичної культури, здатної об'єднати в собі політичну компетентність, гнучкість мислення, терплячість до іншої думки, відмову від індивідуального та групового егоїзму [194].

Навчання «демократичній громадянськості» є одним із головних напрямів діяльності Ради Європи, яка розглядає його як інструмент для зміцнення активної громадянськості одночасно з демократичною культурою на всій території Європи через формування активної громадянської позиції відносно сфери публічного управління, вирішення громадських справ не тільки на

території громади, району, області, регіону, але й усієї держави. За ініціативою Ради Європи 2005 р. був проголошеним Європейським роком громадянськості. А 2013 р. було проголошено Європейським роком громадян. Мета таких кроків – зробити так, аби такі інструменти, як європейська громадянська ініціатива, виникали у свідомості людей як засіб захисту їх інтересів, а неурядові організації брали активну участь у розробці й популяризації європейських громадянських ініціатив.

Важливим фактором формування та розвитку громадянськості українського суспільства є, насамперед, формування громадянськості у представників публічної влади. Науковцями досліджено вплив громадянськості на професійну складову структури особистості. Спираючись на розроблений в акмеології підхід, структуру системи регуляції професіоналізму, громадянськість можна представити як сукупність компонентів: мотиваційних (позитивне ставлення до країни проживання і прагнення досягти успіхів у професії на благо суспільству і державі), когнітивних (знання про професійну етику і державні професійні стандарти), гностичних (здатність до рефлексії власної професійної і громадянської позиції), регулятивних (сформоване почуття професійного і громадянського обов'язку), емоційно-вольових (здатність до морального співпереживання іншим людям, емоційного співвідношення з позицією громадян своєї країни), оцінних (здатність ставитися до себе й оцінювати себе як громадянина, члена громадянського суспільства) [78, с. 122]. Тож з актуальним професійним становленням особистості нині в суспільстві все виразніше формується позиція, що припускає необхідність громадянського становлення і розвитку. На нашу думку, акмеологічні дослідження найближче підійшли до розуміння поняття «громадянського розвитку особистості» як у визначенні вікових особливостей цього процесу в дорослому віці, так і щодо досягнення громадянської зрілості, або «акме» громадянськості [182, с. 471].

Глибокі політичні перетворення, що нині відбуваються в Україні, серед іншого вимагають від державних службовців різноманітних знань, професіоналізму, цілеспрямованої особистісної, і перш за все активної громадянської позиції. Дух громадянськості у державних службовців має бути невіддільним від поваги до чинного законодавства. Вони мають бути орієнтованими на результати, поєднуючи у собі політичну культуру та професіоналізм. До того ж, говорячи про громадянськість та професіоналізм, підґрунтям розвитку громадянськості та державницького патріотизму в Україні повинно бути підвищення рівня легітимності влади, яка, у свою чергу, може виникнути внаслідок безпосередньої причетності громадян до створення і функціонування влади, віри у те, що це «їхня громадянська» влада, ними створена і їм служить.

Серед шляхів легітимізації діяльності місцевих органів виконавчої влади – залучення громадськості до процесів вирішення проблем місцевого значення, визначення правових умов та інструментів громадської участі на кожному з етапів управлінського циклу державної політики [203, с. 13]. Ключовим напрямом сучасного етапу розвитку української демократії має стати

повернення суспільству віри в ефективність демократії та її інститутів, надання йому можливості впливати на процеси, що відбуваються в країні, розвиток різних форм самоорганізації та політичної участі.

Український дослідник громадянськості Г. П. Васянович підтримує ідею німецького науковця Г. Кершенштейнера, який наполягав на необхідності формування державної свідомості особистості та зауважував, що у воєнний час спільна небезпека об'єднує громадян. Проте в мирні часи панує байдужість до державних справ не тільки з боку рядових індивідів, а й з боку чиновників. Цей егоїстичний нахил людини можна ефективно подолати лише послідовно виховуючи всіх у напрямкі громадянськості й патріотизму, доводячи до свідомості кожного, що добробут кожного індивіда краще збережеться в добре впорядкованій, побудованій на моральних засадах державі [45]. За майже сто років від дня констатування цієї істини у світі мало чого змінилося. Події 2014 р., які сколихнули українське суспільство, об'єднали його й підняли хвилю патріотизму. Український народ не лише висловив свою громадянську позицію. Уперше за роки незалежності України громадяни беруть активну участь у житті суспільства, у здійсненні контролю за діяльністю органів державної влади та впливають на її формування. По суті це стало виявом громадянської активності, вагомим кроком до становлення демократичного громадянського суспільства. Для збереження цієї позитивної тенденції першочерговим завданням для органів державної влади та вітчизняної науки державного управління є пошук інструментів суспільного впливу на розвиток публічної служби високоефективної на фундаменті підйому громадянськості членів української спільноти. Громадянськість та патріотичне натхнення поширилися і поступово зміцнюються на теренах України. Нині вкрай необхідно аби ця тенденція поширилася і на органи державної влади. Українське суспільство потребує державних службовців, які відчувають відповідальність за розвиток країни і за події, що у ній відбуваються, які не відділяють себе, своє майбутнє від перспектив країни.

Становлення висококваліфікованих фахівців є досить складним і тривалим процесом та включає в себе як саму підготовку державних службовців, так і безпосередню діяльність у сфері державної служби. Формування культури доброчесності, – вважає Т. Василевська, – процес, до якого залучені представники влади як особистості. Через культивування й виховання у представників бюрократії громадянських чеснот виробляється здатність державної влади співпрацювати з громадянським суспільством, краще розуміти інтереси народу, запобігати зловживанням службовим становищем [41, с. 148]. Сформованість громадянськості дозволяє особистості відчувати себе юридично, соціально, морально та політично дієздатною. Серед її основних рис науковці виділяють моральну й правову культури, що виражаються у відчутті власної гідності, внутрішньої свободи особистості, дисциплінованості, повазі й довірі до інших громадян та державної влади.

Слід розрізняти рівні розвитку громадянської відповідальності особистості, серед них:

– активна громадянська позиція (високий рівень громадянської відповідальності), яка характеризується соціальною ініціативою, сформованістю цілісних та системних знань про ідеї громадянського суспільства; відповідальним ставленням до виконання своїх обов'язків; вимогливістю до себе та інших; високим рівнем розвитку самосвідомості, становленням унікальної творчої індивідуальності (Я – громадянин, Я – патріот, Я – член громади, колективу);

– громадянська позиція репродуктивного рівня (середній рівень громадянської відповідальності) характеризується знанням і відповідальним ставленням до прав і обов'язків, знанням і дотриманням правил поведінки, наявністю елементарних уявлень про цінності громадянського суспільства, розвиненим прагненням знайти своє місце в житті, хоча активна громадянська позиція по відношенню до діяльності і вчинків інших членів суспільства, самостійність та ініціатива проявляються не завжди;

– пасивна громадянська позиція (низький рівень розвитку громадянської відповідальності): розрізненість елементів громадянської позиції; людина має загальне уявлення про ідеї громадянського суспільства, розпливчасте уявлення про цінності громадянського обов'язку та громадянської відповідальності; низький рівень громадської активності; низький рівень розвитку самосвідомості; відсутність адекватної «Я-концепції»; соціальне поводження індивіда детермінується актуальною ситуацією [33, с. 41].

Безумовно, управління неможливе без знань у галузі права, економіки, культури. Чим ширшою є освіченість людини, тим вона є якіснішим фахівцем у галузі управління. Але без глобального відчуття громадянської причетності до життя суспільства унеможливлюється побудова глобального громадського механізму розвитку людства у XXI ст. Вагома роль у процесі взаємодії державних, громадських та особистісних інтересів, у стабілізації політичного, правового й соціального простору відводиться державній службі в цілому, державному службовцю як особистості й професіоналу.

Професіонал, здатний до самовизначення з позицій загального, громадським суб'єктом, що вирізняється здатністю думати про себе через спільну справу, здатністю до громадської дії. Державний службовець, дотримуючись принципів законності, покликаний сумлінно ставитися до виконання посадових повноважень, керуватися моральними принципами незалежності, безкорисливості, непідкупності, нести моральну відповідальність за кожне своє слово, за кожне прийняте рішення та його соціальні наслідки. Говорячи про професійну честь державного службовця, ми маємо на увазі його усвідомлення соціальної значущості своєї професії та тієї ролі й відповідальності, що покладається на її представників.

Принципи гуманізму для державного службовця закладені у конституційному принципі «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [149, ст. 143]. Отже, найвищим обов'язком кожного державного службовця є визнання, дотримання та захист законних прав та свобод людини і громадянина.

Громадська дія державного службовця – це досягнення постійного балансу, розумної гармонії державного, суспільного та особистого у своїх рішеннях та діях. Адже державний службовець постійно знаходиться в епіцентрі взаємодії державних, громадських й особистісних інтересів. Важко переоцінити роль, що належить інститутові державної служби та державному службовцю у забезпеченні стабільного політичного, правового та соціального розвитку країни. Ураховуючи це, громадянськість одним з важливих інструментів, які забезпечують досягнення державним службовцем професійного акме.

Українське суспільство за результатами подій 2014 р. вимагає від держави виступити вибагливим замовником не просто чиновників нової якості, а нового типу управлінців – професіоналів з міцною освітньою базою й високим рівнем громадянськості. Адже у державній системі управління ціна помилки фахівців вищої ланки є надто високою – на кону соціально-економічна система усієї країни, а інколи, як показало життя, і її політична стабільність і цілісність. Для державного службовця громадянськість та патріотизм – це, насамперед, вияв внутрішнього особистісного змісту через реальні дії та вчинки, спрямовані на розвиток своєї країни. Це – певний моральний орієнтир, що змушує ставити інтереси своєї країни, суспільства, громадян над власними інтересами. Як зазначав Арістотель: «патріотизм є серединою між двома крайностями: між національним хизуванням та запобігливістю перед усім іноземним».

4.4. Застосування інструментів громадського впливу на розвиток публічної служби в Україні як складова гуманізації суспільства

Громадський вплив на розвиток публічної служби в України поступово набуває соціально-політичного значення як самоорганізаційна система, що інтегрує не тільки громадян, й об’єднує вже організовані зусилля громадських рухів, асоціацій і навіть груп у соціальних мережах. Чинна система державного управління, що має у своїй основі пост-радянський тип «пожежного» управління, залишків радянських управлінських традицій, призвела до проблем зі сприйняттям місця та ролі представників влади в суспільному управлінні. «Держава – влада» досі асоціювалася з тотальною корупцією, правовим нігілізмом та непотизмом. Недовіра щодо впливу громадських зусиль «простих людей» на перебіг справ у країні обумовлена низьким рівнем відповідальності за долю країни у списку особистих чеснот пересічних українців. В сучасній Україні відкрилося так би мовити «вікно можливостей», здатне привести до якісних змін не тільки у державному апараті, а й у функціонуванні усього українського суспільства. Аби їх використати у повному обсязі необхідне якісне оновлення системи «держава – влада». Це мають бути люди, що пов’язують своє майбутнє з Україною, які прагнуть жити інакше, які спрямовуватимуть свій погляд не в минуле, а в майбутнє.

Сучасні науковці визнають, що управлінська еліта в Україні знаходиться у стані формування. Більшість молодих управлінців переживають кризу некомпетентності, яку їм доводиться долати в процесі роботи. У бізнесі їх

постійне самовдосконалення «стимулюють» молоді конкуренти. У державних та бюджетних структурах їх стримують «системні старожили», які «пересиділи» керівників і уособлюють собою саму владну систему. Крім того, молоді фахівці рідко пов'язують свою життєву стратегію з державною службою, частіше за все розглядаючи її лише як «трамплін» для подальшої бізнес-кар'єри або для встановлення «нових корисних зв'язків».

Зрозуміло, державні структури не часто шукають таланти. Частіше за все до органів влади приходить так звана «команда лідера» – довірені особи, перевірені часом, спільними справами, інколи родинними зв'язками. Це призвело до того, що в Україні порушені процедури «кар'рного ліфту», тобто переходу з нижнього рівня управлінських щаблів на верхні, які є необхідними для того, аби керівник мав уяву, як функціонує система, у якій він працює, як вона «вписується» в інші системи та інститути суспільства.

Взаємодія між органами влади й управління, з одного боку, та інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації, громадянами – з іншого, мають сприяти розвитку механізмів громадської участі у прийнятті та реалізації управлінських рішень. Підтримувати формування та просування іміджу державної та муніципальної служби, країни й території на основі сучасних комунікативних технологій тощо. Потреба радикального развороту публічної служби у бік громадянина, який має розглядатися не як прохач, а як своєрідний «клієнт» державної установи, який реалізує свої права споживача послуг, наданих йому державою. Проте рівень кваліфікації державних службовців у цілому відстає від складності управлінських завдань, що постійно зростає. А система конкурсного відбору та майже відсутність мотивації до професійного вдосконалення не сприяє виявленню та залученню кращих фахівців, накопиченню людського потенціалу в державно-управлінській сфері.

Формування високого рівня громадянської свідомості й патріотизму, принципової позиції особистості щодо подій та явищ, котрі відбуваються у суспільному житті та в системі державного й муніципального управління в межах спеціалізованої підготовки дозволяє сформувати лояльного й відповідального громадянина своєї держави, здатного у своїй майбутній роботі пов'язувати управлінську діяльність з успішністю кроків, що вживаються органами державної влади та управління, розуміти зміст, характер та основні напрями розвитку країни. Змістовні обговорення подій національного та світового масштабу, дискусії щодо можливих шляхів вирішення тих чи інших ситуацій, розбір соціально-політичних та економічних ситуацій, рольові ігри та інші форми громадянського виховання, що практикуються в системі Національної академії державного управління та її регіональних інститутів, спрямовані на формування громадянськості у її слухачах та студентах, у представниках органів місцевого самоврядування та державної влади, що навчаються тут.

Масштабна переоцінка цінностей, звільнення громадської свідомості від ідеологічних фетишів, що спотворювали та збіднювали життя, світосприйняття українського народу за часів тоталітарного режиму й у перші роки після нього

обумовлює пріоритетність підготовки професіоналів, широко обізнаними з громадянськими компетентностями. Цей час має бути максимально використаним для формування нового типу управлінця – успішного менеджера з високим рівнем громадянськості, активною життєвою позицією. Трансформація державної служби у високопрофесійний інститут громадянського служіння має відбуватися в системі правових, моральних та кадрових взаємовідносин справедливого соціального управління.

Авторитет державної влади може бути виміряний, з одного боку, ступенем її підтримки громадянами, а з іншого – тим, наскільки останні підкоряються її законам [43]. Водночас державна влада має нести відповідальність перед громадською думкою, впливаючи на неї і знаходячи компроміс з провідними групами суспільства у правовому вихованні громадськості. Діяльність державних інститутів постійно тестується громадянами саме за критерієм дослуховування до громади. У період Революції гідності та знакових політичних подій, що відбуваються нині в Україні, таке тестування набуло чітких і виразних рис громадянської активності, коли народ вимагає й домагається від влади відкритості і відповідальності, руйнуючи поняття «низи й верхи», «народ і чиновники» тощо. Під час демократизації суспільних процесів спостерігається своєрідний «ефект акваріуму», коли до усіх сфер життєдіяльності державного службовця прикута увага людей, навіть до його приватного життя саме як до публічної особи, результати діяльності якої можуть мати наслідки і впливати на життя майбутніх поколінь громадян.

Нинішній образ чиновника вміщує такі особистісні чесноти, як аскетизм, відкритість, уміння ставити державні інтереси вище за індивідуальні чи партійні, чесність, відмова від використання службових повноважень для будь-яких благ та переваг для себе чи членів своєї родини, дотримання коректності у своїх вчинках та висловленнях тощо. Саме за цими рисами держслужбовця формується імідж української влади в цілому. Виховати такі риси у державних службовцях, навчити їх жити за такими правилами, викорінити негативні пострадянські тенденції у практиці роботи владних інститутів – першочергове завдання держави. Варто зауважити, що практично всі ці вимоги до державних службовців прописані у Загальних правилах поведінки державного службовця від 2010 р. [250]. Проте говорити про відповідність цим правилам усіх нині представлених в органах влади буде неправдивим. І навіть присяга державного службовця, яку суто протокольно підписують ті, хто заступає на службу в органи влади, не є запорукою того, що людина буде дотримуватися її положень. Тому сьогодні треба зосередити увагу на ретельному відборі, детальній атестації управлінців щодо відповідності вимогам суспільства.

Водночас формування такого образу державного службовця не може бути успішним, якщо його посадові обов'язки не будуть підкріпленими зобов'язаннями держави щодо забезпечення його правового захисту, сприятливих умов його праці та достойного рівня життя. Важливим є також правовий захист державного службовця від переслідувань за виявлення фактів порушення закону, зловживання влади чи фактів корупції. Так, у Сполучених Штатах Америки забезпечені законом права та обов'язки держслужбовців без

негативних наслідків для себе повідомляти про факти незаконних або марнотратних дій органів чи посадових осіб. У цій країні такі дії вважають громадянським вчинком, що сприяє суспільному благу. Отже, формування та розвиток публічної служби та громадянськості у державних службовцях має відбуватися у двох напрямах створення мотиваційних умов для державних службовців та підвищення професійних і громадянських вимог до них.

Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади ставить на порядок денний підвищення рівня довіри до влади, суспільної компетентності і стати гарантією становлення демократії в Україні. Ці інструменти дозволяють громадськості реально покращити ситуацію та забезпечити сталість змін щодо питання, яке піднімається. Ефективною громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися тоді, коли озвучені громадськістю проблеми починають безпосередньо вирішуватися. Громадська участь не може статися сама собою – це заплановане зусилля із залучення громадян у процес прийняття рішення [92]. На сьогоднішній день існують різні форми громадського впливу на формування державно-управлінських рішень. Серед них відзначимо консультативно-дорадчі органи (громадські ради), громадська експертиза, громадський контроль, лобіювання, на яких зупинимося детальніше.

Консультативно-дорадчі органи (громадські ради).

Практика залучення громадськості до спільної роботи з владою була започаткована в 1993 р. зі створенням Ради підприємців України консультативно-експертного органу при Кабінеті Міністрів України. Діяльність цього органу була спрямована на забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом та іншими органами державної влади щодо реалізації державної політики розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури. Слід зазначити, що за час свого існування Рада підприємців стала дійовим механізмом донесення проблем та інтересів підприємців до вищих органів виконавчої влади. Наступним кроком у розвиткові інституту консультативно-дорадчих органів стало створення Громадської ради при Міністерстві екології і природних ресурсів України у 1996 р. Це стало важливою подією, бо громадські організації екологічного спрямування, що увійшли до складу зазначеної ради, отримали можливість впливати на процеси прийняття екологічно важливих рішень.

На початку 2000 р. на тлі популяризації міжнародного досвіду функціонування державних установ спостерігалась активізація інститутів громадянського суспільства, що спонукало вітчизняну владу до пошуку ефективних форм налагодження взаємодії з ними. Цей період примітний активним введенням у структуру органів державної влади підрозділів з питань взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації. Основним завданням, що покладалося на них, стало підвищення відкритості роботи органів влади. Одночасно тривав пошук ефективного механізму залучення громадськості до формування та реалізації державної політики. Так, у 2000 р. було створено Громадську колегію Державного комітету з питань регуляторної

політики і підприємництва України. Метою діяльності цього органу було визначено захист економічних, соціальних і культурних прав та законних інтересів підприємців, забезпечення їх участі в управлінні державними справами, сприяння врегулюванню конфліктних ситуацій у сфері підприємництва. Колегія стала важливим механізмом упровадження громадських ініціатив.

Створення консультативно-дорадчих структур при органах державної влади та місцевого самоврядування є також чинним механізмом залучення громадян до прийняття державних рішень. Протягом усіх років розбудови незалежної держави діяльність таких структур зазнавала чималих змін. Змінювались, назви колегія, рада, консультативна рада, персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо. Незмінною залишалася тільки основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив.

Можливість сформувати уявлення про поширення консультативно-дорадчих структур у вітчизняній управлінській практиці з'явилась у 2003 р. Українським незалежним центром політичних досліджень було видано довідник «Громадські ради в Україні» за результатами дослідження формування та діяльності громадських рад і колегій при центральних органах державної влади. Загалом за даними зазначеного довідника при центральних органах влади у 2003 р. існувало 16 громадських рад, однак більшість із них були чисто формальними, деякі з них не проводили засідань понад рік. Водночас при Президентові України було створено 27 консультативно-дорадчих органів. Переважна частина їх мала міжвідомчий статус і складалася лише з державних службовців. Ці органи працювали експертні ради, до складу яких входило вузьке коло науковців. Автори дослідження зазначають, що з усього загалу консультативно-дорадчих структур ними було виявлено лише чотири, які реально працювали [66]. Схожа ситуація склалася і при Кабінеті Міністрів України, де було створено 23 консультативно-дорадчі органи, але тільки два з них можна було вважати громадськими радами з необхідними повноваженнями. Подібною була ситуація і в Комітетах Верховної Ради України: тільки 5 з 23 Комітетів мали досвід роботи з громадськими радами.

Уперше якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та створення громадських рад при всіх центральних та місцевих органах виконавчої влади було нормативно закріплено у 2004 р. На виконання Указу Президента України від 31.07.2004 р. № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 15.10.2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Постановою було затверджено Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади. На практиці виявилось, що даний документ має суттєві вади, які перешкоджають ефективній діяльності створюваних

громадських рад. Наприклад, було визначено досить обмежені повноваження громадських рад, які зводились лише до координації заходів, пов'язаних зі створенням умов для проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Також не було вироблено конкретного механізму формування громадських рад. На практиці такі ради формувались у різний спосіб. Здебільшого склад ради затверджував керівник органу виконавчої влади на свій розсуд, у деяких випадках – після попередньої акредитації громадських організацій, які бажали делегувати своїх представників до складу громадської ради. Це призводило до частих змін у персональному складі ради внаслідок призначення нового керівництва органу. Лише при деяких органах виконавчої влади громадську раду на своїх зборах формували громадські організації. Керівництву органів виконавчої влади також дозволялося очолювати громадські ради. Відповідно весь процес організації роботи рад, скликання та підготовки засідань залежав від «доброї волі» керівників, які одночасно обіймали й посади голів громадських рад. Крім того, Типове положення про громадську раду не визначало порядку розгляду органами виконавчої влади рішень громадських рад та звітування за його результатами.

У 2005 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2005 р. № 356 «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами», яка була прийнята без обговорення з громадськістю, громадські ради були перетворені на громадські колегії при керівництві органів виконавчої влади. Це викликало критику з боку громадськості. Громадські ради називали «кишеньковими», до того ж їх склад часто змінювався. Формування консультативно-дорадчих органів «при керівникові органу виконавчої влади» фактично легітимізувало механізм формування рад на розсуд керівників цих органів. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, затверджене попередньою постановою (від 15.10.2004 р. № 1378), було скасовано. У 2006 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 01.03.2006 р. № 215 «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», постанову від 18.05.2005 р. № 356 було скасовано і відновлено Типове положення про громадські ради, затверджене постановою від 15.10.2004 р. № 1378. Водночас при окремих органах влади перейменування «громадських колегій» на «громадські ради» не відбулося, тобто вони продовжували функціонувати як громадські колегії при керівництві органу виконавчої влади. Але, незважаючи на наявність багатьох формальних аспектів роботи консультативно-дорадчих структур, інтерес до цієї форми взаємодії органів державної влади і громадськості постійно зростав. Так, протягом 2005 – 2009 рр. громадські ради діяли вже при більшості центральних і місцевих органів виконавчої влади. За даними Секретаріату Кабінету Міністрів України, у 2006 – 2009 рр. їх кількість коливалась від 64 до 83.

У 2009 р. Кабінет Міністрів України без обговорення з громадськістю прийняв постанову від 26.11.2009 р. № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було скасовано постанову від 15.10.2004 р. № 1378 і

затверджено Загальне положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Позитивним наслідком цього рішення стало розширення повноважень громадських рад. Крім участі у заходах, пов'язаних з проведенням органом виконавчої влади консультацій з громадськістю, громадська рада отримала можливість:

– вносити пропозиції щодо вдосконалення діяльності Органів виконавчої влади, при якому вона створена, з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та інтересів широких верств населення, захисту прав і свобод громадян та громадських об'єднань, реалізації політичної реформи, формування стратегій національної безпеки, розроблення галузевих і регіональних програм, участі громадян у формуванні та реалізації державної політики, забезпечення прозорості і відкритості діяльності ОВВ, підвищення кваліфікації державних службовців;

– здійснювати громадську експертизу проектів НПА, що розробляються Органів виконавчої влади, при якому вона утворена, і подавати за її результатами пропозиції та зауваження;

– здійснювати громадський контроль за станом врахування Органів виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозицій та зауважень громадськості.

Негативним наслідком цього рішення слід вважати фактично нереальний порядок формування громадських рад, до складу яких відтепер могли входити лише представники громадських організацій. Наприклад, члени громадських рад при центральних органах виконавчої влади повинні були обиратися шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не менше, ніж однієї четвертої від загальної кількості зареєстрованих громадських організацій. А члени рад при місцевих органах виконавчої влади під час зборів не менше, ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій. У результаті за новим порядком було створено дуже мало громадських рад.

У 2009 – 2010 рр. відповідні збори всеукраїнських громадських організацій не проводились. Водночас деякі органи виконавчої влади утворили громадські ради на основі Загального положення про громадські ради, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. № 1302, без дотримання закладеного в ньому механізму формування громадських рад. Оскільки урядове рішення передбачало, що відповідно до Загального положення до моменту утворення громадських рад продовжують функціонувати попередні громадські ради, то при більшості органах виконавчої влади продовжували діяти громадські ради, створені на підставі Типового положення, затвердженого постановою від 15.10.2004 р. № 1378.

Постанову Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. № 1302 громадськість зустріла негативно, про що свідчили численні скарги на адресу уряду та судові позови. У зв'язку з цим Постановою від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» Кабінет Міністрів України скасував цей акт і затвердив нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої

влади. Нове Типове положення передбачає, що члени громадської ради обиратимуться шляхом рейтингового голосування під час зборів представників інститутів громадянського суспільства, які заявили про бажання взяти участь у її роботі. Повноваження громадських рад за новим Положенням було суттєво розширено. Зокрема, громадська рада відтепер має можливість:

– подавати органу, при якому вона створена, обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, вдосконалення роботи органу;

– проводити громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

– здійснювати громадський контроль за дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

– збирати, узагальнювати та подавати органу, при якому вона утворена, пропозиції громадських організацій, які мають важливе суспільне значення;

– організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці.

У цьому Типовому положенні конкретизовано процедуру надання органами виконавчої влади інформації про рішення, прийняті за результатами розгляду пропозицій і зауважень громадських рад, не пізніше, як у десятиденний строк в обов'язковому порядку повинні доводитися до відома членів громадських рад і містити обґрунтування причин неврахування пропозицій. Передбачено обов'язкове створення на офіційному веб-сайті ОВВ рубрики «Громадська рада».

З метою забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України двічі на рік мають проводитися зустрічі голів Громадських рад з прем'єр-міністром і членами уряду. Передбачається, що громадська рада при Органах виконавчої влади формуватимуться за новим порядком протягом трьох місяців з дня оприлюднення постанови (до 11 лютого 2011 р.). До цього часу функціонуватимуть попередні громадські ради.

Загалом, станом на листопад 2010 р., Громадські ради діяли при 71 ОВВ, з яких 51 – при ЦОВВ (усього діючих ЦОВВ – 63). Зазначені консультативно-дорадчі органи поступово стають потужним інструментом впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію державної політики. Зокрема, як засвідчили результати загально-національного моніторингу реалізації у 2009 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, проведенного Консорціумом неурядових організацій у складі УНЦПД, Творчого об'єднання «ТОРО» та Східноукраїнського центру громадських ініціатив (СЦГІ), робота громадської ради є однією з найбільш популярних та системних форм взаємодії ОВВ з інститутами громадянського суспільства.

Громадські ради – консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади, утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська експертиза.

Громадська експертиза проведення ІГС оцінки діяльності ОВВ, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування ОВВ у своїй роботі [251]. Предметом громадської експертизи (ГЕ) є ступінь дотримання законних інтересів, прав і свобод громадян, відповідність прийнятих або тих, що приймаються, актів законодавству, потребам та інтересам жителів, соціальні наслідки чинних актів органів влади або можливі соціальні наслідки проектів цих актів.

Метою ГЕ завжди є покращення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надаються громадянам.

Суб'єктами ГЕ, як правило, є ІГС (громадські організації, професійні і творчі спілки, благодійні, релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та інші непідприємницькі об'єднання, легалізовані відповідно до законодавства).

Громадськими експертами можуть бути провідні вчені та громадські діячі, які є фахівцями в тій чи іншій сфері, а також всі особи, які беруть участь у вивченні громадської думки (безпосередньо шляхом публічного обговорення чи опосередковано шляхом вивчення цієї думки).

Результати ГЕ обов'язково розглядаються і враховуються в діяльності органів публічної влади, зокрема при підготовці програм, формуванні бюджетів, вирішенні кадрових та організаційних питань.

При плануванні та проведенні ГЕ слід керуватися Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [251]. Також представниками активної громадськості розроблено Інтернет-ресурси для тих, хто бажає навчитися проводити ГЕ:

– Робочий стіл громадського експерта – www.civicexpert.in.ua;
– Ресурсний центр ГУРТ – http://gurt.org.ua/;
– Творче об'єднання ТОРО – http://toro.org.ua/.

Українським незалежний центром політичних досліджень видано посібник «Громадська експертиза діяльності органів влади: крок за кроком» (http://ucipr.kiev.ua/files/books/expertise2010.pdf), в якому представлено алгоритм проведення ГЕ та представлені приклади типових документів (запити, скарги, позовні заяви).

Антикорупційна експертиза проектів актів – перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Громадська антикорупційна експертиза

проводиться з метою запобігання виникненню передумов для вчинення корупційних правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

При здійсненні антикорупційної ГЕ проектів НПА слід керуватися процедурними нормами проведення ГЕ діяльності органів виконавчої влади, встановленими вже згадуваною Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Завданнями експертизи проектів НПА є:

1) виявлення корупціогенних норм (факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень);

2) надання пропозицій та рекомендацій щодо усунення у проектах НПА корупціогенних факторів;

3) включення до проектів НПА превентивних антикорупційних норм (положень, спрямованих на попередження та унеможливлення вчинення корупційних правопорушень).

Експертизі підлягають проекти НПА щодо прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів публічної влади та уповноважених осіб; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур; інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та/або нематеріального характеру.

Ефективність експертизи проектів НПА залежить від глибини розуміння її ініціаторами, організаторами і експертами сутності і витоків проблеми, від чіткості встановлення завдань, якості розробки і додержання усіх процедур експертизи, обґрунтованості висновків, від кваліфікації громадських експертів [66]. Застосування зазначених інструментів є свідченням активної участі громадян та їх об’єднань у формуванні, реалізації та оцінці державної політики.

Громадський контроль.

Громадський контроль (ГК) – громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [65, с. 113]. Характерні відмінності ГК від інших видів контролю полягають у тому, що ГК здійснюється саме громадськістю (організованою і неорганізованою), в процесі здійснення ГК контролюється дотримання підконтрольними об’єктами певних соціальних норм, виконання ними соціальних завдань, безпосередньо пов’язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням їхніх соціальних потреб та інтересів [66]. Суб’єктами ГК є окремі громадяни та їх об’єднання. Об’єктами можуть бути органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб’єкти будь-яких організаційно-правових форм, окремі особи.

Критеріями для здійснення ГК вибирають правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні цінності, які використовуються еталони при оцінюванні діяльності об’єктів контролю та її результатів.

Як правило, ГК здійснюється у двох формах:

– громадський моніторинг – дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів. Громадський моніторинг є неперервним процесом;

– громадська оцінка – це ретельний та незалежний вимір закінченої діяльності або діяльності, що ще трива, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей. Особливість – завжди обмежена у часі [92].

ГК не тільки окреслює проблему, але й пропонує шляхи її вирішення. Результати ГК мають рекомендаційний характер, водночас їхнє неврахування має бути аргументоване органом влади. Найважливішою умовою ефективності ГК є відкритість і прозорість діяльності органів влади, зокрема шляхом доступу до інформації про діяльність цих органів, комунальних та інших підприємств, установ та організацій через мережу Інтернет.

В умовах побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави ГК є невід'ємною складовою системи демократичного публічного управління і незамінним чинником розвитку соціуму, який забезпечує підтримку владно-громадських відносин у стані стабільності й рівноваги.

Лобіювання.

Одним з усталених і поширених у багатьох демократичних державах світу механізмів цілеспрямованого впливу громадськості на органи державної влади під час прийняття ними НПА є лобіювання. В Україні лобіювання здебільшого розглядається як позаправова діяльність, що не відповідає його природі. Але попри це, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р схвалено Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [265].

Лобіювання, що здійснюється за участю професійних лобістів, лобістських об'єднань, діяльність яких спрямована на реалізацію легітимних інтересів осіб шляхом цілеспрямованого впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб з метою прийняття соціально необхідних НПА, є невід'ємною складовою частиною сучасного політико-правового процесу в демократичному суспільстві. Лобісти та лобістські об'єднання виконують важливу функцію посередників між громадянами, інститутами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання і органами державної влади, інформуючи зазначені органи про інтереси різних соціальних груп населення, стан справ у різних сферах суспільного життя.

Згідно з Концепцією, лобіювання має легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів. Лобіювання виконує функцію організаційного упорядкування плюралізму суспільних інтересів. Лобістська діяльність має здійснюватись на принципах:

1) законності – здійснення лобістської діяльності в межах та в порядку, визначених законом;

2) прозорості – надання суб'єктами лобістської діяльності вичерпної, об'єктивної, достовірної інформації про свою лобістську діяльність;

3) підзвітності – своєчасне надання суб'єктами лобістської діяльності уповноваженим на те органам державної влади, які здійснюють контроль та нагляд за лобіюванням, повної та достовірної інформації;

4) порядності – заборони укладення суб'єктами лобістської діяльності договору про надання лобістських послуг з особами, що конкурують з їх замовниками, а також розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відома суб'єкту лобістської діяльності під час лобіювання в інтересах замовника.

Лобіювання можна здійснювати такими методами:

1) підготовка та розповсюдження пропозицій щодо необхідності прийняття НПА, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, які є предметом регулювання НПА; участь у розробленні проектів НПА.

2) контакти лобіста з посадовими особами органів державної влади, народними депутатами України, їх помічниками-консультантами (телефонні розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг та пропозицій, телеграфних або факсимільних повідомлень, особистий прийом);

3) участь у публічних заходах, які проводяться органами державної влади,

4) організація та проведення публічних заходів (круглих столів, конференцій, семінарів) за участю посадових осіб органів державної влади, в яких вони акредитовані, та громадськості;

5) розміщення у ЗМІ коментарів фахівців, результатів досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо;

6) інші незаборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію посадових осіб органів державної влади щодо питань, які є предметом регулювання НПА.

Урегулювання правових основ забезпечення впливу громадськості на прийняття органами державної влади НПА та порядку провадження лобістської діяльності дасть змогу:

- оптимізувати діалог між суспільством і державою, забезпечити враховування під час прийняття рішень інтересів громадян, ІГС та суб'єктів господарювання;
- забезпечити рівні права громадян, ІГС та суб'єктів господарювання щодо впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними НПА;
- посилити прозорість та ефективність діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб, активізувати взаємодію зазначених органів з громадськістю;
- мінімізувати кількість правопорушень, які мають ознаки корупції, корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності шляхом запровадження комплексного механізму здійснення контролю за провадженням лобістської діяльності.

4.5. Імплементація гуманістичних цінностей до публічної служби

Нинішній період системних реформ і формування сучасної системи державотворення спонукають до пошуку нових підходів, спрямованих на вивчення основних передумов збалансованого розвитку публічної служби. Перетворення, які сьогодні відбуваються в Україні, призводять до розмивання системи цінностей, що є наслідком порушених народних традицій і відсутністю релігійної моральності. Це призводить до того, що порожнеча, яка утворюється внаслідок відмови від цінностей, швидко наповнюється радикальними або екстремістськими ідеями [135, с. 57]. Таке явище зумовлює не лише загострення проблем ціннісного виміру в сучасному соціумі, а й дезорієнтацію всієї системи державного управління. Якщо адекватно розставити акценти, вказуючи на домінантну роль діяльності службовців публічної служби у втіленні завдань і функцій держави, то спершу актуалізується проблема імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби. Отже, завдання в даному дослідженні полягає у виділенні напрямів, що дозволять сконцентрувати увагу на найсуттєвіших питаннях означеної проблеми.

Подібна ситуація в управлінні відбувалася у Європі на рубежі XIX – XX ст., коли раціоналізм став характерною ознакою системи суспільних відносин, проте цей напрям виявив свою однобокість, а наукові дослідження поставили під питання його ефективність і звернули увагу на його обмеженість у сучасному державному менеджменті. Подолати однобокість раціоналізму в управлінні допомогла зміна філософської парадигми суспільних відносин, де вищим законом стало не логічне міркування, а благо кожної окремо взятої особистості. Досвід європейського врядування на засадах гуманізму надав позитивний приклад для України, але його залучення та адаптація до вітчизняних умов висуває серйозні вимоги. Адже система публічного управління, що склалася в Україні, потребує серйозних перетворень, що передбачає підвищення професіоналізму, з одного боку, і переосмислення цінностей управлінських кадрів, – з іншого.

Складність розвитку української системи влади перш за все полягає у її консерватизмі, низькій здатності до модернізації, адаптації. Попри те, що на сьогоднішній день зусиллями вітчизняних науковців створена концептуальна основа для впровадження у практику основних принципів конституювання інституту публічної служби на засадах європейських принципів, в історії незалежної України не було жодної спроби реформування системи управління, яка б була доведена до кінця й закінчилася успішно. З огляду на об’єктивну складність і внутрішню суперечливість процесу реформування системи управління, попри існуючі різноманітні підходи до забезпечення управління в режимі нормальної організаційної діяльності, питання формування основи для подолання існуючих складностей полягає в імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби в трьох основних напрямках – правовому, організаційному та політичному.

У позначеному контексті цілком правомірно розглядати правовий напрям, що окреслює коло питань, які мають вирішальне значення для реалізації

принципу верховенства права та захисту конституційних прав і свобод людини. Певною мірою можна говорити про інваріантність процесу реалізації цього напряму, адже він залежить від цілого ряду факторів. Зокрема, ступінь розвиненості демократії обумовлює рівень дотримання принципу верховенства права в державі.

Сьогоднішні реалії висвітлили слабкість, навіть в деяких випадках безпорадність, демократії по-українські стосовно захисту прав і свобод людини і громадянина. У таких умовах втілення різних форм державного примусу спроможне суттєво підсилити регуляторну функцію держави у цьому напрямі й вирішити найскладніші питання щодо стабільності і передбачуваності в державно-суспільних відносинах, дотримання принципу верховенства права.

Позначаючи глибинні зміни, яких потребує вітчизняна система публічної служби, цілком правомірно зупинитися на необхідності забезпечення прав, свобод і інтересів кожної особистості. Очевидно, що свобода слова посідає особливе місце у базовому арсеналі правового поля як право людини вільно висловлювати свої думки. Тут принагідно зазначимо, що думка як результат, продукт мислення відображає пізнання навколишнього світу і самого себе у цьому світі, а свобода думки характеризує духовну свободу людини, її внутрішній світ. Отже, сама по собі свобода думки не може бути предметом регулювання права. Очевидно, що мислення лежить в основі будь-якої діяльності людини, обумовлює її соціальну активність, взаємини з іншими людьми, суспільством, державою. Людина використовує різні форми вираження думки усна, письмова, інші системи спілкування, наприклад, художні форми. Думки характеризують внутрішній світ людини, вміст його свідомості, визначають індивідуальність. Зміст свободи думки і слова полягає в тому, що ніхто не може заборонити людині дотримуватися своїх думок, певним чином відображати об’єктивну дійсність у своїх уявленнях та публічно висловлювати ці матеріалізовані в мові відображення, у тому числі погляди та переконання. Останні можуть при цьому стосуватися будь-яких сфер: зовнішньої політики, державної влади, економічних процесів, освіти і культури, розвитку законодавства тощо.

Гарантування Конституцією кожному свободи думки означає з позиції правових вимог невтручання держави в процес формування власних думок і переконань людини, захист її від будь-якого іншого втручання, недопущення будь-якого ідеологічного диктату, насильства або контролю над особою. Право вільно висловлювати свою думку сформульовано в міжнародно-правових актах і включає свободу дотримання своєї думки і свободу пошуку, отримання і поширення інформації і ідей будь-якими засобами незалежно від державних кордонів (Загальна декларація прав людини [102], Міжнародний пакт про цивільні і політичні права, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод). Свобода висловлювання думки лежить в основі багатьох інших прав і свобод, перш за все таких, як право на участь у виборах, право петиції, свобода совісті, право на освіту, свобода творчості та ін.

Свобода слова може бути реалізована лише в умовах врядування на засадах гуманізму, коли людина визнається найбільшою соціальною цінністю.

Тільки уряд, зацікавлений у прояві розмаїття думок з різних питань життєдіяльності суспільства і держави, спроможний знайти ключ до вирішення однієї з найважливіших проблем сучасного суспільно-політичного розвитку – проблеми співвідношення між державою й громадянином. Тоталітарні режими різними способами, не виключаючи і масових репресій, намагаються досягти загальної однодумності, проте ці приклади демонструють недосяжність такого завдання. Водночас свобода слова не може бути й абсолютною. Це пов'язано з тим, що необхідною умовою її ефективної реалізації є природне співвідношення між свободою слова й тими зобов'язаннями і особливою відповідальністю, які вона накладає. На цій підставі в законодавстві України у ч. 3 ст. 34 Конституції України передбачено, що це право може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою:

– запобігання заворушенням чи злочинам;
– для охорони здоров'я населення;
– для захисту репутації або прав інших людей;
– для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно;
– для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Отже, головним параметром гуманізації публічної служби має стати соціальна відповідальність, що передбачає життєдіяльність кожної особистості в гармонії з суспільством. Адже навіть абсолютна незалежність і неупередженість правозахисних структур не в змозі забезпечити права і свободи людини і громадянина, тому що окрім органів публічної служби, вирішення цієї проблеми багато в чому залежить і від внутрішньої культури самого суспільства. Її зміст полягає в розумінні особистістю обумовленості свого благополуччя благополуччям соціуму, тобто соціальну відповідальність як внутрішню незалежну норму та усвідомлену індивідуальну потребу соціальної поведінки. Натомість організаційний напрям передбачає результативність і ефективність органів публічної влади, їх прозорість і підзвітність, а також відповідний рівень адміністративного обслуговування громадян. Необхідним підґрунтям удосконалення діяльності публічних службовців у напрямі запровадження європейських стандартів обслуговування та професійного обслуговування політичного керівництва держави є виконання своїх повноважень публічними службовцями на основі стратегічного бачення запроваджуваного владою політичного курсу, формування власного погляду на базі аналізу й забезпечення реалізації провладної політики. Це робить унікальною спроможність публічного службовця будь-якого рівня формувати свою власну аутентичну позицію на основі накопичення недоступного іншим знання. Отже, це знання використовується здебільшого для задоволення певних потреб державних службовців, попри те що воно має особливе значення, зокрема у сфері суб'єкт-об'єктних відносин на рівні адміністративного обслуговування громадян. Без належного обслуговування громадян, створення сприятливого психологічного клімату спілкування між надавачем

адміністративної послуги й громадянином проблематичними є перспектива подальшого розвитку публічного управління й реалізація його владних повноважень на всіх рівнях. Виняткова роль тут полягає у зумовленості рівня авторитету публічної служби в суспільстві рівнем обслуговування громадян, і ця винятковість повинна бути відображена в системі формальних правил, тобто конкретних настанов або стандартів. Це дозволить забезпечити реформування інституту публічної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування.

Перелічені вище кроки роблять процес імплементації гуманістичних цінностей більш упорядкованим, проте наступний крок має виключні можливості щодо зближення громадян і органів публічного управління. Мова йде про те, що діяльність органів публічного управління повинна бути підзвітна громадськості та відповідним носіям прав. Публічне управління є тим інститутом, який має право позбавляти громадян власності і свободи, іноді навіть життя, тому у формуванні гуманізаційної парадигми становлення інституту публічної служби надзвичайно важливе значення має забезпечення високого рівня підзвітності органів публічного управління. Це потребує чіткого уявлення про всі можливості механізмів підзвітності органів управління, з одного боку, з іншого – поряд з правом громадськості перевіряти діяльність. Надзвичайно важливим є право (хоча й опосередковане) впливати на неї шляхом скасування чи зупинення дії актів органів публічного управління.

Особливістю організаційного напряму в контексті даного дослідження є його управлінський і, власне, організаційний напрям. Адже прозорість і підзвітність це є універсальні організаційні цінності, а якщо мова йде про результативність і ефективність, то вони здебільшого тяжіють до управлінського підходу. Зазначимо, що від органів публічного управління очікують таких результатів, які б задовольняли суспільним очікуванням і у той самий час оптимально використовували ресурси, що є в наявності.

Отже, результативність слід розглядати як сукупний результат функціонування системи публічного управління, що характеризує відповідність результатів діяльності до цілей, а також накопичений потенціал для подальшого розвитку. Також на потреби громадян повинна бути адекватна своєчасна виважена реакція відповідних інститутів публічного управління, при цьому важливо максимально ефективно використовувати всі наявні ресурси.

Органи публічного управління повинні адекватно й вчасно реагувати на потреби громадян. До реалізації цього принципу представники владного механізму доклали значних зусиль, зокрема, з цією метою створена «урядова гаряча лінія». Проте слід визнати неефективність залучених до виконання цього принципу механізмів. У переважній більшості відповідь має формальний характер, який не наближає до вирішення зазначеного питання. У зв’язку з цим і до сьогодні існує чимало питань, які потребують негайного вирішення, зокрема у сферах соціального захисту, житлово-комунального господарства, пенсійного забезпечення, охорони здоров’я, умов праці та трудових відносин, захисту прав споживачів, цінової й тарифної політики [52].

Реформування вітчизняної системи влади неминуче потребує максимального втілення волі народу, чим визначає політичний напрям гуманізації публічного управління. Адже невідповідність здійснюваної політики реальним потребам громадян суперечить самому поняттю гуманізації як процесу створення такої атмосфери в суспільстві, де підкреслюється важливість кожної окремої особистості, враховуються її бажання і потреби. Успіх тут залежить насамперед від ступеня реалізації права на звернення, яке, у свою чергу, є важливим джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного, господарського, соціально-культурного розвитку.

Право на звернення забезпечується всією повнотою влади й закріплене належним чином на законодавчому рівні [147]. Проте неналежна увага з боку публічних органів управління до його реалізації спричинює пасивність громадян як відносно їх безпосередньої участі у процесі прийняття управлінських рішень, так і відносно участі у формуванні зрілого громадянського суспільства. За радянських часів аналогічним чином існувало право на звернення, зокрема створювалися різного роду комісії, які заохочували повідомляти щодо різних фактів порушень. Проте жорстке адміністрування з боку комісій рідко було наслідком аналізу реального стану справ, а мало переважно іміджевий характер, що через деякий час призводило до нового нарощування чисельності апарату, як правило, не кращої якості [284].

Потенціал права на звернення в нашій державі попри законодавче підґрунтя використовується в обмеженому обсязі. Однак це пов’язано не тільки з неналежною увагою з боку публічних органів управління до його реалізації. Не треба забувати про те, що важливим напрямом процесу гуманізації є подальший розвиток реалізації права на звернення з комунікацій громадян та суспільної рефлексії до процесу трансформації в практичні дії [150, с. 6.]. Це потребує нових методологічних підходів до реалізації цього права одночасно як з боку представників влади, так і з боку громадян. Отже, реалії сьогодення – це залежність процесу демократизації публічного управління, зокрема в контексті реалізації права на звернення, від тих, хто вирішує питання ступеня залучення суспільства до процесів прийняття управлінських рішень і далеко не завжди на користь останнього. Отже, заниження ролі цього права значною мірою гальмує процес формування інституту соціальної відповідальності, який передбачає, залежно від поставленої мети кожного окремо взятого громадянина і його активну життєву позицію.

Актуальність наукового аналізу зумовлена комплексом факторів. До найголовніших з них належить: по-перше, той факт, що на етапі формування сучасної системи державотворення в Україні відсутній механізм забезпечення реформування інституту публічної служби на засадах гуманізму. По-друге, в країнах розвинутої демократії стає все більше очевидною залежність рівня ефективності публічного управління від вирішення проблем імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби. Водночас в Україні гостро постало питання готовності управлінських кадрів до роботи в нових умовах, адже складність розвитку української системи влади перш за все якраз і полягає у її консерватизмі, низькій здатності до модернізації, адаптації. При цьому

малодослідженою залишається проблема визначення напрямів імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби. Орієнтація у втіленні гуманістичних цінностей на означені напрями (правовий, організаційний та політичний) дає змогу сконцентрувати увагу на найсуттєвіших питаннях, з одного боку, а з іншого – знизити рівень розпорошування уваги для такої складної системи як система публічного управління.

Правовий напрям окреслює коло питань, які мають вирішальне значення для реалізації принципу верховенства права та захисту конституційних прав і свобод людини. Певною мірою можна говорити про інваріантність процесу його реалізації, адже він залежить від цілого ряду факторів. Зокрема, ступінь розвиненості демократії обумовлює рівень дотримання принципу верховенства права в державі.

Управлінський напрям передбачає результативність і ефективність органів публічної влади, їх прозорість і підзвітність, а також відповідний рівень адміністративного обслуговування громадян. Реформування вітчизняної системи влади неминуче потребує максимального втілення волі народу, чим визначає політичний напрям гуманізації публічного управління. Адже невідповідність здійснюваної політики реальним потребам громадян суперечить самому поняттю гуманізації як процесу створення такої атмосфери в суспільстві, де підкреслюється важливість кожної окремої особистості, враховуються її бажання і потреби.

РОЗДІЛ 5
ГУМАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВА У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

5.1. Гуманізація системи професійного навчання публічних службовців: сутність та напрями

Питання пошуку форм та методів удосконалення державного управління є відповіддю на нові потреби суспільства, що викликані підсиленням цінностей гуманізму в державному управлінні. Гуманізація як фундаментальний критерій визначення ефективності діяльності державної влади знайшла своє закріплення в сучасних підходах до вивчення теоретичної бази державного управління в українській практиці [76]. Гуманістичний вимір у системі державного управління розглядається як якість діяльності системи державного управління, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав, свобод визначає зміст та спрямованість цієї діяльності [40].

Невід'ємною складовою процесу гуманізації державного управління є зростання вимог держави, суспільства, громадян до державних службовців. Відповідно питання вдосконалення освітнього, кваліфікаційного рівнів державного службовця та створення умов для реалізації його професійних можливостей є актуальним напрямом наукових пошуків та практичної діяльності. У цілому проблематика гуманізації професійного навчання державних службовців формує напрями роздумів про проблеми, пріоритети та завдання удосконалення системи професійного навчання публічних службовців.

Українська система професійного навчання публічних службовців складається з трьох базових компонентів: підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, які спрямовані на забезпечення безперервності освіти, створення можливостей для освіти упродовж професійного життя. Ключовими елементами цієї системи є: освітньо-професійні та професійні програми, за якими здійснюється підготовка магістрів у галузі освіти «Державне управління» та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування; навчальні заклади, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації цих кадрів.

До мережі навчальних закладів системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування належить: Національна академія державного управління при Президентові Україні (НАДУ), окремими структурними підрозділами якої також є чотири її регіональних інститути у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів; вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів у галузі освіти «Державне управління»; 23 обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; 26 галузевих закладів вищої і післядипломної освіти, які здійснюють програми з підвищення кваліфікації державних службовців [320].

Особливістю НАДУ як головного державного вищого навчального закладу цієї системи та її регіональних інститутів є те, що вони поєднують у собі статус навчальних та дослідних закладів. Ці заклади здатні забезпечити втілення трьох базових компонентів сучасного вищого навчального закладу: навчання – наукові дослідження – впровадження результатів досліджень. Загалом мережа закладів НАДУ здатна забезпечити належний зв'язок освіти, науки з інститутом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які забезпечують реалізацію функцій і завдань держави. Зазначене належить до суттєвих переваг системи професійного навчання публічних службовців, що створює можливості для розвитку людського капіталу, кадрів, здатних ефективно працювати та виконувати завдання держави щодо забезпечення суспільного розвитку, добробуту громадян.

Водночас дослідження дозволяє говорити про існування низки протиріч, які визначають умови функціонування сучасної системи професійної підготовки публічних службовців в Україні. До таких протиріч можна віднести: супроводження законодавчого закріплення гуманізму та демократії як засад української освіти дегуманізацією освіти останніх років; гуманізацію державно-суспільних відносин з одночасною кризою духовних, моральних, етичних цінностей кадрів органів публічної влади; поглиблення гуманізаційного, демократичного контенту у вивченні проблем державного управління, поглиблення гуманітарних знань, гуманітарної освіти та певне відставання практики організації навчального процесу, зокрема щодо його орієнтації на розвиток особистості, реалізації її потенціалу в процесі навчання. Продовжуючи думку В. М. Купрійчука про те, що кадрова політика має характер «споживання», оскільки держава переважно не готує кадри, а лише використовує їх [163], можна зазначити таке: знання та навички, які формуються в системі професійного навчання публічних службовців, повністю не використовуються під час професійної діяльності.

Потреби щодо оновлення системи професійного навчання публічних службовців значною мірою обумовлюються змінами у підходах до розгляду держави, її спрямованості на служіння громадянам. Роль та значення гуманізації в державному управлінні як галузі знань та практичної діяльності обумовлюється історичним розвитком державно-суспільних відносин. Оскільки протягом останніх років відбулися значні зміни в системі відносин держава – суспільство – громадянин та спрямування їх розвитку у напрямку держава – громадянське суспільство – громадянин. Зміна бачення ролі держави у регулюванні всіх сфер суспільного життя, що знаходить свій вираз у зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку нових засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя, у тому числі в державному управлінні, спричиняє оновлення сутності державного управління й наповнює його новим змістом. Ці форми формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства. Зазначені аспекти

розглядаються у розрізі вивчення підходів до управління під впливом процесу демократизації. Відповідно, у широкому сенсі гуманізацію державного управління можна розглядати у двох аспектах: спрямованість державного управління на забезпечення, захист, реалізацію прав, свобод громадян у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах; зміна ролі, місця громадянина в системі державного управління, в процесі прийняття управлінських рішень, участь у вирішенні суспільно важливих справ. У загальному висновку виділені питання можна розглядати як нові гуманістичні принципи розвитку сучасної держави й державного управління.

Права і свободи людини, їх захист та створення умов для повної їх реалізації є основним змістом діяльності держави щодо розвитку кожної людини та суспільства в цілому та цінностями сучасної демократичної держави. Найповніше реалізація ідей гуманізації державного управління можлива на основі правової держави та громадянського суспільства. Таким чином, сучасне бачення перспектив розвитку державного управління зосереджується на гуманізаційній, демократичній, правовій складових, які нерозривно пов'язані та визначають зміст сучасного його розвитку. Сьогодні можна говорити про зростаюче значення місця держави в забезпеченні людиноцентристського розвитку суспільства. Усе це визначає контекст та орієнтири оновлення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Освіта як один із ключових чинників людського розвитку є важливою складовою в регулюванні суспільних відносин. У Законі України «Про освіту» освіта розглядається як основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави, метою якої є всебічний розвиток людини, розвиток її талантів, здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору [257]. Таке визначення повною мірою розкриває роль системи освіти для окремої людини та суспільства загалом, яка полягає у забезпеченні здобуття освіти, передачі досвіду попередніх поколінь, формуванні моральних, духовних цінностей, громадянськості.

Сучасні погляди науковців до визначення освіти розширюють поле її розгляду не обмежуючи розуміння освіти лише як процесу і результату засвоєння систематизованих знань, умінь і навичок. Зокрема, В. І. Луговий зазначає, що багатокомпонентність накопиченого культурного досвіду, що опановується в освіті є набагато ширшим, ніж знання, уміння і навички [179]. На його думку, освіта є процесом і результатом цілеспрямованого формування культури людини [180]. Це формування відбувається шляхом передачі культурного досвіду, який відіграє фундаментальну роль у відтворенні та вдосконаленні людини, її успішному житті. Тим самим система освіти спрямована на забезпечення всебічного культурного розвитку людини, що є головною метою освіти, її призначенням [179]. Узагальнюючи можна підсумувати, що головним призначенням освіти є формування, розвиток особистості як члена суспільства, прищеплення норм і цінностей поведінки, існування в суспільстві.

Стосовно уточнення сутності та змісту гуманізації освіти необхідно зазначити таке. В основі гуманізації освіти лежить любов до людини, визнання за тими, хто навчається, права на всебічний розвиток, створення для цього належних умов. Цей процес, спрямований на підготовку гуманістичної особистості, виходить із визнання самоцінності людини, її прав на свободу, щастя, розвиток та виявлення своїх здібностей [288]. Гуманізація національної системи освіти охоплює питання утвердження особистості учня як найвищої соціальної цінності, найповнішого розкриття здібностей та задоволення різноманітних освітніх потреб, забезпечення пріоритетності загальнолюдських і громадянських цінностей, гармонії стосунків учня і довкілля на основі засвоєння широкого кола гуманітарних знань, сприяння його самоактуалізації в умовах професійної діяльності [327]. Крім того, важливим є врахування відмінності традиційної системи освіти від гуманізації освіти. Показовим є висновок дослідників, згідно з яким гуманізація освіти має бути спрямована не на формування особистості, а на створення умов для її розвитку [318].

Особливого значення гуманізація освіти набуває при розгляді системи професійного навчання публічних службовців. Так, для державної служби важливість цього процесу обумовлюється самим призначенням цього інституту, змістом професійної діяльності державних службовців, спрямованої на здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу. Ця діяльність включає питання підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Специфіка роботи державних службовців визначає вимоги держави та суспільства до цих кадрів. Сучасне бачення перспектив розвитку інституту державної служби все більше фокусується на проблематиці гуманізації. Одним із перших вітчизняних дослідників, хто звернув увагу на цей аспект, є С. М. Серьогін. Науковець ґрунтовно розкриває перспективу сучасного гуманістичного змісту державної служби як основи для формування партнерських відносин між державою і суспільством на шляху становлення правової і демократичної держави та громадянського суспільства [284]. Аналіз наукових положень дослідника дозволяє актуалізувати роль системи професійного навчання державних службовців у формуванні гуманоцентричних орієнтирів державної служби, прищепленні розуміння необхідності її орієнтування на потреби громадян та вирішення проблем суспільства як базової системоутворюючої ідеї та місії цього інституту.

Свідченням зростаючого значення питання професіональної діяльності державних службовців є, серед іншого, розширення переліку понять в українському законодавстві та відповідно підсилення акцентів у напрямку регулювання суспільних відносин у цій сфері. Зокрема, до ключових понять державної служби, які вносились до нової редакції та проектів Закону України «Про державну службу» з 2011 по 2014 рр., віднесено «профіль професійної компетентності посади державної служби» та «рівень професійної компетентності особи», «професійна компетентність». До переліку принципів державної служби у Законі України «Про державну службу» (2011 р.) було віднесено: верховенство права; патріотизм та служіння українському народу;

законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [244]. Стосовно принципів слід додати, що в цьому законі, на відміну від закону 1993 р., відсутній окремо визначений принцип гуманізму. З урахуванням суспільно підтриманих орієнтирів оновлення вітчизняної державної служби, спрямованих на стандарти і норми країн розвинутої демократії, зокрема ЄС, це питання потребує відповідного вивчення.

У вузькому розумінні гуманізацію державної служби дослідники визначають як поширення ідей гуманізму на зміст, форми і методи здійснення державними службовцями своїх професійних обов'язків [90]. У широкому розумінні цей процес пов'язаний із гуманізацією всієї сукупності державно-суспільних відносин щодо забезпечення суспільного та державного розвитку. Відповідно сутність гуманізації системи професійного навчання державних службовців значною мірою полягає в зосередженні уваги на найповніше забезпечення розвитку особистості, яка здійснює професійну діяльність щодо реалізації завдань та виконання функцій державного органу, як то її професійного, інтелектуального, творчого, соціального потенціалу, а також формування у неї цінностей правової, демократичної держави, здібностей до саморозвитку, самореалізації, самооцінки, активності та відповідальності за свою діяльність. При цьому важливим є усвідомлення необхідності не лише формування знань, умінь та навичок в системі професійного навчання, але й приділення більшої уваги формуванню цінностей демократичної, правової держави та відповідних цьому норм етики і моралі особистості державного службовця. Таке визначення знаходить підтвердження в теоретичній думці. Так, В. І. Луговий зазначає: «освіта, що орієнтована лише на трансляцію знань, розвиток мислення, формування практичних умінь, приречена бути антигуманною» [180]. Гуманізацію освіти науковець розглядає як комплексний процес її гармонізації заради повноцінно-всебічного розвитку людини як цілісної особистості [180]. Тим самим запропонований підхід до розкриття сутності гуманізації системи професійного навчання державних службовців враховує інтереси та відповідає актуальним потребам особи, суспільства, держави й орієнтований на підготовку фахівців, конкурентоспроможних на ринку праці в умовах постійного підвищення професійної мобільності та модернізації державного управління. У цьому напрямку можна виділити два загальних аспекти: забезпечення розвитку людського потенціалу на державній службі та використання цього потенціалу.

Аналіз сучасних наукових робіт з проблем теорії державного управління, професійного навчання публічних службовців та національної системи освіти дозволяє актуалізувати питання необхідності врахування концепцій розвитку людського потенціалу та сталого розвитку як концептуальних засад подальшого оновлення інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та системи їх професійного навчання в Україні. Ідеї, закладені в цих концепціях, повною мірою відображають орієнтири розвитку всіх сфер суспільного життя сучасної держави. Вимоги щодо самоідентифікації,

саморозвитку, самореалізації, самоудосконалення стають необхідною умовою організації сучасного освітнього процесу. В умовах модернізації всіх інститутів влади все сильніше відчувається потреба в застосуванні диференційованого підходу до професійного навчання публічних службовців з урахуванням специфіки їх діяльності. Сьогодні активно розвивається практика європейських країн щодо орієнтування на забезпечення відповідності кадрів органів державної влади, органів місцевого самоврядування вимогам професійної мобільності. Тенденціями розвитку освіти стали освіта впродовж професійного життя й самоосвіта.

Так, проблематика оновлення системи професійного навчання державних службовців включає досить широке коло питань, які є предметом наукових дискусій та пошуків. Вочевидь, складність самого поняття інституту державної служби обумовлює й різноспрямованість пропозицій дослідників щодо її оновлення. Повне представлення складових елементів визначення інституту державної служби, запропоноване Н. А. Липовською, дозволяє краще усвідомити багатогранність цієї проблематики. В узагальненому вигляді до таких елементів автор відносить: систему нормативно-правових актів і юридичних норм, які регулюють увесь комплекс суспільних відносини у сфері функціонування державної служби; систему державних органів; інституціонально врегульовану професійну діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів у межах встановленої компетенції; сукупність державних службовців, які об'єднанні індивідуальною та колективною формами організації праці у межах відповідних апаратних структур; комунікативну систему між державою та суспільством [176]. Отже, невід'ємною складовою цього інституту є система професійного навчання державних службовців.

Останнім часом усе більше уваги приділяється питанням оновлення державних стандартів спеціальностей, освітньо-професійних програм підготовки магістрів у галузі освіти «Державне управління». Зокрема, що стосується спеціальності «Державна служба», дослідниками, серед іншого, порушуються такі питання: забезпечення відповідності професійного стандарту освітньому стандарту у цій сфері; реалізація можливості вступу до магістратури бакалаврів; перехід до двоступеневої системи підготовки фахівців та відповідно вивчення питання запровадження підготовки бакалаврів з напряму «Державне управління»; індивідуалізація навчання, зокрема шляхом запровадження актуальних факультативних курсів; введення окремих курсів з філософії управління, європейської інтеграції до переліку нормативних дисциплін; розширення переліку дисциплін спеціалізації та закріплення можливості вибору спеціалізації за слухачами, формування мікрогруп (не менш як 5 слухачів) для вивчення цих дисциплін; встановлення окремої квоти прийняття до магістратури за державним замовленням кращих випускників вищих навчальних закладів, які отримали диплом з відзнакою (Д. І. Дзвінчук, А. В. Мазак, Т. Ю. Витко) [80]; посилення змістовної частини нормативного та варіативного блоків у напрямі формування державного службовця на засадах етики, соціальної справедливості, антикорупційної спрямованості. При цьому

зауважується, що компетентність державного службовця нової формації має формуватися шляхом навчання та саморозвитку (О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова) [9].

У напрямку модернізації освітньо-професійної програми підготовки магістрів спеціальності «Державна служба» дослідниками також звертається увага на такі аспекти, як: перегляд дисциплін навчального плану та модулів у їх складі відповідно до змін, зумовлених проведенням адміністративної та економічних реформ; виділення у структурі програми підготовки магістрів державної служби загальної та професійно орієнтованої (за видами управлінської діяльності); затвердження рекомендованого переліку дисциплін варіативних складових у розрізі спеціалізацій; перегляд програми стажування; збільшення кількості тренінгових програм; збільшення частки вибіркової складової освітньо-професійної програми (А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна) [190]. У загальному висновку можна зазначити, що погляди й пропозиції українських науковців зосереджено на проблемі забезпечення підвищення якості рівня освіти у галузі «Державне управління» та відповідності системи професійного навчання публічних службовців вимогам європейського простору вищої освіти та нової редакції Закону України «Про вищу освіту».

Таким чином, гуманізація є визначальним вектором розвитку державного управління як галузі науки і освіти. Система професійного навчання публічних службовців має спрямовуватися на підвищення якості людського капіталу відповідно до викликів сучасного суспільства. Важливим є спрямування цієї системи на забезпечення як професійного розвитку кадрів, так і особистісного, соціального розвитку людини. Ураховуючи існуючі погляди та пропозиції науковців, ми зосереджуємо увагу на загальному окресленні напрямів розвитку системи професійного навчання публічних службовців на засадах гуманізації як ідейно-ціннісному стрижні цієї системи.

Отже, сучасні наукові дослідження та існуюча практика дають змогу виділити низку кроків щодо забезпечення розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні. Такими кроками, на нашу думку, мають бути:

– поглиблення і поширення застосування технологій навчання дорослих в системі професійного навчання публічних службовців та удосконалення теоретичного, організаційно-методичного забезпечення цього процесу;

– орієнтування освітньо-професійних програм спеціальностей галузі «Державне управління» на формування знань щодо прав і обов’язків публічних службовців та формування системи цінностей, спрямованої на повагу до прав і свобод громадян, створення умов, для реалізації яких, є головною місією їх діяльності;

– спрямування професійного навчання публічних службовців на постійний розвиток особистості з урахуванням її власних потреб, специфіки діяльності, відповідності потребам суспільства і держави в цілому;

– розширення напрямів спеціалізацій професійної освіти, які можуть додатково обиратися слухачами, та удосконалення навчально-методичних

комплексів дисциплін спеціалізацій як засіб поглиблення спеціалізації професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Тим самим професійна освіта більше орієнтуватиметься на розширення додаткової складової освіти;

– більше орієнтування освітньо-кваліфікаційних характеристик та освітньо-професійних програм усіх спеціальностей у галузі освіти «Державне управління» на формування моральних настанов публічних службовців за європейськими стандартами, а також з урахуванням необхідності формування «антикорупційного імунітету» службовців. Загалом забезпечення впливів щодо закріплення високих стандартів моралі та етики, формування духовних настанов гуманістичного світогляду державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має бути віднесено до базових пріоритетів сучасної системи їх професійного навчання;

– розширення переліку дисциплін та модулів з питань місцевого самоврядування, що, серед іншого, є засобом урахування специфіки цього виду публічної влади, діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в умовах поглиблення засад демократичного врядування, запровадження європейських норм локальної демократії, здобутків муніципальної діяльності;

– поглиблення змістовного наповнення нормативної та варіативної складових галузевих стандартів спеціальностей галузі «Державне управління» щодо вивчення досвіду проведення реформ західних країн у різних сферах державного управління, в системі місцевого самоврядування та проведення відповідних реформ в Україні;

– активізація вивчення іноземних мов, зокрема на матеріалах теорії та практики державного управління, місцевого самоврядування різних країн;

– поглиблення вивчення питань інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні, місцевому самоврядуванні;

– збільшення уваги до проведення навчання в робочих групах, передусім це стосується виконання групових робіт із розробки управлінських рішень, проектів вирішення окремих проблем діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розв’язання конкретних місцевих проблем та завдань;

– збільшення частки самостійної роботи слухачів під час підготовки та виконання практичних, семінарських, творчих завдань у межах засвоєння навчальних дисциплін спеціальностей «Державне управління» та підсилення ролі викладача щодо супроводження цього процесу шляхом його організації та координування;

– поглиблення вивчення проблематики гуманізації системи професійного навчання публічних службовців як напряму наукових досліджень у галузі знань «Державне управління»;

– поширення практики закордонних стажувань в органах державної влади, місцевого самоврядування та стажування представників інших країн в Україні, зокрема з колишніх радянських республік;

– поглиблення міжнародного співробітництва в питаннях організації навчання слухачів та підготовки кадрів вищої кваліфікації (аспірантура, докторантура), а також реалізації спільних проектів, програм у цій сфері;

– розвиток в системі закладів НАДУ напрямку щодо створення необхідних умов для можливостей реалізації права на самоосвіту кожного публічного службовця, передусім на основі розширення інфраструктури системи навчання, пошуку можливостей розширення переліку освітніх послуг. Зокрема, мова йде про створення консультативних центрів, створення єдиного освітнього порталу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та потужної електронної бібліотеки в системі закладів НАДУ. Такі заходи дозволять розширити можливості слухачів щодо знайомства з останніми досягненнями у цій галузі знань та практичної діяльності, забезпечать більшу доступність освіти.

Особлива увага має бути приділена проблематиці розвитку та реалізації людського потенціалу в системі професійного навчання публічних службовців. У цьому питанні пропонується:

– забезпечення покращення умов для самоосвіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронні курси з навчальних дисциплін, презентації, відео-лекції, електронна база даних із систематизацією всіх ресурсів, у тому числі фахових електронних видань у галузі знань «Державне управління»). Мова йде про формування електронного простору системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців;

– виділення пріоритетного напряму діяльності закладів НАДУ – сприяння розвитку талановитих слухачів та розширення практики мотивування слухачів до підвищення освітнього та кваліфікаційного рівнів, зокрема шляхом проведення конкурсу кращих дипломних робіт, надання грантів на стажування в зарубіжних, міжнародних установах, сприяння кращому працевлаштуванню тощо. Запропоноване дозволить поліпшити можливості реалізації людського ресурсу на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування.

Отже, гуманізація професійного навчання публічних службовців є невід'ємною складовою гуманізації державного управління. Посилення гуманізаційного контенту розглядається як вектор подальшого розвитку інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та національної системи професійного навчання публічних службовців. Ідейні та ціннісні орієнтири цього контенту спрямовані на створення умов для розвитку кадрів, здатних проводити реформи в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах з метою досягнення добробуту громадян, сталого розвитку суспільства. Результатом цього процесу має стати зміна ролі та місця публічної служби в сучасному суспільстві, прищеплення публічним службовцям цінностей служіння громадянам, захисту їх прав і свобод. Така ціннісна орієнтація здатна стати підґрунтям для сучасних державотворчих процесів, спрямованих на зміцнення громадянського суспільства, розвиток основ демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

5.2. Гуманістичний імператив у системі навчальних дисциплін підготовки магістрів державного управління в Україні

Підготовка висококваліфікованих управлінських кадрів, здатних ефективно працювати на користь держави та реалізовувати системні зміни для забезпечення її конкурентоспроможності у світі є вельми актуальною державно-управлінською проблемою. Адже сьогодні українська держава як ніколи потребує менеджерів-професіоналів – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які мають системні теоретичні знання, практичні вміння й навички щодо вирішення актуальних проблем і виконання пріоритетних завдань розвитку держави, ефективного цільового управління нею в ринкових умовах, дотримання європейського рівня надання публічних послуг та забезпечення їх якості. У цьому контексті проблема гуманізації професійної підготовки магістрів державного управління переходить у сферу пріоритетних державних інтересів, сутність яких задекларована в Конституції України, відповідних указах Президента України, державній національній програмі «Освіта (Україна XXI століття)», Національній доктрині розвитку освіти в Україні, законах України «Про освіту», «Про державну службу», Концепції розвитку магістерських програм галузі знань «Державне управління» тощо. А відтак зазначена проблема потребує відповідних організаційних підходів її імплементації в навчальні програми підготовки магістрів державного управління в Україні.

Розгляду теоретичних аспектів підготовки державно-управлінських кадрів в Україні присвячені праці багатьох вітчизняних дослідників, а саме М. Білинської, Д. Дзвінчука, Ю. Кальниша, Н. Липовської, В. Лугового, Ю. Оболенського, Т. Пахомової, О. Поважного, І. Розпутенка, А. Рачинського, С. Серьогіна, В. Сороко; організації навчального процесу, методичним аспектам навчання – С. Клімової, Т. Кошової, Н. Синициної, І. Шпекторенка, С. Хаджирадєвої; регіональним та галузевим аспектам дослідження проблем післядипломної освіти службовців, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду присвятили свої наукові праці Б. Адамов, М. Нинюк, В. Чмига та інші вітчизняні дослідники. Але попри значний науковий доробок фахівців проблему гуманістичного спрямування навчальних програм підготовки магістрів державного управління в Україні на даний час можна вважати не до кінця опрацьованою. А тому постає актуального необхідність здійснення більш ґрунтовних наукових досліджень у цьому напрямі, а саме дослідження сучасного стану реалізації гуманістичного підходу в системі підготовки магістрів державного управління в Україні на основі аналізу змісту навчальних програм.

Розгляд проблематики гуманізаційного виміру публічного управління пов’язаний як із становленням української держави, так і з формуванням самого інституту державної служби. Оскільки основною функцією державної служби є управління, то від його якості значною мірою залежить майбутній розвиток української держави [284].

Відповідно до положень Конституції України, наша держава проголошена незалежною, демократичною, правовою, соціальною державою. Практичний зміст реалізації зазначених положень здійснюється через державно-управлінську діяльність, акцентування гуманізаційної складової у цьому процесі з метою досягнення європейських стандартів рівня життя для громадян України.

В Україні за роки незалежності відбулися кардинальні зміни в усіх сферах життя суспільства. Значним здобутком державотворення слід вважати впровадження демократичних основ управління, деідеологізацію всіх сфер суспільного життя, упровадження принципів ринкової економіки, формування громадянського суспільства, свободи слова тощо. Гуманістичний вимір державного управління полягає, насамперед, у тому, що саме людина стає центральним суб'єктом та водночас об'єктом управлінської діяльності, а індивідуальні природні здібності та потенціал кожної особистості поступово перетворюються на найважливішу складову суспільних відносин. З огляду на це людина стає метою, а не засобом управлінської діяльності, яка здійснюється для неї й заради неї, забезпечуючи можливості для самореалізації абсолютно всіх суб'єктів публічного управління. Людиновимірність суспільних процесів насамперед передбачає формування особистості управлінця, спрямованого на рефлексивну діяльність і мислення в сучасному мережному середовищі. Крім того, людиновимірність націлює його діяльність на удосконалення та професійний розвиток, підсилює розуміння його призначення та місії в нових умовах організаційних системних змін.

Значну роль у цьому процесі відіграє система освіти. Підготовка державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі та докторантурі. Стаття 29 Закону України «Про державну службу» визначає, що державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти [243].

З травня 1995 р. головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування стала Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові.

Упродовж існування Національна академія державного управління при Президентові України досягла значних успіхів у становленні та розвитку освітньої та науково-дослідної роботи, здобула високий авторитет у системі вищих органів державної влади України, утвердила свою лідерську роль у розвитку теорії і методології державного управління, досягла значних позитивних результатів у виконанні головного завдання – підготовки високопрофесійних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, сприяння формуванню державно-управлінської та політичної еліти держави. Це надало можливість на законодавчому рівні закріпити спеціальний статус Національної академії при Президентові України та її

регіональних інститутів. Зазначена правова норма встановлює високі вимоги до забезпечення належного рівня якості професійної підготовки слухачів та відкриває нові можливості для здобуття професійної освіти та пріоритетного працевлаштування.

Підготовка сучасних менеджерів для державного управління в Національній академії державного управління при Президентові України супроводжується впровадженням комплексної системи навчання [155]. Її інноваційний характер передбачає оперативне оновлення змісту, форм, методів, засобів навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення органів влади всіх рівнів сучасними управлінськими кадрами. Сьогодні Національна академія пропонує державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування магістерську підготовку за напрямом «Державне управління», яка представлена 11 спеціальностями і 53 спеціалізаціями (табл.5.1.).

Таблиця 5.1

Перелік спеціальностей магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» в регіональних інститутах Національної академії державного управління при Президентові України

Назва ВНЗ	Назва спеціальностей
Національна академія державного управління при Президентові України	*Кількість спеціальностей – 11* «Державне управління»; «Управління суспільним розвитком»; «Публічна політика та управління»; «Регіональне управління»; «Місцеве самоврядування»; «Публічне адміністрування»; «Державне управління у сфері охорони здоров'я»; «Державне управління у сфері освіти»; «Державне управління у сфері національної безпеки»; «Електронне урядування»; «Парламентаризм та парламентська діяльність»
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ	*Кількість спеціальностей – 2* «Державне управління» «Публічне адміністрування»
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ	*Кількість спеціальностей – 3* «Державне управління» «Державна служба» «Публічне адміністрування»
Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ	*Кількість спеціальностей – 2* «Державне управління» «Публічне адміністрування»
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ	*Кількість спеціальностей – 3* «Державне управління» «Державна служба» «Публічне адміністрування»

При цьому важливо зазначити, що в регіональних інститутах підготовка управлінських кадрів здійснюється відповідно до потреб регіонів. На початковому етапі становлення загальнонаціональної системи підготовки управлінських кадрів структура магістерських програм передбачала побудову модулів навчальних дисциплін, що забезпечують формування академічного, дослідного магістра (1995 – 2002 рр.; спеціальності «Державне управління», «Державна служба», «Управління суспільним розвитком»).

Наступний етап розвитку загальнонаціональної системи підготовки управлінських кадрів передбачав скерування модулів навчальних програм на практико-орієнтований підхід, метою якого було формування компетентностей професійного магістра державного управління. Це забезпечило можливості для відкриття в Національній академії та її регіональних інститутах низки нових спеціальностей – «Публічна політика та управління», «Регіональне управління», «Місцеве самоврядування», «Публічне адміністрування», «Державне управління у сфері охорони здоров'я», «Державне управління у сфері освіти», «Державне управління у сфері національної безпеки», «Електронне урядування»; «Парламентаризм та парламентська діяльність» (2002 – 2010 рр.).

Президентські модернізаційні реформи, спрямовані на реалізацію національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави, зумовили запровадження нових підходів у сфері кадрової політики. Суспільний запит на підготовку сучасної управлінської еліти був обумовлений активізацією реформ та структурно-функціональною перебудовою органів державної влади в контексті сервісно-орієнтованої діяльності, розпочався наступний етап – етап модернізації загальнонаціональної системи підготовки управлінських кадрів у Національній академії. Головною метою на цьому етапі є адаптація змісту навчальних програм підготовки магістрів до контенту відповідних навчальних програм у вищих навчальних закладах країн ЄС та елітної підготовки фахівців, зокрема в рамках запровадження нової форми навчання Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» (з 2010 р. до сьогодні). Слід зазначити, що на цьому етапі в навчальних програмах значно підсилюється аналітично-прагматична складова шляхом встановлення зв'язків із суб'єктами системи виконавчої влади, іншими державними органами, установами та організаціями громадського сектору. Модернізація навчальних програм на цьому етапі має на меті скерування змісту теоретичної бази та прикладних аспектів підготовки під потреби державних органів дипломованих фахівців, спроможних реалізовувати компетенції посад у контексті реалізації завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [262]. Тож забезпечення належної підготовки фахівців до роботи в пріоритетних сферах державного управління вимагає не тільки залучення до навчання найбільш обдарованих громадян України, але й удосконалення змісту навчальних програм з урахуванням принципу компліментарності сучасним викликам.

Як зазначає вітчизняний дослідник М. І. Лахижа, особливістю сучасного етапу суспільного розвитку є те, що чинна публічна адміністрація України не

відповідає стратегічному курсу держави на демократію та досягнення європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб громадян [172]. Вихід із цієї ситуації полягає в наданні державно-управлінській діяльності гуманістичного виміру, що, у свою чергу, включає в себе гуманістичні орієнтири і цінності. Тому надзвичайно важливим аспектом модернізації навчальних програм є імплементація до їх змісту спеціальних тем з гуманізації державного управління. Проведений аналіз сучасного наповнення навчальних планів показав, що ця проблематика включена до розгляду в нормативну частину більшості спеціальностей галузі знань «Державне управління» і представлена такими навчальними дисциплінами:

– «Управління соціальним і гуманітарним розвитком» (спеціальності «Державне управління», «Державне управління у сфері національної безпеки»);

– Державна політика у соціогуманітарній сфері (спеціальності «Державне управління у сфері охорони здоров'я»; «Державне управління у сфері освіти»; «Публічна політика та управління»; «Місцеве самоврядування»; «Регіональне управління»; «Електронне урядування»).

Водночас навчальні плани підготовки магістрів за спеціальностями «Парламентаризм та парламентська діяльність» і «Публічне адміністрування» у нормативній частині не містять тем до розгляду гуманізаційних аспектів державного управління. Це є підставою для подальшого удосконалення змісту навчальних дисциплін підготовки магістрів державного управління у Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах, адже спеціальність «Публічне адміністрування» відкрита у всіх названих навчальних закладах.

Отже, як показав сучасний стан реалізації гуманістичного підходу в системі підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, місією магістерських програм у галузі державного управління є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

Таким чином, розгляд сучасного стану реалізації гуманістичного підходу в системі підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування показав, що побудована в Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах система навчання в структурно-функціональному плані спроможна забезпечувати виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих управлінських кадрів відповідно до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку та завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. Практичний зміст реалізації гуманістичного підходу в системі підготовки кадрів

для органів державної влади та органів місцевого самоврядування представлений в Концепції розвитку магістерських програм у галузі знань «Державне управління», яка визначає пріоритети розвитку магістерських програм підготовки слухачів у контексті формування та упровадження європейських цінностей публічного врядування. Надзвичайна актуальність виконаного дослідження дозволяє продовжити більш ґрунтовні наукові розвідки на задану тему.

5.3. Самостійність та інтерактивність професійного навчання як вимоги сучасного суспільства до підготовки публічних службовців

У своєму розвитку Україна обрала напрямом європейську інтеграцію. Але впевненого та повного входження до європейської спільноти не відбудеться без злиття освітнього простору України та ЄС, у тому числі і в галузі професійного навчання публічних службовців. Сучасні підходи до професіоналізації публічної служби передбачають, перш за все, ефективність та результативність системи професійного навчання посадовців, забезпечення постійного підтримання рівня професійної компетентності. Отже, професіоналізація публічної служби буде досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях і інформації, а саме: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань. Перелічені тенденції повинні стати орієнтирами для реформування системи й оновлення змісту професійного навчання персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначимо, що система професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування, яка функціонує в Україні не є досконалою. За своєю суттю вона є досить сталою та орієнтованою, перш за все, на інституалізовану освіту, що знижує її ефективність в умовах стрімких суспільних змін. Отже, існуюча система професійного навчання публічних службовців потребує демократизації та гуманізації.

Враховуючи вимоги сучасного світу та закономірності розвитку суспільства, побудованого на знаннях та інформації, можна сказати, що на перший план в професійному навчанні висококваліфікованих фахівців, у тому числі і публічних службовців, виходять самостійність здобуття знань та інтерактивні методи навчання. Саме ці методи здатні забезпечити вже згадані демократизацію та гуманізацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (професійного навчання) публічних службовців в Україні. Варто окремо розглянути самостійність та інтерактивність як гуманізуючі методи професійного навчання публічних службовців.

Зазначимо, що самостійність є вимогою не тільки професійного навчання, але і професійної діяльність публічних службовців взагалі. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС і його державами-членами, з

іншої сторони, окрім Глави 23, що регламентує питання науки та навчання і де передбачені вимоги щодо розвитку неформальної освіти, професійного навчання протягом життя та дистанційного навчання, містить посилання та вимоги до професійного навчання і самостійності у прийнятті рішень у главах, присвячених питанням інформаційного суспільства (п.a ст. 391), захисту прав споживачів (п. d ст. 416), співробітництва у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей (п. l ст. 420), громадського здоров'я»; (п.a ст. 427), юстиції, свободи та безпеки (п.e ч. 2 ст. 17, ст. 18, п.c ч. 3 ст. 22), співробітництва у сфері науки та технологій (ст. 376) тощо [302].

Аналіз нормативної бази ЄС демонструє, що найефективнішими підходами підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців у світовій спільноті на сучасному етапі розвитку суспільства вважаються:

– безперервність професійного розвитку (впродовж професійного життя);

– комптентнісний підхід до професійного навчання публічних службовців;

– можливість для працівників й обов'язок для держави створити умови для неформального та неофіційного професійного розвитку службовців;

– процеси підготовки та подальшого підвищення професійної компетентності службовців повинні розроблятися з урахуванням стану й тенденцій ринку зайнятості, а також можливостей забезпечення тих, хто навчається, відповідною роботою, ефективного використання фахівців;

– розуміння професійного навчання публічних службовців як будь-якого виду навчання, що дає можливість набути або розвинути знання та майстерність професійного характеру, формування ставлень і розуміння питань, що належать до професії в різних секторах економічного та соціального життя, індивідуальне та культурне самовираження особистості в суспільстві, незалежно від того, чи здобуті вони в системі формальної освіти чи поза нею, та включає професійне перенавчання [242].

Кожна з тенденцій містить в собі також і самостійне засвоєння знань та підвищення рівня кваліфікації, тобто самоосвіту публічних службовців як невід'ємну частину їх професійної компетентності. Самоосвіта виступає як інтегральна якість публічних службовців, що наскрізно пронизує всі види професійного навчання, одночасно будучи і самостійним видом підвищення кваліфікації, є невід'ємною частиною підтримання професійної компетентності службовців. Також самоосвіта входить до кожної із шести базових компетентностей, необхідних людині для успішного навчання протягом життя [258].

Успішність професійної діяльності поставлена в пряму залежність від безперервного професійного навчання публічних службовців. Це зумовлено об'єктивними вимогами розвитку суспільства, світовою тенденцією щодо переорієнтації системи вищої освіти на компетентнісну освіту, сучасними міжнародними стандартами та підходами до здійснення державного управління та публічного адміністрування. Заходи щодо реформування публічної служби в

Україні останніх років дали поштовх і нове змістовне наповнення науковим розробкам у цій сфері, у тому числі і в компетентнісному підході до публічної служби. Нині в Україні визначення переліку компетентностей публічних службовців, необхідних для їх успішної професійної діяльності, є предметом жвавої дискусії в науці та практиці державного управління.

Досліджуючи міжнародний досвід професійного навчання державних службовців та інших посадових осіб, можна визначити чітку спрямованість на стимулювання їх самоосвітньої діяльності останніх. У рамках професійних компетентностей публічних службовців різних країн самоосвіта публічних службовців вже знайшла своє відображення та юридичне закріплення. Так, у Великобританії, Сполучених Штатах Америки, Нідерландах самоосвіта визначена в нормативних документах як типова (основна, базова, ключова) компетентність публічних службовців. В Естонії та Фінляндії самоосвіта входить до складу такої типової компетентності публічних службовців, як інноваційність, в Австралії – до компетентності публічних службовців «формування стратегічного бачення», в Канаді – до компетентності «стратегічне мислення» [169]. Отже, самоосвіта не тільки розглядається як самостійна компетентність публічних службовців, але ця компетентність належить до основних у діяльності публічних службовців.

Розвиток самоосвіти з точки зору компетентнісного підходу відбувається за умов якісного проходження особистістю (публічним службовцем) усіх етапів здійснення самоосвіти: від орієнтації щодо постановки мети до самоконтролю та подальшої самокорекції. Зростання рівня компетентності самоосвіти публічного службовця є поштовхом, стимулом для його подальшого самовдосконалення та підвищення рівня професійної компетентності.

З точки зору практичної діяльності публічного службовця, самоосвіта як основна компетентність означає, що вона є стійкою частиною особистості публічного службовця як громадянина та фахівця й може детермінувати його поведінку у вирішенні розмаїття робочих завдань, поведінці в професійній групі та соціумі. Компетентнісний підхід до самоосвіти передбачає, що вона детермінує та викликає певну поведінку публічних службовців на роботі та поза нею і впливає на швидкість, якість і сумлінність виконання службових обов’язків.

Підбиваючи підсумки розгляду ролі самостійності у професійному навчанні публічних службовців можна зазначити, що самоосвіта є потужним ресурсом розвитку посадовців, одночасно індивідуальність, зручність, орієнтація на потреби конкретної особи робить самоосвіту ефективним засобом гуманізації професійного навчання.

Визначення пріоритетів у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає розвиток та активне впровадження інтерактивних методів до освітнього процесу Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних підрозділах, а також при підвищенні кваліфікації на робочому місці.

Безперечним є те, що основним завданням системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових

осіб місцевого самоврядування є підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології. Одним з шляхів вирішення цього завдання визначено активізацію застосування сучасних інтерактивних форм навчального процесу (тренінги, самотренінги, «мозкові штурми», вирішення завдань, презентації та самопрезентації, ділові ігри тощо). Отже, одним з актуальних питань професійного навчання посадовців, перш за все модернізації галузевих стандартів вищої освіти та визначення напрямів розвитку магістерських програм у галузі знань «Державне управління», гуманізації та демократизації системи професійного навчання протягом життя, є розробка та визначення інтерактивних методів навчання, дієвих саме в підготовці публічних службовців.

Широкий спектр інтерактивних методів навчання, які застосовуються в безперервній освіті, на наш погляд, не доцільно застосовувати у повному обсязі у підготовці службовців за магістерських програм у галузі знань «Державне управління». Повинні бути розроблені механізми відбору та адаптації інтерактивних методів навчання саме до потреб професійної перепідготовки державних службовців та осіб місцевого самоврядування. Критеріями такого відбору, на наш погляд, мають стати:

– відповідність інтерактивних методів особливостям освіти дорослих;

– кінцева мета застосування інтерактивного методу (тобто його спрямування на демонстрацію певних якісних характеристик особистості, механізмів поведінки, формування навичок чи умінь, засвоєння певних знань, емоційне залучення до явища);

– доцільність методу з точки зору сфери професійної діяльності публічних службовців.

Кожен із перелічених критеріїв повинен враховуватися при визначенні доцільності та ефективності його застосування під час підготовки державних службовців та осіб місцевого самоврядування за магістерськими програмами у галузі знань «Державне управління», підвищення рівня професійної компетентності на робочому місці.

Перший критерій – відповідність інтерактивних методів особливостям освіти дорослих – вимагає при відборі урахування таких принципів: публічним службовцям належить провідна роль у процесі навчання; публічний службовець, який навчається, прагне до самореалізації, самостійності, самоуправління; публічний службовець, який навчається, має певний життєвий досвід, що є важливим компонентом навчання; публічний службовець навчається для досягнення конкретної мети; публічний службовець, який навчається, розраховує на невідкладне застосування отриманих у ході навчання умінь, навичок, знань та якостей; навчальна діяльність публічних службовців значною мірою детермінується соціально-психологічними факторами, які або обмежують, або сприяють процесу навчання; процес навчання публічних службовців організовується у вигляді спільної діяльності того, хто навчається, і того, хто навчає, на всіх його етапах: планування, реалізації, оцінювання і в

процесі корекції [60]. Врахування цих принципів при відборі інтерактивних методів навчання забезпечить зв'язок навчального процесу з практикою, функціональний, особистісний та компетентнісний підхід у підготовці публічних службовців, гуманізацію професійного навчання посадовців.

Кінцева мета застосування інтерактивного методу як критерію доцільності його застосування в професійному навчанні публічних службовців потребує врахування освітніх стратегій та довгострокових цілей підготовки. Відповідно, за кінцевою метою застосування інтерактивних методів такими, що застосовується найчастіше, будуть методи, спрямовані на демонстрацію механізмів поведінки, формування навичок чи умінь, засвоєння певних знань. У свою чергу, інтерактивні методи, спрямовані на демонстрацію якісних характеристик особистості та емоційне залучення до явища, будуть менш застосованими у підготовці публічних службовців. Зазначимо, що застосування інтерактивних методів, спрямованих на емоційне залучення слухачів до певного явища, можуть бути результативнішими ніж інші методи у формуванні негативного ставлення до корупції, формування мультікультурної та релігійної толерантності тощо. Водночас застосування цієї групи інтерактивних методів вимагає від викладачів особливих знань, навичок та умінь тренінгової роботи. Відповідно, необхідно їх готувати до такого виду викладацької діяльності. Зазначимо, що викладач повинен бути готовим віддати частину ініціативи публічним службовцям, які проходять навчання, прислуховуватися до їх потреб та думок, створити демократичну атмосферу під час процесу підвищення кваліфікації, максимально гуманізувати її тощо.

Доцільність інтерактивного методу з точки зору сфери професійної діяльності публічних службовців визначатиметься для кожної групи слухачів окремо. Найпростіший та дієвий метод визначення такої доцільності – опитування слухачів або замовлення ними певних спецкурсів заздалегідь.

Є ще одна велика група інтерактивних методів, яка може застосовуватися в підготовці публічних службовців за магістерськими програмами та в роботі з підвищення рівня професійної компетентності на робочому місці – це інтерактивні методи на знайомство, формування психологічного клімату в навчальній (тренінговій) групі, релаксація, зворотний зв'язок тощо. Вони побудовані на закономірностях педагогічного та психологічного спілкування, тому, на наш погляд, є універсальними як для публічних службовців, так і для фахівців будь-якої іншої галузі.

Підсумовуючи розгляд інтерактивних методів як засобу гуманізації професійного навчання публічних службовців зазначимо, що їх застосування, безперечно, підвищить результативність професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації, але тільки за умов якісного відбору інтерактивних методів, а також професійної та емоційної готовності викладачів до такого викладання.

Реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті гуманізації та демократизації освітніх процесів окрім перелічених тенденцій передбачає

наступність, цілісність, інноваційний характер; а також індивідуалізація та диференціація підходів до навчання [336].

Питання забезпечення наступності між етапами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації є одним з найгостріших на сьогодні. Послідовність та наступність повинні забезпечуватися не тільки між навчальними програмами вищих навчальних закладів, але також курсовим навчанням в системі підвищення кваліфікації та під час навчання на робочому місці. Саме така форма підвищення кваліфікації є спрямованою на потреби певного фахівця або колективу та відповідає засадам гуманізації професійного навчання. Також очевидним є те, що перепідготовка та підвищення кваліфікації тільки в навчальних закладах не може повною мірою вирішити всі завдання, які постають перед системою професійного навчання публічних службовців.

Дієвим інструментарієм у вирішенні поставлених вище завдань може бути самоосвіта публічних службовців. Постає питання, яким чином самоосвіта може сприяти наступності та безперервності професійного навчання, що саме треба зробити, щоб вона була дієвою, а не формальною. Зазначимо, що успішність та ефективність самоосвіти здебільшого залежить від сформованості у публічних службовців певного способу мислення, коли самоосвіта сприймається як один з шляхів вирішення професійних завдань, та певних самоосвітніх компетентностей. Зрозуміло, що краще коли такі компетентності та спрямованість на самоосвіту сформовані з дитинства і потім слугують людини протягом всього життя, забезпечуючи безперервність навчання.

Першим етапом, коли система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців може вплинути на підготовку майбутніх фахівців до самоосвітньої діяльності – це підготовка у вищих навчальних закладах. Однак, попри те, що сьогодні навчальний процес у вищих навчальних закладах відбувається в умовах інформаційно-навчального середовища, наявна освітня практика свідчить, що студенти та слухачі замало використовують його потужний самоосвітній потенціал. Однією з вагомих причин такого стану є недостатність цілеспрямованих досліджень щодо формування в майбутніх фахівців компетентності самоосвіти з орієнтацією на використання нових засобів інформаційно-комунікаційних технологій. Розв’язання означеної проблеми полягає в декількох площинах – теоретико-методологічній і практичній. Перша вимагає вивчення питань щодо сутності гуманізації професійного навчання публічних службовців, її форм та методів в умовах інформаційно-навчального середовища й пошуку адекватних шляхів її формування в навчальному процесі та поза ним. На сьогодні існують суперечності між нагальною потребою в реалізації концепції освіти впродовж життя й недостатністю теоретичних досліджень, присвячених проблемам реалізації певних форм і методів у навчальному процесі та поза ним; між потужним самоосвітнім потенціалом сучасного інформаційно-навчального середовища у вищих навчальних закладах і незадовільним ступенем його використання студентами та слухачами; між необхідністю спеціальної уваги до формування компетентності самоосвіти в майбутніх фахівців публічної служби та звички до роботи інтерактивними методами і відсутністю ґрунтовних

технологічних напрацювань в означеному напрямі. Розв'язання вказаних суперечностей допомогли б зробити систему професійного навчання публічних службовців більш дієвою та гуманістично спрямованою.

Друга, практична площина передбачає розробку методів і шляхів для кожної із складових професійного навчання публічних службовців та впровадження їх у навчальний процес та професійну діяльність. Зазначимо, що ті публічні службовці, яким зараз більше сорока років, отримували освіту зовсім за інших освітніх умов ніж сучасне покоління, тому формування в них навичок безперервної освіти, в тому числі і шляхом самоосвіти, потребує окремої уваги та спеціальних підходів. Тому певні сучасні методи професійного навчання можуть бути для них незвичними.

Специфікою самоосвіти та застосування інтерактивних методів навчання в умовах інформаційно-навчального середовища виступатимуть: відкритість і динамічність інформаційного простору самоосвіти, розширення її форм, відсутність часових і територіальних обмежень щодо її здійснення, варіативність самоосвітніх електронних навчально-інформаційних ресурсів, опосередкованість доступу до інтернет-джерел, наявність додаткових можливостей для самоконтролю та ін. [119]. Говорячи про підготовку майбутніх та чинних публічних службовців під час навчального процесу до майбутньої самоосвіти через самостійну роботу, ми вважаємо, що цей процес передбачає такі етапи: пропедевтичний, базовий та продуктивний. Перший етап вимагатиме адаптації студентів до інформаційно-навчального середовища в такому вигляді, в якому воно реалізується у вищому навчальному закладі, формування в них окремих умінь, значущих для самоосвіти. Базовий етап міститиме ініціювання самоосвіти, комплексне формування самоосвітніх умінь з опорою на використання інформаційно-комунікаційних технологій, розвиток компетентностей необхідних для майбутньої самоосвіти та поступове привчання до неї. Продуктивний етап передбачає накопичення майбутніми або чинними публічними службовцями суб'єктивного досвіду самоосвіти, формування в них звички до самоосвіти.

Таким чином, використання в навчальному процесі самостійної та інтерактивної роботи зі спрямуванням на майбутню самоосвіту публічних службовців допоможе вирішити низку важливих для реформування системи професійного навчання публічних службовців завдань. А саме: безперервність, оскільки службовці продовжуватимуть отримувати освіту самостійно на робочому місці; наступність та зв'язок теоретичних знань з практикою, за умови що у службовців буде сформоване розуміння самоосвіти не як окремої діяльності, а шляху розв'язання професійних завдань; як стратегічна мета – професіоналізації публічної служби.

Гуманізація професійного навчання публічних службовців повинна враховувати й особливості цільової аудиторії, бо публічні службовці є специфічною соціальною групою, а також вже дорослими людьми. Освіта дорослих сприймається як захід, завдяки якому багато країн світу мають швидкий розвиток ринку праці, з його новими технологічними, інформаційними, комунікаційними та організаційними вимогами часу. Вона

відповідає на очікування особистості, такі як: самореалізація, найти своє місто в сьогоднішньому світі, зрости у професійній сфері, вміти гідно поводитися у своєму дорослому житті. Мова йде також про безперервне навчання або навчання протягом життя, розвиток якого є однією зі стратегічних цілей ЮНЕСКО. З моменту створення ця організація наголошує на особливій ролі освіти дорослих в розвитку суспільства і проголосила про глобальний підхід до вирішення проблем безперервного навчання [336].

Глобалізація, яка характеризується інтеграцією та технологічним прогресом є основою для розвитку інновацій в безперервному професійному навчанні та освіті дорослих зокрема. І під час реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців ці тенденції не можуть ігноруватися. Наголосимо, що урахування особливостей освіти дорослих є необхідною умовою при створенні системи безперервного професійного навчання публічних службовців, оскільки переважна частина професійного їх життя припадає вже не на юнацький, а на дорослий вік.

Забезпечення безперервності в системі підготовки перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців комбінує вимоги традиційної педагогіки, університетської педагогіки, андрагогіки та інноваційної педагогіки. Це інноваційне поєднання несе глибокі зміни до системи безперервної освіти публічних службовців. Основним елементом цієї інтеграції є безперервний розвиток особистості службовців і практичне застосування знань та вмінь, що впливає на якість виконання ним своїх професійних обов'язків. Здійснення безперервної освіти в професійному житті дорослої людини зводиться до постійного задоволення поточних вимог та формуванні в неї таких компетентностей, які задовольнятимуть майбутні вимоги.

Досвід розбудови ефективної системи безперервного професійного навчання публічних службовців в західноєвропейських країнах демонструє, що безперервна освіта та андрагогіка не відокремлюються одна від іншої, а навпаки. Вони заповнюють існуючі недоліки традиційної системи навчання та розглядаються як одне ціле, як інструмент завдяки якому відбуваються соціальні, економічні та політичні зміни. Вивчення та застосування андрогогічних методів та підходів у навчанні публічних службовців Європи є актуальним для України, оскільки реформа публічної служби передбачає зміни не тільки в адміністративній системі, а й в організації навчального процесу підготовки публічних службовців в рамках безперервної освіти, зміні цінностей, освітніх пріоритетів та мислення. Наголосимо, що дотримання принципів андрагогіки в професійному навчанні публічних службовців веде до його демократизації та гуманізації.

На сьогодні серед причин неефективності застосування традиційної педагогіки університетського та курсового навчання у навчанні дорослої людини, зокрема і публічних службовців, вчені визначають такі: при навчанні дорослої людини необхідно враховувати її професійний досвід; дорослі бажають навчаться без примушення, тоді як традиційна педагогіка «загрожує» оцінюванням та наявністю «невірних» відповідей; осудження за «неправильні» відповіді дорослого в процесі навчання недопустиме, навчання повинне

базуватися на мисленні та експериментах; більшість дорослих вважають, що теоретичні знання шкільного або університетського типу не застосовуються у професійному житті, отже не потрібні. Дорослі очікують від професійного навчання набуття вмінь у вирішенні завдань, пов'язаних перш за все з їх професійною діяльністю. Введення ситуацій та визначення чітких тактик їх розв'язання відповідає на основні вимоги дорослого, до яких належать: мати доказ корисності навчання та можливість його застосування без ризику та наслідків, а також дорослі мають мету та можуть визначати середньострокову мету поки навчаються, отже, для них важливе стратегічне довгострокове спрямування та періодичне корегування [336]. Таким чином, лише традиційна педагогіка не здатна реалізувати потреби, які ставить перед собою доросла людина у навчанні. Навчання дорослих повинно відбуватися з урахуванням ситуації, а не лише за програмою, на що спирається традиційна педагогіка, де головними учасниками є програми та викладачі, а ті, хто навчається, виступають суб'єктами, але з низькою активністю та самостійністю.

Окремим питання постає готовність та наявність необхідних компетентностей у людей, які організовують та здійснюють безперервне професійне навчання публічних службовців. Це питання буде мати дві площини: у навчальних закладах (ми маємо на увазі навчальні заклади системи НАДУ, інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку за напрямами «Державна служба» та «Державне управління», Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та інших посадовців, заклади освіти, які проводять курсове навчання службовців та їх перепідготовку) та на робочому місці (безперервне навчання, стажування тощо). У першому випадку, під час організації навчання в інституалізованому освітньому закладі, при роботі з публічними службовцями необхідно враховувати специфіку освіти дорослих та її орієнтацію на подальшу безперервну освіту та самоосвіту. На жаль, не всі викладачі освітніх закладів є фахівцями в освіті дорослих та питаннях безперервної освіти. Отже, необхідно належним чином підготувати викладацький склад.

У професійному навчанні на робочому місці функції організації та проведення навчання переважно покладаються на службу персоналу та начальників структурних підрозділів. Ці службовці, зазвичай, мають профільну освіту згідно з вимогами органів, де працюють, і не є фахівцями в питаннях освіти дорослих, безперервної освіти та самоосвіти, отже потребують перепідготовки або додаткових знань за цим напрямом. Не можна ігнорувати цю частину професійного життя публічних службовців, оскільки вона є більшою за обсягом ніж періодичне навчання, а також має практичну значущість.

Таку перепідготовку могли б здійснювати навчальні заклади системи НАДУ або фахівці Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади за програмами, які розробили в НАДУ, та які пройшли там відповідне курсове навчання. Також у вирішенні наявного питання може стати у пригоді створення міні-гідів для самоосвіти публічних службовців з певних питань андрагогіки, організації та здійснення безперервної

освіти, освіти дорослих, методики здійснення самоосвіти та організації самоосвіти для підлеглих тощо. Створення таких міні-гідів з різних питань допомогло б вирішити зразу низку проблем, а саме: методичне забезпечення професійного навчання на робочому місці, яке б мало індивідуальний та диференційний характер; забезпечення безперервного професійного навчання, заповнення періодів між курсовим навчанням; можливість оперативного реагування на пробіли у знаннях публічних службовців саме там, де це необхідно; формування соціальної ситуації та звички до самоосвіти і безперервного навчання; формування практичних навичок та компетентності самоосвіти; урахування особливостей освіти дорослих при організації безперервного професійного навчання публічних службовців. При створенні подібних міні-гідів та розміщенні їх на офіційному сайті Нацдержслужби або на спеціалізованому освітньому сайті для публічних службовців цей процес був би не затратним для бюджету. Важливим є постійна оновлюваність та накопичення подібних міні-гідів відповідно до поточних потреб.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що гуманізація професійного навчання публічних службовців передбачає такі заходи:

1) розроблення програм професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування на основі принципів інтерактивності, індивідуалізації, самостійності, урахування досягнень інформаційних технологій;

2) відповідність методів професійного навчання особливостям освіти дорослих;

3) доцільність методу з точки зору сфери професійної діяльності публічних службовців;

4) закріплення в нормативних документах різних рівнів, що регулюють проходження публічної служби, механізмів здійснення самостійного оволодіння професійно важливими компетентностями, управління знаннями, управління людськими ресурсами;

5) перехід до компетентнісного, а не освітньо-кваліфікаційного підходу в професійному навчанні публічних службовців;

6) поєднання державного і громадського замовлення результатів професійного навчання публічних службовців та його контролю;

7) запровадження нової освітньої культури публічних службовців, перенесення акцентів з інституалізованої освіти на самоосвіту та інтерактивні методи навчання, безперервність цих процесів;

8) розвиток всіх форм неформальної професійної освіти (альтернативні форми і методи професійного навчання) публічних службовців;

9) створення механізмів визнання результатів неформального професійного навчання публічних службовців;

10) створення систем моніторингу ефективності результатів професійного навчання (перш за все неформального), а також впливу професійного навчання на якість виконання професійних завдань.

5.4. Застосування інформаційних технологій у навчанні публічних службовців у контексті гуманізації освітнього простору

В Україні професійна підготовка публічних службовців здійснюється в системі безперервної освіти (підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації) та розглядається як загальнонаціональна мережа професійного навчання та розвитку персоналу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, яка здатна діяти як ефективний механізм підготовки висококваліфікованих фахівців. Саме через систему професійного навчання публічних службовців, розвиток якої має бути визначено одним із пріоритетів напрямків кадрової політики держави, здійснюється професіоналізація державної служби України.

Водночас сучасні підходи до професійного навчання публічних службовців не завжди відповідають сучасним вимогам та європейським стандартам.

Поширення гіпертекстових і гіпермедіальних систем наприкінці 80-х рр. XX ст. створило принципово нові можливості в навчанні для організації й представлення навчального матеріалу, що, у свою чергу, вплинуло на способи отримання знань, педагогічну практику й систему освіти в цілому. Впровадження інформаційних технологій в усі сфери життя, стрімке поширення Інтернету вплинуло на процес інтелектуальної діяльності, пізнання й спілкування. Ці особливості зумовлюють зміну традиційного лінійного навчання на нелінійне, основу якого становлять не тільки відповідні принципи класичної дидактики, але й принципи інтерактивності, рефлексії, нелінійності інформаційних структур і процесів, комбінованого використання різних форм навчання, комплексного використання засобів мультімедіа.

Нелінійне навчання припускає використання спеціальних методів навчання, які формують у людини здатність сприймати потрібну інформацію в потрібному місці й у потрібний час. Відбувається не механічне нагромадження знань, людина одержує лише необхідні поняття. Всі інші знання вона одержує як «інформаційний пакет», яким може скористатися за необхідності.

Нелінійне навчання припускає: створення спеціального інформаційно-освітнього середовища; можливість одержання інформації у вигляді неусвідомлених знань, умінь або навичок; можливість прояву отриманої інформації.

Гуманізація підготовки публічних службовців, тобто створення умов для їхньої самореалізації, задоволення їхніх різноманітних професійних та освітніх потреб, зокрема, через надання свободи у виборі форм, термінів, видів навчання, вимагає широкого використання інформаційних технології, які є одними із провідних шляхів модернізації системи освіти.

Інформатизація безперервної освіти публічних службовців – складний процес, пов’язаний з особливостями виконання функціональних обов’язків та створенням випереджувального науково-методичного супроводження забезпечення діяльності, сучасної матеріально-технічної бази, особливо на низовому – районному рівні та умов проходження сертифікації на предмет

володіння комп'ютерними технологіями відповідно до європейських стандартів [34].

Упровадження сучасних освітніх технологій передбачає такі цілі освіти, в яких пріоритетними є загальнолюдські цінності й індивідуальність того, хто навчається.

Таким чином, гуманізація освіти шляхом впровадження сучасних освітніх технологій може бути адекватно реалізованою лише за умови об'єктивізації низки базових загальнометодологічних принципів. Серед них необхідно виділити насамперед такі, як:

– впровадження сучасних освітніх технологій на підставі особистісно орієнтованого підходу до процесу навчання;

– впровадження сучасних освітніх технологій на засадах наявних життєвих цілей і цінностей тих, хто навчається;

– надання пріоритету під час впровадження сучасних освітніх технологій орієнтації на смисложиттєві структури, розвиток яких своєю чергою має бути орієнтований на формування «трансцендентних» мотивів життєдіяльності;

– впровадження сучасних освітніх технологій повинне будуватися з позицій визнання відносин людини з іншими людьми як головної рушійної сили й одночасно джерела формування індивідуальної психіки;

– вибір і впровадження сучасних освітніх технологій має здійснюватися з позицій врахування унікальності індивідуального характеру кожної особистості, активного, творчого характеру людської психіки;

– впровадження сучасних освітніх технологій має спрямовуватися не на «формування» особистості, а на створення умов для її розвитку через задоволення її базових потреб;

– впровадження сучасних освітніх технологій повинне бути переорієнтоване з технологій навчання на технології самонавчання і самовиховання;

– впровадження сучасних освітніх технологій має відбуватися на засадах переходу від статистично орієнтованих до особистісно орієнтованих методів оцінки сформованості особистісних характеристик і когнітивної сфери особистості;

– впровадження сучасних освітніх технологій повинне розгортатися в аспекті розвитку творчого потенціалу особистості, її ставлення до навчання, до життя загалом;

– у виховному процесі впровадження сучасних освітніх технологій має забезпечувати становлення особистостей, що самоактуалізуються;

– впровадження сучасних освітніх технологій повинне розгортатися в умовах вільного вираження особистістю власних емоцій і почуттів, а також забезпечувати їх цілеспрямований розвиток [31, с. 20].

На сучасному етапі вже достатньо широко використовуються технології дистанційного навчання, які стають одним із стратегічних напрямів розвитку та реформування системи освіти. Дистанційні технології навчання можна розглядати як природний етап еволюції традиційної системи освіти від дошки з

крейдою до електронної дошки й комп'ютерних навчальних систем, від книжкової бібліотеки до електронної, від звичайної аудиторії до віртуальної аудиторії. На сьогодні дистанційне навчання активно впроваджується в освітній процес вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, які здійснюють перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців різних галузей людської діяльності.

Основна мета дистанційного навчання – дозволити вчитися всім бажаючим, у кого є прагнення одержати професію, здобути другу вищу освіту або підвищити кваліфікацію. Зацікавленість до цієї технології навчання є не тільки в бажанні одержати освіту, але й у тому, що інформаційні технології впроваджуються в наше повсякденне життя.

Система дистанційної освіти – це заочне навчання на новому етапі розвитку, хоч різниця між ними досить відчутна. Дистанційне навчання дало змогу наблизити процес заочного навчання до рівня стаціонарного завдяки бурхливому розвитку інформаційних технологій, побудованих на використанні персональних комп'ютерів і телекомунікацій, відео- й аудіотехніки, засобів мультимедіа тощо.

Основні функції системи дистанційної освіти:

– забезпечення слухачів навчально-методичними матеріалами;

– формування та ведення каталогу інформаційних ресурсів;

– проведення тестування (вхідного, проміжного та підсумкового);

– ідентифікація користувачів та їх структуризація за категоріями;

– забезпечення інтерактивного зв'язку слухача з викладачами та адміністрацією;

– надання максимально повної інформації про порядок навчання для потенційних користувачів.

Основними завданнями сучасного етапу розвитку системи дистанційної освіти є:

– усвідомлення керівниками освіти, органами управління, професорсько-викладацьким складом і широкою педагогічною спільнотою доцільності, необхідності та можливості впровадження дистанційного навчання у вітчизняну освіту;

– створення національних, галузевих, регіональних місцевих підсистем дистанційної освіти і відповідних до них телекомунікаційних мереж із виходом до Інтернету;

– розробка навчально-методичних комплексів дистанційного навчання та їх сертифікація;

– розвиток локальних телекомунікаційних мереж навчальних закладів і формування їх веб-сайтів дистанційного навчання;

– підготовка кадрів для дистанційного навчання.

Дистанційне навчання від традиційних форм відрізняють такі характерні риси:

– гнучкість – можливість займатися у зручний для себе час, у зручному місці й темпі. Нерегламентований відрізок часу для освоєння дисципліни.

– модульність – можливість із набору незалежних навчальних курсів – модулів формувати навчальний план, що відповідає індивідуальним або груповим потребам;

– паралельність – паралельне з професійною діяльністю навчання, тобто без відриву від виробництва;

– охоплення – одночасний доступ до багатьох джерел навчальної інформації (електронних бібліотек, баз даних і т.д.); спілкування через мережі зв'язку один з одним і викладачами.

– економічність – ефективне використання навчальних площ, технічних засобів, транспортних засобів, концентроване й уніфіковане подання навчальної інформації й мультидоступ до неї знижує витрати на підготовку фахівців;

– технологічність – використання в освітньому процесі новітніх досягнень інформаційних і телекомунікаційних технологій, що сприяють посуванню людини у світовий постіндустріальний інформаційний простір;

– соціальна рівноправність – рівні можливості одержання освіти незалежно від місця проживання, стану здоров'я, елітарності й матеріальної забезпеченості того, кого навчають, (через те, що здебільшого одержання освіти в дистанційному режимі є істотно дешевше, ніж традиційними способами);

– інтернаціональність – експорт й імпорт світових досягнень на ринку освітніх послуг;

– нова роль викладача. Дистанційне навчання розширює й оновлює роль викладача, що координує пізнавальний процес, постійно вдосконалює навчальні курси, підвищує творчу активність і кваліфікацію відповідно до нововведень і інновацій.

Модернізація професійної освіти може бути успішною тільки в тому випадку, якщо підготовка педагогічного персоналу матиме випереджальний характер, тобто необхідні компетенції будуть засвоєні до того, як їх почнуть впроваджувати у навчальний процес.

Діяльність викладача під час дистанційного навчання суттєво відрізняється. Його першочерговим завданням стає підготовка дистанційного навчального курсу на основі вже існуючих джерел, оригінальних авторських наробок, які входять до його тематичних розділів. У створенні електронної версії курсу йому можуть допомогти спеціалісти у галузі інформаційних технологій.

Іншим важливим педагогічним завданням є управління навчально-пізнавальною діяльністю слухачів у межах того змісту, який визначається цілями навчання та розвитку їх інтелектуальних сил і здібностей. Реалізація цього завдання, що здійснюється як опосередковано, так і шляхом безпосереднього педагогічного впливу, має в дистанційній освіті свої особливості. Опосередковане управління навчальною діяльністю слухачів, яке закладене у логічну структуру побудови навчального матеріалу курсу, в аудиторному навчанні підтримується вербальною формою управління діяльністю слухачів, завдяки якій у них повинно відбуватися засвоєння знань,

формування та розвиток відповідних умінь та навичок. Еквівалентом такої підтримки в дистанційній освіті є інструкція до навчання.

Безпосереднє управління навчальною діяльністю слухачів у дистанційній освіті здійснюється, головним чином, шляхом офф-лайн – телеконференцій або з використанням електронної пошти, забезпечуючи тим самими листування з групою в цілому або з кожним слухачем окремо. В обох випадках реалізується обов'язковий компонент процесу навчання – зворотний зв'язок, тобто діалог між тим хто навчає, та тим, хто навчається.

Одним з найважливіших завдань викладача є контроль знань, умінь та навичок слухачів. Це традиційно викладацьке завдання вирішується у дистанційному навчанні під час розробки тестів поточного та підсумкового контролю, процедура ж реалізації процесу тестування може здійснюватися як самим викладачем, так і тьютором з наданням результатів викладачеві.

Таким чином, головними завданнями викладача у дистанційному навчанні є:

– розробка навчального курсу;

– розробка інструкцій до навчання;

– консультування слухачів з предмету та допомога їм у надзвичайнихситуаціях;

– контроль результатів навчання [44].

Слід зауважити, що існує досить багато програмних пакетів для здійснення ДО, такі як, Moodle, IBM Learning Space, Simurg тощо. Ці системи мають набір готових веб-сторінок і PHP-скриптів для наповнення їх змістом занять, завданнями, питаннями тощо. Існує можливість спілкування через дискусії, форуми, конференції, загалом такі системи позиціонуються саме як засіб для зручного віртуального спілкування студентів із викладачем, який, у разі середнього рівня комп'ютерної грамотності, може легко адмініструвати систему [290, с. 150].

Вивчаючи платформу Moodle, викладач поступово опановує зазначене програмне забезпечення та розуміє, чому саме ця платформа заслуговує на першочергове вивчення та оволодіння. Серед безперечних переваг Moodle необхідно зазначити:

– безкоштовне поширення;

– інтенсивна програмна й технічна підтримка з боку світової спільноти;

– підтримка понад 40 мов;

– можливість користування різних систем управління базами даних;

– виключення можливості використання паролю третьою особою без дозволу;

– не потребує додаткового програмного забезпечення для роботи;

– зрозумілий інтерфейс та просте обслуговування, управління та використання;

– можливість створення різноманітних оформлень вебсайту або окремих дистанційних курсів;

– вбудований візуальний редактор з можливістю копіювання та вставки тексту з інших програм (Word).

Основний потенціал Moodle полягає в тому, що курси містять ресурси та активні елементи. Серед них найчастіше використовуються 20 різновидів активних елементів, таких як форуми, глосарії, завдання, вікторини, опитування, бази даних та ін. Головне завдання викладача, що створює дистанційний курс, полягає в поєднанні цих елементів у послідовності та групи, що допоможуть спрямувати користувачів правильним шляхом навчання. Таким чином, кожний активний елемент може базуватися на результатах попереднього.

Moodle містить широкий спектр засобів, за допомогою яких користувачі можуть як показати свої знання, так і обмінюватися ними. Сама структура дистанційного курсу перетворює процес навчання в активну подорож, яку має здійснити кожен студент. Форуми курсу стають простором для обговорення та забезпечення загального доступу до мультимедійного наповнення та документів курсу. Глосарій також стає спільно створеним словником та списком визначень, що зустрічаються протягом курсу. Wiki – загально створені сторінки, що використовуються для групової роботи та інших переговорів. За будь-якими індивідуальними та груповими видами діяльності спостерігає викладач, оскільки майже усі модулі курсу фіксують вхід, зміни та ім’я користувача.

На даний момент Moodle залишається найпоширенішою системою дистанційного навчання з найбільшою кількістю користувачів та розробників у світі. За статистичними даними в Україні зареєстровано 95 Moodle сайтів, 38 з яких забезпечують дистанційне навчання [341].

Також для підвищення ефективності підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців необхідно більш активно використовувати інші можливості та сервіси мережі Інтернет.

Сучасні сервіси Веб 2.0 стали каталізатором революційних змін у способах взаємодії людей з глобальною мережею Інтернет. Завдяки інструментарію Веб 2.0 кожен має можливість стати творцем, а не пасивним споживачем інформації у Веб. Активне включення в навчальний процес таких інструментів соціального програмного забезпечення Веб 2.0, як блоги, вікі, спільноти, підкасти та mLearning, надає велику свободу і слухачам, і викладачам, що дозволяє першим значно розширити можливості самостійних занять, а іншим – застосовувати більш творчі підходи до навчання.

Технології Веб 2.0 відкривають необмежені горизонти для застосування їх у навчанні публічних службовців, а саме:

– використання відкритих, безкоштовних і вільних електронних ресурсів;

– самостійне створення мережевого навчального змісту;

– освоєння інформаційних концепцій, знань і навичок;

– управління та спостереження за діяльністю учасників мережевої спільноти та ін. [50].

Актуальною проблемою, яка також може бути ефективно вирішена за допомогою інформаційних технологій, є створення та поширення цифрових підручників, довідників, методичних розробок, які зможуть забезпечити потреби публічних службовців у необхідних знаннях, які швидко розширюються, змінюються та оновлюються. Доступ до цифрових підручників здійснюється за допомогою мережі Інтернет з використанням ПК, планшетів та інших мобільних пристроїв.

Подальший розвиток освітніх технологій, які відповідають сучасній концепції суспільства знань, призвів до появи і стрімкого розвитку так званої розумної (Smart) освіти.

Сама абревіатура Smart має подвійне змістовне навантаження: крім дослівного перекладу з англійської її можна розшифрувати як Selfdirected, Motivated, Adaptive, Resource-enriched, Technologyembedded – тобто навчання самостійне, мотивоване, адаптивне, збагачене ресурсами, з вбудованими технологіями. Smart-технології на сьогоднішній день вже не є новинкою. Вони стають невід'ємною частиною життя суспільства. Проведення занять та тренінгів стає більш ефективним з використанням такого компоненту smart-технологій як мультимедійна дошка (smart-дошка), що дозволяє проектувати тексти, об'єкти, аудіо - та відеоматеріали, Інтернет-ресурси, робити записи від руки, проводити економічні розрахунки, переносити дані, змінювати їх структуру, зберігати інформацію і т.і. При поданні цифрового статистичного матеріалу викладач може зайти на необхідні сайти і показати відповідні таблиці (наприклад, інформацію Держкомстату України) [342].

Отже, на сьогодні інформаційні технології активно впроваджуються в освітній процес вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, які здійснюють перепідготовку та підвищення кваліфікації публічних службовців, забезпечуючи безпосередній вплив на формування гуманізаційної складової їх професійної компетентності.

5.5. Спільноти практики як інструмент професіоналізації публічних службовців

Сучасний світ стоїть на порозі так званого суспільства знань. Перша хвиля еволюції управління знаннями сфокусувалася на інформаційних технологіях, які використовували для управління явними знаннями (кодифікування, документування, класифікація, зберігання, пошук, загальний доступ до інформації). Друга хвиля переносить фокус на людей як носіїв неявних знань, основна увага приділяється з'єднанню людей, забезпеченню для них можливості контактувати, спілкуватися, співпрацювати. Спільноти практики стають основним засобом обміну знаннями між професіоналами. І, нарешті, третя хвиля акцентує на тому, що знання – це стратегічний ресурс [129]. Спільноти практики розглядаються як засіб розвитку стратегічних сфер знань.

Сьогодні, коли проголошено курс на модернізацію державної служби, мова, перш за все, повинна йти про підвищення професійного рівня її людських

ресурсів. І в цьому контексті саме спільноти практики можуть виступити інструментом професіоналізації.

Поняття «спільноти практики» та теоретичні розробки стосовно цих неформальних груп запропонували на початку 90-х рр. XX ст. Етьєн Венгер і Жан Лейв. Термін «community of practice» (CoPs) – «спільнота практики», або «спільнота обміну знаннями» Лейв і Венгер використовували для того, щоб позначити групу людей, залучених у спільну діяльність. Надалі концепція спільноти обміну знаннями отримала розвиток в роботах Венгера і активно використовувалася для аналізу стосунків, які складаються всередині організацій і мереж різного типу [344].

Одне з основних положень, на яких базується теорія спільноти практики, полягає в тому, що знання завжди освоюються в певному контексті. Для освоєння знань дуже важливо створити умови для участі новачка в реальній діяльності.

Знання і практичні навички людей тісно пов'язані зі сферою застосування цих знань і навичок. Пізнання не може бути відірване від тих умов, тієї ситуації, в якій воно відбувається. Неможливо мати абстрактне знання, яке не було б пов'язане з конкретним контекстом.

Для того щоб освоїти засіб, мало його отримати у своє розпорядження і почати їм користуватися. Необхідно ще сприйняти культуру використання цього засобу. Для цього необхідно вступити в співтовариство, де цей засіб використовуються.

Метафора спільноти обміну знаннями дуже плідна і дозволяє підкреслити спільний і діяльнісний аспект навчання. У рамках цього підходу будь-яке навчання являє собою як спільну діяльність, яка обов'язково вимагає зацікавленої участі інших людей, діючих в цій галузі знань або схожих. Роботи Венгера і його послідовників викликали сплеск інтересу до теми спільнот і їх ролі в навчанні. Концепція спільноти обміну знаннями отримала найбільший розвиток у галузі управління організаціями, системах перепідготовки кадрів і безперервного навчання, у середовищі мережевих спільнот [230].

Слід зазначити, що приклади таких спільнот були відомі давно. Найбільш відомий приклад організації такого типу – спільнота дослідників або наукова спільнота, в якій поширення і публікація інформації сприяє до навчання членів усієї спільноти. Аналіз історії наукових спільнот показує, що в їх завдання завжди входило не лише заохочення дослідницької активності, але і створення та облаштування простору, де учені могли б обмінюватися результатами своїх досліджень. Наукові спільноти підтримують не лише дослідницьку діяльність, поширення інформації про її результати і доступ до цієї інформації, але і доступ до людей, можливість спостерігати за діяльністю експертів, можливість звертатися до експертів за порадою і допомогою.

Експерти стверджують, що у будь-якій організації використовуються близько 20 % усіх знань – та й то лише належним чином формалізованих, решта ж знаходиться в головах працівників. Доведено, що у багатьох динамічних виробничих ситуаціях жоден індивід не може самостійно отримати різноманітну інформацію, що у великих обсягах надходить з різних джерел

[236]. Очевидно, що працівники повинні співпрацювати в процесах збору, аналізу, синтезу й поширення інформації протягом усього робочого процесу.

Ж. Лейв і Е. Венгер, які досліджували спільну діяльність людей в процесі навчання, розглядали набуття знань як соціальний процес, в якому беруть участь люди з різним рівнем компетенції, від чого залежав їх статус у групі. Тут було важливо, наскільки швидко новачок, який приєднався до групи, ставав її активним учасником, причому й навчання, і участь у роботі групи були нерозривно пов'язані з практичними завданнями. Таким чином, CoPs на початку пов'язувалися з процесом неформального ситуативного навчання.

Спільнота практики – добровільне віртуальне об'єднання професіоналів або всіх зацікавлених задля вирішення практичних проблем; об'єднання практиків, залучених у спільну діяльність, спрямовану на пошук нових ідей; групи людей, які поділяють стурбованість, опікуються комплексом проблем стосовно певної теми, поглиблюють свої знання та досвід у професійній галузі, взаємодіють на постійній основі; це група людей, які об'єднуються навколо загальних проблем і інтересів, щоб обмінюватися знаннями і навчатися один від одного [344]; це група людей з двох і більше осіб, які регулярно вступають між собою у комунікацію (особисто чи віртуально) з метою обміну досвідом, створення знання і пошуку нових, більш ефективних підходів до вирішення поставлених перед ними професійних завдань.

Спільноти людей, які об'єднані спільними цілями й інтересами, особливим характером особистих стосунків, бажанням навчатися і обмінюватися досвідом, виникають в організаціях скрізь, незалежно від того, який статус має така група – формальний чи неформальний.

На думку теоретиків і практиків організаційного управління, спільноти практики відрізняються від формальних (структурних) підрозділів організації, а саме відділів і команд проекту, та мережевих спільнот.

Соціальна мережа – це соціальна структура, що складається із групи вузлів, якими виступають соціальні об'єкти.

Спільнота – це множина взаємодій, людської поведінки, що мають для учасників спільноти значення і певні очікування.

Мережева спільнота – це група людей, які підтримують спілкування і здійснюють спільну діяльність за допомогою комп'ютерних мережевих засобів. Отримання цінних знань дійсно є важливим, але підхід до управління знаннями, що ґрунтується на спільнотах практики, повинен також враховувати фактор співробітництва, а не просто отримання необхідної інформації. У фокусі роботи насамперед буде створення знань і спільне навчання.

У практиці публічного управління доцільно порівняти саме робочі групи та спільноти практики. Учасники робочих груп призначаються керівництвом. Після виконання завдання такі групи реорганізуються або розформовуються. Стосунки в групі регламентовані, будуються навколо робочих завдань. Всі комунікаційні процеси мають формальний характер згідно з ієрархією. Члени групи, як правило, мають різні інтереси і компетенції. Цілі діяльності визначають люди, що не входять до групи, вони чіткі і вимірні, наприклад; випуск продукту, розробка пропозицій тощо. Керівник групи призначається

згори, він має право приймати рішення. Звітність формалізована, її форми визначені керівництвом [187].

В основі співтовариства практики лежить вільний вибір, тривалість і інтенсивність участі визначається самостійно. Стосунки будуються навколо загальних проблем, професійних інтересів. Теми для обговорення і правила взаємодій визначаються самим співтовариством. Цілі визначаються учасниками співтовариства, їх складно чітко сформулювати і виміряти – обмін знаннями, розвиток здібностей учасників. Лідерство визначається рівнем експерта, мірою його участі в співтоваристві. Лідер виступає як модератор. Звітність – гнучка, визначається учасниками співтовариства (табл. 5.2) [337].

Таблиця 5.2

Порівняльний аналіз «професійних об'єднань»

Назва	Якою є ціль?	Хто належить?	Що тримає разом?	Як довго це триває?
Формальна робоча група (підрозділ)	Постачати товари та послуги	Кожен, хто звітує керівнику групи	Посадові обов'язки та загальні цілі	До наступної реорганізації
Проектна команда	Виконання завдання	Призначені керівником співробітники	Проектні віхи та цілі	До завершення проекту
Неформальна мережа	Збирати й передавати інформацію	Друзі та колеги	Спільні потреби	Доки у людей є причини для включення
Спільнота практики(ів)	Розвиток спроможності членів; створення й обмін знаннями	Члени, які самі себе обрали (собі це обрали)	Пристрасть / захоплення, цілеспрямованість, ідентифікація з досвідом групи	Доки триває інтерес утримувати групу

Виклики в управлінні знаннями полягають в освоєнні тематичних знань за допомогою семантичних веб-технологій; полегшенні доступу до знань за допомогою систем персональної допомоги; наданні суспільних платформ для внутрішнього обміну знаннями між підприємствами, установами, організаціями; підтримці неформального мобільного обміну знаннями. Усе вищезазначене покладено в основу створення та функціонування спільнот практики.

Принципи створення спільноти практики такі: спонтанне об'єднання учасників навколо спільної мети (теми); створення атмосфери довіри між собою для того, щоб поділитися прихованими (неформальними) знаннями; обмін досвідом (найкращими практиками), що сприяє створенню колективного інтелекту, який, у свою чергу, стає неявним знанням. Модель функціонування спільноти практики є циклічною (рис. 5.1) [236]. Вона починається і закінчується там, де люди об'єднуються навколо спільної проблеми та мети.



Рис. 5.1. Модель функціонування спільноти практики

Сьогодні виділяють такі типи спільнот практики:

– спільноти підтримки – пропонують учасникам спільноти форум для допомоги у повсякденній професійній діяльності;

– спільноти кращої практики – розробляють і поширюють кращі практики, настанови, методичні процедури за потребами учасників;

– спільноти поширення знань – організація, управління й трансфер «зводів знань», з яких учасники можуть «підживлюватись»;

– інноваційні спільноти – створення «проривних» / інноваційних ідей, нових знань та нових практик.

У спільноті практики можна виділити декілька рівнів залучення:

– перегляд, пошук, навчання (анонімно);
– коментування (анонімно);
– реєстрація;
– коментування (авторизовано);
– запитання (авторизовано);
– створення блогу;
– наставник;
– експерт.

Спільнота практики є чудової можливістю державному службовцю або посадовій особі місцевого самоврядування зробити кар'єру. Саме професійне спілкування дозволяє людині пройти шлях від рядового члена спільноти до наставника та експерта, що підкреслює визнання іншими його професійних знань, навичок та вмінь, досвіду. Тобто людина не тільки задовольняє свої професійні амбіції, але й особистісні, отримуючи задоволення від діяльності, від усвідомлення своєї корисності [186].

Розрізняють такі форми участі в CoP: ядро групи, постійна участь, непостійна участь, одноразова участь. У кожної групи є ядро – невеликий колектив людей, які організовують роботу спільноти: ініціюють проекти, проводять наради, обговорення, навчання, відео конференції, вебінари, підтримують сайт, зв'язують людей один з одним тощо. Крім постійних учасників, до внутрішніх ресурсів відносять експертів-практиків, інформаційного координатора та консультанта (фасилітатора). Найбільшим критичним фактором успіху роботи CoP є її координатор, в обов'язки якого входить організація роботи спільноти в довгостроковій та поточній перспективі.

Як і кожне явище, діяльність CoP проходить кілька стадій розвитку:

– потенційна (встановлення контакту);
– створення (накопичення інформації і контексту);
– участь (забезпечення доступу та навчання);
– активна робота (співробітництво);
– адаптація (інновації і зростання);
– трансформація (оновлення) або припинення діяльності.

З плином часу спільнота практики може або припинити свою діяльність, або переорієнтувати свою сферу інтересів, злитися з іншою спільнотою або стати структурною одиницею організації.

У Європейських стандартах відзначається, що загальні особливості в процесі формування CoP можна охарактеризувати таким чином:

– ентузіазм і хвилювання на самому початку – «це щось нове»;
– сум'яття – «чим ми будемо займатися?»;
– з'ясування цілей – «хто за що буде відповідати»;
– зростання – «в основі нашої роботи лежить довіра й повага»;
– зрілість – «ми – самоправні» [330].

Одне з найважливіших питань функціонування спільнот практики – це питання мотивації робітників до участі в них. Можна виділити декілька видів перешкод мотивації членів CoP:

1. Структурні бар'єри:

– не існує бюджету часу, присвяченого роботі в спільноті практики;
– зміст роботи спільноти практики є секретним і не може бути відкрито опублікованим у базі даних ноу-хау;
– не всі члени спільнот практики мають доступ до бази даних ноу-хау.

2. Перешкоди, що виникають через конфлікти з безпосереднім керівництвом, та нечітко визначені обов'язки:

– члени спільноти не мають повноважень для прийняття рішень;
– діяльність спільноти практики контролюється вищим керівництвом;
– неможливо виміряти користь від роботи спільноти практики кількісно.

3. Перешкоди, пов'язані з роботою спільноти практики:

– теми, що обговорюються нецікаві/неприваблівi;
– обговорення не орієнтоване на результат і не закінчується прийняттям рішення;

– члени не усвідомлюють вигоду від участі у спільноті практики [238].

CoP має цінність, насамперед, для самих учасників спільноти:

– нові знання / ідеї / компетенції замість згаяного часу;

– допомога при вирішенні питань, що виникають в процесі роботи;

– обговорення ідей з колегами, що мають досвід в тій же сфері, отримання від них оцінки ідеї;

– визнання індивідуального досвіду, рівня компетентності;

– зміцнення довірчих стосунків у професійному середовищі.

Важлива цінність CoP також і для організації:

– зростання продуктивності – за рахунок повторного використання наявних знань, зниження ризиків «подвійної роботи», «винаходу колеса», повторення помилок;

– швидкий відгук на запити клієнтів – швидкий пошук експертів або необхідної інформації для відповіді на специфічний запит клієнта;

– швидке навчання – передача необхідних знань, навичок, професійних секретів, від експертів новачкам, а також і корпоративних цінностей, елементів організаційної культури;

– інновації – обговорення нових або різних точок зору, обмін ідеями і думками в атмосфері відкритості і довіри.

CoP спроможна принести будь-якій організації певні вигоди:

– координація і рішення горизонтальних проблем і проблем між функціональними підрозділами;

– постійне спілкування і поширення знань між «поколіннями працівників»;

– виключення дублювання (за рахунок об’єднання завдань);

– скорочення робочих циклів (за рахунок синергії);

– збереження часу (за рахунок прозоріших контактів);

– постійне створення знань у галузях, критично важливих для забезпечення конкурентоспроможності;

– трансформація нових ідей і технологічних знахідок в інноваційні рішення;

– заохочення подальшого навчання співробітників.

Усе це відповідає концепції реформування державної служби. Формувати та розвивати спільноти практики можна двома шляхами.

1. Знизу вгору:

– усвідомлення спільності проблем і можливості вирішувати їх спільно;

– формування «ядра»;

– приєднання учасників;

– виділення або обрання лідерів;

– визначення спонсорів;

– вибір наставників;

– призначення фасилітаторів, контент-редакторів;

– організація подій;

– технологічне забезпечення;
– розробка контенту.

2. Згори вниз:
– визначення спонсорів;
– визначення лідера;
– залучення «ядра»;
– вибір експертів;
– організація подій;
– залучення учасників;
– вибір наставників;
– призначення фасилітаторів, контент-редакторів;
– технологічна підтримка;
– розробка контенту.

Спільноти практики існують як у неформальних, так і у формальних організаціях. Такі спільноти створюються без наказів і вказівок, і вони завжди мають неформальну та неієрархічну структуру. Люди приходять в такі неформальні спільноти і залишаються в них, тому що хочуть обмінюватися знаннями.

Необхідною умовою для співпраці і обміну знаннями між людьми в групі є їх професійне спілкування. Принципи співпраці можуть залишатися несформульованими і вираженими неявно, але саме спілкування професіоналів завжди супроводжується обміном знаннями. Для кожної конкретній галузі знань існують свої види діяльності. Ці види діяльності і обговорюються всередині співтовариства. Члени співтовариства обмінюються знаннями, які вони зможуть використовувати у своїй діяльності.

Технології і соціальні інститути виступають зовнішніми чинниками для окремої людини. Вони визначають сходи ієрархій, шкалу цінностей, систему стосунків, які людина повинна засвоїти в процесі освіти, культурного розвитку. Під час навчання учень не лише опановує знання і практики, але і засвоює системи цінностей, прийняті в тих спільнотах, доступ до яких був для нього відкритий. Ми усі є членами безлічі спільнот обміну знаннями. Членство в таких групах є комплексним процесом. Воно може розрізнятися тривалістю – в деяких спільнотах ми затримуємося не надовго, в деяких залишаємося протягом усього свого життя. Швидкість входження і освоєння засобу форм мислення усередині спільноти так само можуть відрізнятися. Для входження в деякі спільноти необхідно довго і копітко вчитися і готуватися. Люди живуть, вступаючи у певні відносини із спільнотою обміну знаннями і проходячи певний шлях розвитку всередині спільноти [344]. Вони можуть переходити від початкової легітимної участі до повноправного членства. Повна приналежність до спільноти обміну знаннями припускає, що людина володіє знаннями в певній предметній сфері. У багатьох випадках траєкторія руху людини усередині спільноти може розглядатися як процес безперервного навчання.

Спільноти обміну знаннями припускають постійне навчання своїх членів. Спільна діяльність, за самою своєю суттю, завжди включає навчання і вчення.

Вчення не може бути повністю відокремлене від практичної діяльності. Воно є неодмінною частиною цієї повсякденної практики. Вчення полягає не лише і не стільки в зовнішньому спостереженні за діяльністю членів спільнот, але в активній участі в діяльності спільнот.

Спільноти практики створюються людьми, залученими в процес колективного навчання в певній галузі знань: давнє плем'я вчитися виживанню, колектив артистів шукає нові форми самовираження, група інженерів намагається вирішити схожі проблеми, компанія учнів прагне «знайти себе» у своїй школі, спільнота хірургів досліджує новітні технології, збори нових керівників допомагають вирішити виникаючі проблеми. Тобто, спільноти практики – це групи людей із загальними інтересами, що пристрасно ставляться до того, чим вони займаються, і охочими навчитися робити це ще краще за допомогою обміну досвіду один з одним.

Навчання може стати причиною як навмисного створення спільноти, так і випадкової взаємодії членів спільноти. Не кожну спільноту можна назвати спільнотою практики. Спільнота практики – це не просто клуб друзів або мережа, що об'єднує людей. Відмітною особливістю такої спільноти є наявність певної сфери інтересів. І навіть зовсім необов'язково, щоб спільнота була оцінена і визнана якими-небудь «зовнішніми експертами», тобто компетентними людьми поза цією групою.

З метою взаємодопомоги і обміну інформацією, члени спільноти підтримують активність і створюють дискусії у своїй групі за інтересами. Стосунки в спільноті будуються так, щоб люди могли вчитися один у одного. Веб-сайт сам по собі не є спільнотою практики. Група людей, які обіймають однакові посади або мають однакові звання, не буде спільнотою практики до тих пір, поки вони не почнуть взаємодіяти між собою і обмінюватися інформацією, таким чином навчаючись один у одного чомусь новому. Люди, що входять в спільноту практики, можуть і не працювати разом на щоденній основі. Вони можуть «взаємодіяти час від часу». Саме ця взаємодія між собою і робить їх спільнотою практики.

У кожної групи тих, хто практикує, як правило, є свій набір засобів: враження, історії, ресурси, шляхи рішення періодично виникаючих проблем – словом, шлях обміну досвідом. Це займає певний час і зміцнює взаємовідношення між членами спільноти.

Незважаючи на те, що усі спільноти базуються на трьох елементах (сфера діяльності, спільнота і практика), вони можуть розвиватися в численних напрямах і приймати різноманітні форми. Деякі з них досить малі; інші – дуже великі, такі, що часто складаються з базової групи і безлічі учасників з близькими інтересами. Деякі – місцевого масштабу, а інші – покривають усю земну кулю. Деякі – зосереджені головним чином на особистому спілкуванні між учасниками, інші ж – на онлайн-спілкуванні. Деякі спільноти включають учасників, що працюють тільки в одній організації, інші – з різних організацій. Деякі спільноти формально зареєстровані і отримують фінансову підтримку, інші – абсолютно неформальні і майже непомітні.

Співтовариство практики – це жива динамічна система, де кожен зможе знайти для себе щось корисне. Концепція «спільноти практики» знайшло практичне застосування в бізнесі, організаційному проектуванні, управлінні, освіті, сфері професійних об'єднань, науково-технічних проектах і цивільній сфері.

Подібно до сфери бізнесу урядові організації стикаються з ускладненням і розвитком організаційних структур. І вони застосовують концепцію спільноти практики для відкритого обміну знаннями в більшості випадків з тих же причин, що і в бізнес-структурах, незважаючи на формальну сторону бюрократичного апарату. Окрім внутрішніх контактів, існує безліч таких типових державних проблем, як, наприклад, освіта, здоров'я і безпека, які вимагають скоординованої роботи і обміну досвідом між різними рівнями державного управління.

В Україні вже є приклади функціонування подібних спільнот у галузі публічного управління. Одна з них – Міжрегіональна інформаційно-освітня мережа «Ефективна держава» [196]. Портал розробляється НАДУ за підтримки проекту DESPRO [329], він має на меті, по-перше, стати базою існуючих ресурсів у мережі Інтернет, які є корисними державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування у їх щоденній роботі, по-друге, бути платформою для е-навчання, по-третє, стати простором «вільного спілкування» для службовців, платформою для створення спільнот практик у сфері публічного управління. Іншим прикладом успішної спільноти є спільнота практики «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування» [112], запроваджена Державним фонд сприяння місцевому самоврядуванню України за підтримки проекту DESPRO, яка працює не тільки як середовище професіоналів, що обмінюються досвідом, але й як освітнє середовище.

Спільноти практики як інструмент управління знаннями несе в собі потужний потенціал, який буде сприяти налагодженню фахового співробітництва, розвитку співпраці в команді, постійному навчанню (простір для творчості та висновків з помилок), формуванню спільних базових цінностей (трансформація організаційної культури), переорієнтації на клієнтів, створенню мережевої організації.

ВИСНОВКИ

Важливість і актуальність формування гуманізаційного концепту публічного управління визначено тим, що гуманізаційна парадигма є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом суспільних відносин. Гуманізаційний концепт не завжди був адекватний своєму значенню в суспільстві, проте завдяки еволюції модифікувалися його основи, стверджувалися базові цінності. Саме в процесі конституювання гуманізаційного концепту відбулося ствердження європейських соціальних, правових держав. При цьому досягнуті на сучасному етапі розвитку європейські цінності дозволяють формувати й розробляти нові підходи до визначення власне гуманізаційного концепту публічного управління як системи понять та уявлень про сутнісні характеристики та зміст публічного управління щодо реалізації прав і свобод громадян, заходів забезпечення реалізації прав і свобод з боку органів влади за наявності зовнішніх стандартів, що мають бути дотримані в процесі реалізації прав і свобод.

Гуманізаційний концепт як феномен публічного управління визначально детермінований через взаємозв'язок прав людини і принцип поділу публічної влади. При цьому наукова актуальність вирішення проблеми гуманізації управління полягає як у теоретичному обґрунтуванні самих категорій «права людини» і «принцип поділу публічної влади», так і у виявленні закономірної взаємозалежності процесів їх формування, розвитку і фактичного ствердження в державно-управлінській діяльності. Доведено, що домінуючий підхід до аналізу цих понять, згідно з яким права людини досліджуються найчастіше із соціально-психологічних, філософських позицій, а принцип поділу державної влади – із суто державницьких (державно-правових), істотно обмежує реалізацію управлінсько-регулятивного потенціалу, що міститься в конституційно-правових властивостях цих найважливіших інститутів сучасної соціальної, правової держави. Встановлено, що забезпеченню підлягають не самі права людини як сутність відповідних нормативно-правових актів і як система суб'єктивних правозобов'язань людини, а саме реалізація таких прав, що обумовлено законом.

Гуманізація публічної служби передбачає реалізацію світоглядного принципу, в основі якого покладено повагу до людей, турботу про них, переконання у їх більших можливостях до саморозвитку. У сфері управління гуманізація публічної служби постає системою моральних, психологічних, етичних, правових, економічних та технічних заходів щодо перетворення праці як посадових осіб, так і органів публічної влади в джерело суб'єктивного задоволення та розвитку особистості, громади та суспільства в цілому. Організаційні та правові засади здійснення публічної служби визначаються Конституцією України та нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, указами Президента України та іншими документами, віднесених до її компетенції.

На основі аналізу методологічних засад гуманізації публічної служби встановлено, що поєднання інституціонального та системного методологічних

контурів створює підстави для розуміння публічної служби як системи соціальних інститутів, як процесу розвитку, самоорганізації публічної служби як системи інститутів, що диференціюються і функціонально спеціалізуються. Виокремлено, що нинішній період системних реформ і формування сучасної системи державотворення спонукають до пошуку нових підходів, спрямованих на вивчення основних передумов збалансованого розвитку публічної служби. Вказуючи на домінантну роль діяльності службовців публічної служби у втіленні завдань і функцій держави, важливо наголосити на необхідності забезпечення реформування інституту публічної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму. Адже однією з найважливіших проблем сучасного суспільно-політичного розвитку є проблема співвідношення держави і громадянина. З огляду на її значущість пріоритетом державної політики мають стати: феномен гуманізації публічної служби; підвищення авторитету публічної служби в суспільстві на основі побудови відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконалення організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини в публічному управлінні; забезпечення реформування інституту публічної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування.

Дослідження соціокультурних характеристик роботи публічної служби в умовах інституціональних трансформацій показало, що на сьогодні публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, процес переходу на нові умови служби, які відбуваються в контексті складних інноваційних зрушень. В умовах демократизації українського суспільства публічна служба стає інститутом, через який має відбуватися діалог держави та інститутів громадянського суспільства, забезпечуючи розвиток народовладдя від формально юридичної демократії до вищих форм моральної свободи і правової державності за умов врегульованості законів таким чином, щоб вона не могла виконувати ніяких інших службових функцій, крім служби закону, суспільству і державі.

При цьому досвід розвинутих демократій показує, що там, де суспільство і держава зацікавлені в успіху проведених реформ, аналіз соціокультурних характеристик соціальних спільнот стає пріоритетною сферою наукового знання. Вважаємо, що врахування соціокультурного компонента інституціональних трансформацій публічної служби є певною мірою запорукою успіху публічних інновацій, у тому числі і гуманізації публічної служби.

Показано, що моральний вимір функціонування публічної служби стає вагомим елементом формування партнерських відносин між владою та громадою, ресурсом управління професійною діяльністю, чинником стимулювання високого професіоналізму публічних службовців. Тому реформування публічної служби потребує нової моделі професійної етики публічного службовця, яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати функції публічного органу. Такі особливості етики публічного службовця актуалізують моральну складову його особистості та етичні засади публічної

служби як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки публічних службовців має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави. Етика і висока кваліфікація повинні бути покладені в основу професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Таким чином, центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом забезпечення культурно-гуманістичної основи організації професійної діяльності публічних службовців.

Визначено, що гуманізація професійного навчання публічних службовців є невід'ємною складовою гуманізації публічного управління. Посилення гуманізаційного контенту розглядається як вектор подальшого розвитку інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та національної системи професійного навчання публічних службовців. Ідейні та ціннісні орієнтири цього контенту спрямовані на створення умов для розвитку кадрів, здатних проводити реформи в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах з метою досягнення добробуту громадян, сталого розвитку суспільства. Результатом цього процесу має стати зміна ролі та місця держави у сучасному суспільстві, відповідно й публічної служби, прищеплення публічним службовцям цінностей служіння громадянам, захисту їх прав і свобод. Така ціннісна орієнтація здатна стати підґрунтям для сучасних державотворчих процесів, спрямованих на зміцнення громадянського суспільства, розвиток основ демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

На основі аналізу встановлено, що гуманізація професійного навчання публічних службовців передбачає такі заходи: розроблення програм професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі принципів інтерактивності, індивідуалізації, самостійності, урахування досягнень інформаційних технологій; відповідність методів професійного навчання особливостям освіти дорослих; доцільність методу з точки зору сфери професійної діяльності публічних службовців; закріплення в нормативних документах різних рівнів, що регулюють проходження публічної служби, механізмів здійснення самостійного оволодіння професійно важливими компетентностями, управління знаннями, управління людськими ресурсами; перехід до компетентнісного, а не освітньо-кваліфікаційного підходу в професійному навчанні публічних службовців; поєднання державного і громадського замовлення результатів професійного навчання публічних службовців та його контролю; запровадження нової освітньої культури публічних службовців, перенесення акцентів з інституалізованої освіти на самоосвіту та інтерактивні методи навчання, безперервність цих процесів; розвиток всіх форм неформальної професійної освіти (альтернативні форми і методи професійного навчання) публічних службовців; створення механізмів визнання результатів неформального професійного навчання публічних службовців; створення систем моніторингу ефективності результатів професійного навчання (перш за все неформального), а також впливу професійного навчання на якість виконання професійних завдань.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. **Авер'янов** В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Б. Авер'янов // Юрид. журн. – 2005. – № 8 – Режим доступу : http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843.

2. **Авер'янов** В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерець, М. І. Ославський [т ін.] / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.

3. **Авер'янов** В. Б. Законодавство про державну службу в Україні: основні напрями розвитку / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко // Правова держава. – 2007. – Вип. 18. – С. 251 – 260.

4. **Авер'янов** В. Б. Організація виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 60 – 65.

5. **Адміністративні** послуги місцевих органів державної влади : монографія / А. О. Черемис, М. Д. Лесечко, А. В. Ліпенцев [та ін.] ; за заг. ред. А.О. Черемиса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.

6. **Аквінський** Ф. Коментарі до Аристотелевої «Політики» / Ф. Аквінський; пер. з лат. О. Кислюк. – К. : Основи, 2000. – 796 с.

7. **Акуліна** О. В. Розвиток соціального партнерства в Україні / О. В. Акуліна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 10. – С. 116 – 122.

8. **Алисова** Л. Н. Политическая социология / Л. Н. Алисова, З. Т. Голенкова. – Режим доступа : http://society.polbu.ru/alisova_politsociology/ch36_all.html

9. **Амосов** О. Ю. Методологія удосконалення освітнього стандарту магістерської спеціальності «Державна служба» / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалов // Координати управління : зб. наук. пр. / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 3. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – С. 5 – 12.

10. **Ануфрієв** М. І. Правоохоронна діяльність та питання правового статусу працівників органів внутрішніх справ як державних службовців / М. І. Ануфрієв // Наук. вісн. Юрид. акад. МВС. – 2002. – № 3 – С. 3 – 10.

11. **Ануфрієв** М. І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Ануфрієв. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 23 с.

12. **Апель** К. О. Трансформация философии / К. О. Апель; пер. с нем. В. Куренного, Б. Скуратова. – М. : Логос, 2001. – 339 с.

13. **Аристотель**. Этика / Аристотель. – СПБ, 1908.

14. **Аркуша О. Г.** Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша [та ін.] ; НАН України ; Ін-т історії України ; ГУДС України. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 577 с.

15. **Арон** Р. Этапы развития социологической мысли / Р. Арон. – М. : Прогресс, Политика, 1992. – 605 с.

16. **Артемьева** Т. В. Европейская идентичность и российская ментальность / Т. В. Артемьева, М. И. Микешина // Вопросы философии. – 2002. – № 2. – С. 182 – 194.

17. **Атаманчук** Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М., 1975. – 139 с.

18. **Атаманчук** Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997.

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

20. **Бахрах** Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Гос-во и право. – 1998. – № 12. – С. 10 – 11.

21. **Бачило** И. Л. Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде / И. Л. Бачило // Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики / под. ред. И. Л. Бачило. – М. : ИГП, Юрайт. – 2009. – С. 222 – 229.

22. **Баштанник** В. Гуманізація публічного управління як імператив державно-управлінських трансформацій / В. Баштанник // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 5 – 13.

23. **Баштанник** В. Європейський вибір: побудова громадянського суспільства та правової держави / В. Баштанник // Грані. – 2003. – № 2 (28). – С. 118 – 125.

24. **Баштанник** В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна / В. Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1. – С. 3 – 11.

25. **Баштанник** В. Регламентація захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В. Баштанник // Право України. – 2006. – № 9. – С. 56 – 60.

26. **Баштанник** В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів / В. Баштанник // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 5 – 16.

27. **Бек** Ульрих Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. – М., Традиция, 2000. – 384 с.

28. **Бергер** П. Социальное конструирование реальности / П. Бергер, Т. Лукман. – М., 1995. – 192 с.

29. **Бердяев** Н. Смысл творчества (Опыт оправдания человека) / Н. Бердяев. – М. : Изд-во Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1916.

30. **Бердяев** Н. Этическая проблема в свете философии идеализма / Н. Бердяев // Проблемы идеализма : сб. статей. – М. : Изд. Моск. психолог. о-ва, 1902. – С. 91 – 136.

31. **Берулава** М. Н. Принципи гуманізації освіти / М. Н. Берулава // Гуманізація освіти. – 2001. – № 1. – С. 19 – 22.

32. **Битяк** Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ю. П. Битяк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 419 с.

33. **Бичко** О. В. Психологічні засади формування громадянської відповідальності (від теорії моделювання до теорії реалізації) / О. В. Бичкова // Вісн. Чернігів. держ. пед. ун-ту. – Вип. 74. – Сер. Психологічні науки. – Т. 1. – Чернігів, 2009. – С. 40 – 52.

34. **Білорусов** С. Досвід використання інформаційно-комунікаційних технологій при підвищенні кваліфікації державних службовців / С. Білорусов // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2(6). – Режим доступу : http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/index.html.

35. **Борзунова** Е. А. Социологические концепции легитимности власти Т. Парсонса и М. Вебера: сравнительный аналіз // СоцИС. – 1994. – № 7. – С. 98 – 102.

36. **Бочарова** Е. Ю. Об этических аспектах регулирования государственной службы в Великобритании и Канаде / Е. Ю. Бочарова // Государственное управление : электрон. вестн. – 2012. – Вып. № 33. – Режим доступа: http://www.gosbook.ru/node/71409.

37. **Буравлев** Ю. М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России / Ю. М. Буравлев // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 10 – 18.

38. **Бурменський** В. М. Міжнародне право / В. М. Буроменський. – Режим доступу : http://textbooks.net.ua/content/view/328/9/.

39. **Валевський** О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 316 с.

40. **Варзар** І. М. Гуманістичний вимір у системі державного управління / І. М. Варзар // 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]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 127.

41. **Василевська** Т. І. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. І. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/3/05.pdf.

42. **Василевська** Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.

43. **Василенко** И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие / И. А. Василенко. – 2-е изд. – М., 2001. – Режим доступа: http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-7/7.htm.

44. **Васильченко** Л. В. Професіограма викладача дистанційного курсу в системі післядипломної педагогічної освіти / Л. В. Васильченко // Педагогика, психология и медико-биологические проблемы физического воспитания и спорта. – 2010. – № 2. – Режим доступа :

http://cyberleninka.ru/article/n/professiogramma-prepodavatelya-distantsionnogo-kursa-v-sisteme-poslediplomnogo-pedagogicheskogo-obrazovaniya.

45. **Васянович** Г. П. Педагогічна етика : навч. посіб / Г. П. Васянович. – К. : Академвидав, 2011. – 256 с. – (Сер. «Альма-матер»). – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/14870828/etika_ta_estetika/pedagogichna_etika_-_vasyanovich_gp.

46. **Ващенко** К. О. Політичні технології як чинник демократичного розвитку суспільства : автореф. дис. … канд політ. наук : 23.00.02 / Одес. держ. юрид. акад. / К. О. Ващенко. – О., 1999. – 19 с.

47. **Вебер** М. Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс. – 1990. – 808 с.

48. **Вебер** М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер. – К. : Основи, 1998. – 534 с.

49. **Верех** С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення / С. М. Верех. – Режим доступу : http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya.

50. **Використання** соціального сервісу Google. – Режим доступу : http://www.incore.me/internet-texnologii/ispolzovanie-socialnogo-servisa-google.

51. **Витко** Ф. П. Социальное партнерство : учеб.-метод. комплекс / Ф. П. Витко. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2008. – С. 61 – 62.

52. **Влада** оперативно реагує на суспільні потреби // Уряд. кур'єр. – 11 чер. 2013 р. – Режим доступу : http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vlada-operativno-reaguye-na-suspilni-potrebi/

53. **Войно** Л. И. Гуманистическая состовляющая образования и ее роль в социализации современной молодежи / Л. И. Войно, И. А. Войно // Междунар. журн. эксперим. образования. – 2010. – № 9 – С. 113 – 114.

54. **Воротін** В. Державне управління в умовах глобалізації / В. Воротін // Командор. – 2002. – № 1. – С. 14 – 17.

55. **Газарян** С. В. Розвиток людського потенціалу як позитивний чинник впливу на ефективність професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. Газарян // Актуальні пробл. держ. упр. – 2010. – № 2 (38). – С. 198 – 204.

56. **Гегель** Г. В. Ф. Дух христианства и его судьба / Г. В. Ф. Гегель // Философия религии. – М., 1975. – Т. I. – С. 110 – 113.

57. **Гегель** Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель // Сочинения. – М. ; Л., 1934. – Т. 7.

58. **Гегель** Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – С. 279 – 323.

59. **Гидденс** Э. Устроение общества: очерк теории структурации / Э. Гидденс. – 2-е изд. – М. : Академ. Проект, 2005. – 528 с.

60. **Глушук** Ю. О. Акмеологічний підхід до підготовки державних службовців у системі післядипломної освіти / Ю. О. Глушук, С. К. Хаджирадева // Философия образования личности : материали конф. – Режим доступу : http://www.ukrdeti.com/firstforum/b21.html.

61. **Гоббс** Т. О гражданине / Т. Гоббс // Сочинения : в 2 т. – М., 1989. – Т. 1. – С. 270 – 506.

62. **Голенкова** З. Т. Наемные работники. Некоторые черты формирующегося класса / З. Т. Голенкова, Е. Д. Игитханян // СОЦИС. – 2002. – № 9. – С. 41 – 53.

63. **Гончарук** Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.

64. **Гриценко** Н. М. Соціальне партнерство як принцип соціальної держави : енцикл. / Н. М. Гриценко, Ф. І. Шарков ; під ред. Н. А. Волгіна, Т. С. Сулімова. – М. : Альфа-пресс, 2006. – 328 с.

65. **Громадський** контроль // Енцикл. держ. упр. : у 8 т. Т. 1 / редкол. : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 113:

66. **Громадські** ради: створення та організація роботи : довідк.-метод. посіб. для членів громад. рад / за заг. ред. А. С. Крупника. – О., 2012. – 326 с.

67. **Громадськість** // Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 (А – Ґ). – Режим доступу : http://leksika.com.ua/17600323/legal/gromadyanskist.

68. **Гуманізація** державної служби : енциклопедія держ. упр. : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 93 – 94

69. **Гусейнов** А. А. Золотое правило нравственности / А. А. Гусейнов. – М., 1988. – С. 91 – 131.

70. **Давыдов** Ю. Н. Веберовская социология капитализма / Ю. Н. Давыдов // СоцИС. – 1994. – № 8 – 10. – С. 32.

71. **Дахин** А. Система государственной власти в России: феноменологический транзит / А. В. Дахин // Полис. – 2006. – № 3. – С. 29 – 40.

72. **Декларация** прав человека и гражданина // Документы истории Великой французской революции. – Т. 1. – М. : Изд-во МГУ, 1990. – С. 112 – 141.

73. **Декларація** прав людини і громадянина, 1789. – Режим доступу: http://constituante.livejournal.com/10253.html

74. **Делягин** М. Г. Экономика Путина: агония или возрождение? / М. Г. Делягин // Мир России. – 2001. – № 1. – С. 90.

75. **Державне** управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 344 с.

76. **Державне** управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Д. : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

77. **Державне** управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко. – К. : УАДУ, 1999. – 49 с.

78. **Деркач** А. Акмеология : учеб. пособие / А. Деркач, В. Зазыкин. – СПб. : Питер, 2003. – 256 с.

79. **Деякі** питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF

80. **Дзвінчук** Д. І. Оновлення державного стандарту спеціальності «Державна служба»: проблеми і виклики / Д. І. Дзвінчук, А. В. Мазак, Т. Ю. Витко // Координати управління : зб. наук. пр. / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 3. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – С. 18 – 25.

81. **Дзюндзюк** В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. … д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Дзюндзюк В. Б.. – Донецьк, 2006. – 469 с.

82. **Добрянський** С. Права людини: деякі проблеми загальної теорії / С. Добрянський // Юрид. Україна. – 2003. – № 5. – С. 35 – 42.

83. **Дрешпак** В. Концептуальні засади створення та функціонування Регіонального центру розвитку електронного урядування / В. Дрешпак // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали ІІ наук.-практ. семінару, 25 квітня 2014 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол. : В. М. Дрешпак (голов.ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 23 – 27.

84. **Дрешпак** В. М. Диференційований підхід до формування навчальних груп з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо використання інформаційних технологій / В. М. Дрешпак, О. В. Кравцов // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф. 9 листопада 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 167 – 169.

85. **Дрешпак** В. М. Досвід реалізації проектів з розвитку системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області / В. М. Дрешпак, О. А. Вискуб // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 1 (11). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_20.pdf.

86. **Дрешпак** В. М. Формування експертного середовища як складова діяльності з оцінювання розвитку інформаційного суспільства в Україні / В. М. Дрешпак, О. М. Титаренко // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2014 – Вип. 1 (45). – С. 147 – 156.

87. **Дрешпак** В. Розвиток електронного урядування як напрям державної інформаційної політики України: організаційний аспект / В. Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (15). – С. 78 – 87.

88. **Дюркгейм** Э. Анемическое разделение труда. О разделении общественного труда. Метод социологии / Э. Дюркгейм. – М. : Наука, 1991 – 576 с.

89. **Европейская** хартия активной гражданственности. – Режим доступа : http://eurobelarus.info/eaea/.

90. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ. 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 524 с.

91. **Ершова** И. Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах / И. Б. Ершова // Право и безопасность. – № 3 (28) (ноябрь 2008). – Режим доступа : http://dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm.

92. **Ефективна** організація роботи громадської ради: методичні рекомендації. – Режим доступу: www.gromrady.org.ua/2011/06/posibnyk-efektyvna-orhanizatsiya-roboty-hromadskoji-rady-metodychni-rekomendatsiji.

93. **Європейське** врядування. Біла книга, Комісія Європейських співтовариств. – Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

94. **Європейський** досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський [та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

95. **Європейський** кодекс належної управлінської поведінки. – Люксембург : Офіс офіційних публікацій Європейських Співтовариств, 2005. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/doccatalog/document?id=128635.

96. **Європейські** принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. – К. : УАДУ, 2000. – 52 с.

97. **Єрмоленко** А. М. Комунікативна практична філософія : підручник / А. М. Єрмоленко. – К. : Лібра, 1999. – 488 с.

98. **Желюк** Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с.

99. **Жув** Д. Подбор персонала / Д. Жув, Д. Массони ; пер. с франц. под ред. И. В. Андреевой. – СПб. : Нева, 2003. – 96 с.

100. **Завальнюк** В. В. Міжнародні стандарти прав людини в їх антропологічному вимірі / В. В. Завальнюк // Митна справа. – 2009. – № 5 (65). – С. 67 – 70.

101. **Заворотченко** Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : монографія / Т. М. Заворотченко. – Д. : Вид-во Дніпропетр. нац. у-ту, 2007. – 256 с.

102. **Загальна** декларація прав людини 1948 р. // Права людини: міжнародні договори України, декларації, документи. – К. : Юрінформ, 1992.

103. **Задорожна** М. І. Державне управління і суспільний конфлікт / М. І. Задорожна // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магистр, 2007. – Вип. 2(32). – С. 147 – 156.

104. **Задорожна** М. І. Механізм гуманізації суспільної свідомості / М. І. Задорожна // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 11. – С. 227 – 236.

105. **Задорожна** М. І. Роль держави як гаранта захисту від маніпуляцій суспільною свідомістю / М. І. Задорожна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3(29). – С. 63 – 70.

106. **Зевин** Дж. Столкновение разных подходов к понятию о гражданственности: трудности развития у учащихся критического мышления / Дж. Зевин. – Режим доступа : http://www.ug.ru/old/civicold/book3/6.htm#1.

107. **Зеленкова** И. Л. Этика / И. Л. Зеленкова. – Минск : ТетраСистемс, 2001. – 368 с.

108. **Зіллер** Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

109. **Иванов** В. А. Свобода и независимость личности в демократическом обществе : монографія / В. А. Иванов. – СПб : Лениздат, 1992. – 112 с.

110. **Инглегарт** Р. Культурный сдвиг в зрелом индустриальном обществе / Рональд Инглегарт // Новая постиндустриальная волна на Западе / под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – С. 130-137.

111. **Иноземцев** В. Возвращение Европы. В авангарде процесса: социальная политика в ЕС / В. Иноземцев // Мир. экон. и междунар. отнош. – 2002. – С. 57-63.

112. **Інновації** та кращі практики місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://mx.despro.org.ua:8081.

113. **Інформаційні** технології як фактор суспільних перетворень в Україні : зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова ; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.

114. **Інформаційно**-комунікаційні технології в публічному управлінні : слов.-довід. / [уклад. : В. М. Дрешпак, О. В. Кравцов, С. П. Кандзюба та ін.] ; за заг. ред. В. М. Дрешпака, О. В. Кравцова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 132 с.

115. **Інформація** щодо стану здійснення державно-приватного партнерства // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua.

116. **Іншин** М. І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ / М. І. Іншин // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 45 – 50.

117. **Іншин** М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Іншин М. І. ; Харків. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.

118. **Каган** М. С. Философская теория ценностей / М. С. Каган. – СПб., 1997. – 205 с.

119. **Калашник** Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід : монографія / Н. С. Калашник. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 276 с.

120. **Кандзюба** С. П. Концептуальний підхід до створення сховища даних інтегрованої системи обміну інформацією в державному управлінні соціальною сферою в Україні / С. П. Кандзюба, А. А. Духонченко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 3 (18). – С.105 – 114.

121. **Кандзюба** С. П. Надання публічних адміністративних послуг в онлайновому режимі: зарубіжний досвід і проблеми його адаптації в Україні / С. П. Кандзюба, А. А. Духонченко // Стратегічні пріоритети : зб. наук. пр. – К. : НІСД, 2014. – Вип. 1 (30). – С. 116 – 122.

122. **Кант** И. Критика практического разума / И. Кант. Сочинения в 4 томах, Т. 4. Ч. 1. – М., 1965. – С. 311 – 501.

123. **Кант** И. Критика чистого разума / И. Кант ; [пер. с нем. Н. Лосского, сверен и отред. Ц. Г. Арзаканяном и М. И. Иткиным ; примеч. Ц. Г. Арзаканяна]. – М. : Эксмо, 2007. – 736 с.

124. **Кармин** А. С. Культурология: культура социальных отношений / А. С. Кармин. – СПб. : Лань, 2000. – 336 с.

125. **Келасьев** В. Н. Человек в условиях социальных преобразований / В. Н. Келасьев // Социальные реформы в России: история, современное состояние и перспективы. – СПб., 1995. – С. 356 – 375.

126. **Кинько** Е. Н. Институт социального партнерства в Украине: параметры состояния и проблемы развития / Е. Н. Кинько // Екон. простір. – 2008. – № 14. – С. 92 – 99.

127. **Кириченко** С. О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України : автореф. … дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кириченко С. О. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 20 с.

128. **Кистяковский** Б. О. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) / Б. О. Кистяковский // Вехи. – М., 1909. – 200 с.

129. **Кірєєва** О. Б. Використання спільнот практики в професіоналізації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / О. Б. Кірєєва // Теорія і практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 листоп. 2013 р. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 95 – 98.

130. **Кнабе** Г. С. Строгость науки и безбрежность жизни / Г. С. Кнабе // Вопросы философии. – 2001. – № 8. – С. 17 – 29.

131. **Князєв** В. М. Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні: наукові доповіді / В. М. Князєв. – К. : НІСД, 1995. – Вип. 38. – 101 с.

132. **Ковальчук** С. Ю. Проблемы субкультурной стратификации в современном мире / С. Ю. Ковальчук // Рационализм и культура на пороге

третьего тысячелетия: III Российский конгресс. – Ростов н/Д, 2002. – Т. 2. – С. 27 – 34.

133. **Кодекс** адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Панесюк [за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової]. – Х. : Одіссей, 2005 – 552 с.

134. **Козаков** В. М. Аксіологічні засади державного управління в сучасній Україні / В. М. Козаков // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 422 – 428.

135. **Козаков** В. М. Гуманізація державного управління й ціннісні парадокси сучасної теорії менеджменту / В. М. Козаков // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. І. Р. Залуцького. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 11. – С. 57 – 63.

136. **Козаков** В. М. Особливості утилітарного підходу до визначення ціннісних засад політики і державного управління / В. М. Козаков // Вісн. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 296 – 304.

137. **Козаков** В. М. Соціальний зміст і ціннісні засади державного управління / В. М. Козаков // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. / Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х. : [б. в.], 2006. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/02.pdf.

138. **Козаков** В. Ціннісні засади участі громадян у виробленні державної політики / В. М. Козаков // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 2 (22). – С. 19 – 35.

139. **Козій** М. К. Громадянськість – проблема педагогічна, актуальна та соціально цінна : навч.-вихов. посіб. / М. К. Козій. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 276 с.

140. **Колісніченко** Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням / Н. М. Колісніченко – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf.

141. **Колодій** А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.

142. **Колодій** А. Національна єдність і патріотизм як чинники національної безпеки / А. М. Колодій // Національна безпека України. Конференція українських випускників програм наукового стажування у США, 16 – 19 вересня, 2004 р. – К. : Стилос, 2004. – С. 39 – 61.

143. **Коляденко** С. М. Теоретико-концептуальні засади соціального партнерства ВНЗ та державних і недержавних організацій / С. М. Коляденко. – Режим доступу : http://eprints.zu.edu.ua/4344/1/Документ_Microsoft_Word.pdf.

144. **Кон** И. С. Мораль коммунистическая и мораль буржуазная / И. С. Кон. – М., 1960. – 254 с.

145. **Конвенція** про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року // Офіц. вісн. України. – 1998 р. – № 13 – С. 270.

146. **Конституции** стран Европейского Союза : монографія / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Инфра-М-Норма, 1997. – 816 с.

147. **Конституційне** право громадян на звернення до органів державної влади : роз'яснення від 04.04.2012 / Міністерство юстиції України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12.

148. **Конституційний** Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

149. **Конституція** України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

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

151. **Концепція** громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності. МОНУ // Інформ. зб. МОНУ. – 2000. – № 2. – С. 2 – 4.

152. **Концепція** розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013 – 2018 рр. : розпорядження КМУ від 14 серпня 2013 р. № 739-р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80.

153. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р № 2250-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 2250-2010-%D1%80.

154. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р № 2250-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 2250-2010-%D1%80.

155. **Концепція** розвитку магістерських програм галузі знань «Державне управління» в Національній академії державного управління при Президентові України: рішення Вченої ради НАДУ від 19 січня 2012 року протокол № 189/1-3. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/doc/reforma_3/koncepcia_ rozvytku.pdf.

156. **Кравченко** А. И. Социология / А. И Кравченко – М. : Академ. проект, 2001. – 508 с.

157. **Красиков** С. А. Риски российского социума как проблема рационального анализа / С. А. Красиков // Рационализм и культура на пороге третьего тысячелетия: материалы Третьего Российского Философского конгресса (16 – 20 сентября 2002 г.). – Т. 3. – С. 84 – 88.

158. **Красівський** Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf.

159. **Крозьє** М. Основные тенденции современных сложных обществ / М. Крозьє // Соц.-полит. журн. – 1992. – № 6 – 7. – С. 20 – 29.

160. **Крутій** О. М. Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління : автореф. дис. … д-ра наук з держ.упр. : 25.00.02 / О. М. Крутій ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., – 2010. – 36 с.

161. **Кряжков** А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91.

162. **Культура** й етика в публічному адмініструванні : навч. посіб. / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 118 с.

163. **Купрійчук** В. М. Гуманізація державного управління в контексті соціальної модернізації українського суспільства / В. М. Купрійчук // Зб. наук. пр. НАДУ ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 283 – 293.

164. **Купрійчук** В. М. Держана служба в Україні як чинник гуманізації державного управління / В. М. Купрійчук // Державне управління: теорія та практика: електрон. фах. вид. – 2007. – № 1. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej5/index.htm

165. **Купрійчук** В. М. Шляхи модернізації кадрової політики у сфері державного управління / В. М. Купрійчук // Вісн. НАДУ. – 2007. – Вип. 2. – С. 320 – 328.

166. **Купрійчук** В. М. Гуманізація державного управління в Україні : сутність та основні напрями : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Купрійчук В. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2008. – 20 с.

167. **Курасова** Є.Є. Особливості управління процесом формування престижних оцінок державних службовців / Є.Є. Курасова // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – Вип. 1 (13). – С. 115 – 122.

168. **Курасова** Є.Є**.** Питання підвищення престижу державної служби // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 210 – 219.

169. **Куркуля** А. Принцип професіоналізму державних службовців та профілі професійної компетентності посад державної служби / А. Куркуля // Вісн. держ. служби України. – 2012. – № 3. – С. 11 – 16.

170. **Лазор** О. Інститут публічної служби в Республіці Італія / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. П. І. Шевчука. – Л. : ЛРІДУ НАДУ. – 2007. – Ч. 1 – С. 253 – 258.

171. **Лахижа** М. І**.** Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. – Х. : Магістр, 2007. – №1. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf.

172. **Лахижа** М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009.– 289 с.

173. **Левит** С. Я. Культурология как интегративная область знания // Культурология. XX век: Антология. – М. : Университет. кн., 1997. – 728 с.

174. **Ли** Д. А**.** Преступность в структуре общества / Д. А. Ли. – М., 2000. – 56 с.

175. **Линтон** Р**.** Культурные основания личности / Р. Линтон // Культурология. Приоритетные направления фундаментальных исследований. – М., 2000. – С. 11 – 12.

176. **Липовська** Н. А. Інтерпретація концепту «державна служба» з позицій інституціонального і діяльнісного підходів / Н. А. Липовська // Координати управління : зб. наук. пр. / за ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – Вип. 3. – С. 42 – 52.

177. **Литвиненко** І. Л. Генезис прав людини в історії політико-правової думки світу та України / І. Л. Литвиненко // Вісн. Хмельн. ін-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 1 – 2. – С. 7 – 13.

178. **Локк** Дж. Мысли о воспитании. О воспитании разума / Дж. Локк //: Педагогические сочинения. – М., 1939. – 457 с.

179. **Луговий** В. І. Державна політика і управління в освіті / В. І. Луговий // Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 310 – 348.

180. **Луговий** В. І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Державне управління» / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.

181. **Лукашева** Е. А**.** Права человека : учеб. для вузов / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1999. – 356 с.

182. **Лукашевич** О. М**.** Громадянськість як результат громадянського розвитку особистості: психологічний дискурс / О. М. Лукашевич // Проблеми сучасної психології : зб. наук. пр. / за ред. С. Д. Максименка, Л. А. Онуфрієвої. – Вип. 24. – Ка м’янець-Подільський : Аксіома, 2014. – С. 467 – 477.

183. **Лунеев** В. В. Организованная преступность, уголовный терроризм в условиях глобализации / В. В. Лунеев // СОЦИС. – 2002. – № 5. – С. 66 – 67.

184. **Малахов В.** Етика: курс лекцій : навч. посіб. / В. Малахов. – 3-є вид. – К. : Либідь, 2001. – 384 с.

185. **Мальцев** Г. В. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба Российской Федерации : первые шаги и перспективы. – М., 2001. – 242 с.

186. **Маматова** Т. В. Використання інструментів УЗ в підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Т. В. Маматова, О. Б. Кірєєва // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 1 (7). – Режим доступу : http://192.168.10.2/zbirnik/2012-01%287%29/12mtvoms.pdf.

187. **Маматова** Т. В. Розвиток спільнот практики у сфері надання публічних послуг / Т. В. Маматова, О. Б. Кірєєва // Публічне управління: виклики XXI ст. : матеріали XIII Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Магістр, 2013. – С. 310 – 312.

188. **Мартиненко** В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.

189. **Мей** К**.** Інформаційне суспільство. Скептичний погляд / Кристофер Мей ; пер. з англ. Мар'яна Войцицька. – К. : К.І.С., 2004. –220 с.

190. **Мельник** А. Ф. Модернізація освітньо-професійної програми підготовки магістрів державної служби в контексті сучасних викликів / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна // Координати управління : зб. наук. пр. / за ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – Вип. 3. – С. 71 – 78.

191. **Мисів** Л. В. Особливості державного управління процесом формування та розвитку духовних цінностей українського суспільства / Л. В. Мисів // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук. практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 353 – 354.

192. **Мисів** Л. В. Особливості діяльності суб'єктів державної політики щодо формування та розвитку духовних цінностей українського суспільства / Л. В. Мисів // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 451 – 455.

193. **Мисів** Л. В. Формування та розвиток духовних цінностей українського суспільства як проблема сучасного державотворення / Л. В. Мисів // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 28 трав. 2004 р. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 335 – 336.

194. **Мишаткина** Т. В. Этика гражданственности в негражданском обществе / Т. В. Мишаткина. – Режим доступа : http://iph.ras.ru/uplfile/ethics/RC/ed/kaunas/mish.html.

195. **Міжнародний** пакт про економічні, соціальні і культурні права : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. – Режим доступу : www.yur-info.org.ua.

196. **Міжрегіональна** інформаційно-освітня мережа «Ефективна держава». – Режим доступу : www.derzhava.in.ua/Pages/home.aspx.

197. **Мовчан** В. С. Етика : навч. посіб. / В. С. Мовчан. – 3-тє вид., випр.і доп. – К. : Знання, 2007. – 483 с.

198. **Морально**-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 373 с..

199. **Муравйов** В. І. Право Європейського Союзу / В. І. Муравйов. – Режим доступу : http://westudents.com.ua/knigi/449-pravo-vropeyskogo-soyuzu-muravyov-v.html.

200. **Національне** агентство України з питань державної служби. – Режим доступу : www.ovu.com.ua.

201. **Нерсесянц** В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) / В. С. Нерсесянц //

Права человека в истории человечества и в современном мире. – М. : Ин-т гос. и права АН СССР, 1989. – С. 21 – 29.

202. **Нижник** Н. Р. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми : монографія / [Н. Р. Нижник, В. В. Лемак]. – Ужгород : УжНУ, 2003. – 104 с.

203. **Ничта** Н. Л. Психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськістю : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. Л. Ничта ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., – 2014. – 21 с.

204. **Новые** потребности и новые риски: реальность 90-х годов / отв. ред. И. И. Травин. – СПб. : Норма, 2001. – 294 с.

205. **Норберт** Э. Общество индивидов : пер. с нем. / Э. Норберт. – М., 2001. – Режим доступа : livelib.ru›book/1000013797.

206. **Норт** Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М. : Фонд экон. кн. «Начала», 1997. – 412 с.

207. **Оболенський** О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський ; В. Я. Кардаш (гол. ред. кол.) // Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

208. **Озірська** С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : УАДУ, 1999. – 168 с.

209. **Олуйко** В. М. Кадри в регіоні України: Становлення та розвиток : монографія / за ред. Н. Р. Нижник, Г. І. Лелікова. – К. : Наук. світ, 2001. – 235 с.

210. **Оржель** О. Ю. Джерела формування Європейського адміністративного простору / О. Ю. Оржель // Вісн. Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 13 – 20.

211. **Орлов** О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов. – Х. : Магістр, 2012. – 248 с.

212. **Орну** М. Основы публичного права / М. Орну. – М., 1998. – 125 с.

213. **Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : затверджено Законом України від 09.01.2007 р. № 537–V. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/537-16.

214. **Осовий** Г. В. Соціально-трудові відносини : питання теорії та практики в Україні : навч. посіб. / Г. В. Осовий, В. І. Жуков, В. М. Руденко, В. О. Семеніхін. – К. : АПСВ, 2005. – 432 с.

215. **Офіційий** сайт Представництва Європейської Комісії в Україні. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm.

216. **Офіційний** сайт центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua.

217. **Парафило** А. Л. Гражданственность в философско-правовом измерении : автореф. дис. … канд. филос. наук : 09.00.08 / Парафило Александр Леонидович. – Ростов н/Д., 2011. – 26 с.

218. **Пархоменко**-Куцевіл О. І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т

держ. упр. Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – Д., 2005. – 20 с.

219. **Пахомов** І. М. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави / І. М. Пахомов, Т. І. Пахомова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 102 – 110.

220. **Пахомова** Т. І. Інноваційні процеси в системі державної служби в контексті сучасних викликів розвитку суспільства / Т. І. Пахомова / Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України : електрон. фах. вид. – 2010. – № 3. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_3/p3_36.html.

221. **Пахомова** Т. І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір / Т. І. Пахомова // Акт. пробл. держ. упр., педагогіки та психології : зб. наук. пр. / Херсон. нац. техніч. ун-т. –2011. – № 1 (4). – С. 22 – 28.

222. **Пациорковский** В. В. Социальная реальность и проблема смысла действия в переходный период // Вопросы социологии. – 1996. – Вып. 6. – С. 53 – 62.

223. **Петренко** Е. Л. Философия социального. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 160 с.

224. **Петренко** О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна. – Д., 2008. – 181 с.

225. **Петришин** О. В. Громадянське суспільство – підгрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2003. – № 2.– С. 142 – 161.

226. **Петришин** О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Петришин Олександр Віталійович ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 36 с.

227. **Петров** А. Идея права и права человека / А. Петров // Вестн. Нижегород. гос. ун-та им. Н. Лобачевского. – Н. Новгород, 2004. – Режим доступа : www.unn.ru/rus/books/vestnik3/stat7.htm.

228. **Петровський** П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.

229. **Петровський** П. М. Гуманітарна парадигма як методологія реалізації інтерактивної сутності держави / П. М. Петровський // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12. – С. 153 – 160.

230. **Питання** і відповіді стосовно спільнот практики // World Bank Communities of Practice. – Режим доступу : www.siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources.

231. **Піроженко** Н. В. Співробітництво органів державної влади і неурядових організацій – гарантія розвитку демократії в Україні / Н. В. Піроженко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 2(14). – С. 151 – 164.

232. **Політологічний** енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.

233. **Поліщук** О. С. Історичні аспекти розвитку громадянськості особистості / О. С. Поліщук. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/ portal/soc_gum/pedp/2009_3_4/pp/64/ nayk/polishchuk.pdf.

234. **Поплужний** В. Л. Громадянськість і вікові аспекти її розвитку / В. Л. Поплужний // Рідна школа. – Вип. 54. – С. 145 – 150.

235. **Попов** Л. А. Этика : курс лекций / Л. А. Попов. – М. : Центр, 1998. – 342 с.

236. **Посібники** зі створення спільнот практики // Knowledge Management for Development. – Режим доступу : www.km4dev.org.

237. **Право** Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. – 2-г е вид. – К. : Істина, 2009. – 376 с.

238. **Презентації** Патрісії Вульф. – Режим доступу : www.knowledgeboard.com.

239. **Про** внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ T112938.html.

240. **Про** внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

241. **Про** внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

242. **Про** встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя : рекомендація Європейського Парламенту і Ради (ЄС) від 23 квітня 2008 р. № 2008/С 111/01. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

243. **Про** державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490.

244. **Про** державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – С. 1 072.

245. **Про** державну службу : проект нової редакції Закону України № 2490 від 30 берез. 2015 р. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

246. **Про** державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

247. **Про** запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

248. **Про** затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 трав. 2013 р. № 350 // Уряд. кур'єр. – 30 травня 2013. — № 95.

249. **Про** затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Голов. упр. держ. служби України від 4 серп. 2010 р. № 214. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.

250. **Про** затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голов. упр. держ. служби України від 11 листоп. 2010 р. № 1089/18384. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.

251. **Про** затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

252. **Про** затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 // Уряд. кур'єр. – 2004. – 24 черв. – С. 12.

253. **Про** заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32.

254. **Про** Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278 // Голос України. – 2004. – 17 берез. – С. 3.

255. **Про** Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 // Уряд. кур'єр. – 3 березня 2006. – № 43.

256. **Про** місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

257. **Про** освіту : Закон Україні від № 1060-XII від 23 трав. 1991 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12.

258. **Про** основні компетенції для навчання протягом усього життя : рекомендація Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 18 груд. 2006 р. № 2006/962/ЄС. – Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua.

259. **Про** правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

260. **Про** службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відом. Верховної Ради. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

261. **Про** службу в органах місцевого самоврядування : проект нової редакції Закону України № 2490 від 30 берез. 2015 р. – Режим доступу : http://rada.gov.ua.

262. **Про** Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. – 2012. – № 4. – С. 68.

263. **Про** Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615/98 – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U929_11.html

264. **Про** Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U599_00.html#

265. **Про** схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квіт. 2009 р. № 448-р. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-р.

266. **Пронкин** С. В. Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.

267. **Профессиональная** культура / В. Г. Попов, В. В. Китаев, Б. С. Хохряков, Н. Г. Чевтаева ; под. ред. В. Г. Попова. – М., 2001. – 154 с.

268. **Пушкар** О. Гуманізаційні чинники державного управління в умовах становлення соціальної, правової держави в Україні / Ольга Пушкар // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (8). – С. 123 – 130.

269. **Пушкар** О. Принцип рівності в системі принципів правового статусу людини і громадянина в європейському праві / О. Пушкар // Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-прак. конф., м. Дніпропетровськ 17 груд. 2009 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 171 – 173.

270. **Пушкар** О. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті європейських традицій публічного врядування / Ольга Пушкар // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – С. 35 – 43.

271. **Рабінович** П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. М. Рабінович // Право України. – 2010. – № 2. – С. 18 – 23.

272. **Рабінович** П. М. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / П. М. Рабінович // Праці Львів. лабораторії прав людини Академії правових наук України / [ред. П. М. Рабінович]. – К. : Ін-Юре, 1998. – С. 35 – 47.

273. **Рекомендация** № R(2000) 10 комитета министров совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета министров 1 мая 2000 г.). – Режим доступа : http://stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id= 11693781@egNPA.

274. **Реформирование** и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы) : Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009, № 261. – Режим доступа : http://www.rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html.

275. **Ролз** Дж. Теория справедливости / Дж. Ролз. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. – 535 с.

276. **Романов** В. Л. Креативные аспекты социального управления / В. Л. Романов // Синергетика и социальное управление. – М., 1998. – 412 с.

277. **Романов** П. В. Микроуровень социальной реальности. Возможности междисциплинарного подхода / П. В. Романов // Социолог. исслед. – 2002. – № 3. – С. 23 – 32.

278. **Рудакевич** М. І. Етика державних службовців : монографія / М. І. Рудакевич. – К. : НАДУ, 2003. – 360 с.

279. **Рудакевич** М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М. І.Рудакевич. – Т. : Вид- во АСТОН, 2007. – 400 с.

280. **Руссу** И. Н. Воспитание гражданственности у учащихся общеобразовательной школы / И. Н. Руссу. – Кишинев – Штешнца, 1976. – 239 с.

281. **Серьогін** С. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна / Сергій Серьогін, Віталій Баштаник // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (28). – С. 3 – 14.

282. **Серьогін** С. М. Влада і державна служба : історичний аспект : [навч. посіб.] / С. М. Серьогін – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 194 с.

283. **Серьогін** С. М. Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Серьогін Сергій Михайлович ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004.

284. **Серьогін** С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / Сергій Михайлович Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

285. **Скакун** О. Ф. Права людини в Україні: історія ідеї / О. Ф. Скакун, С. П. Мороз // 350-річчя відродження української державності: минуле і сучасне : всеукр. наук. конф. 2 жовтня 1998 р. // Вісн. Ун-ту внутрішніх справ. Додаток до № 3 – 4. – Сімферополь, 1998. – С. 8 – 11.

286. **Скрипнюк** О. В. Соціальна, правова держава в Україні : проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін-т держ. і права ім. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.

287. **Скуратівський** В. Соціальна політика в контексті європейської стратегії України / В. Скуратівський // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 298 – 301.

288. **Словарь** терминов психологического портала «Психотест». – Режим доступа : http://psihotesti.ru/gloss/tag/gumanizatsiya/.

289. **Смольков** В. Г. Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах // Соц.-гуманит. знания. – 2001. – № 5. – С. 208 – 220.

290. **Солодовник** А. О. Інформаційний супровід дистанційного курсу / А. О. Солодовник, В. Д. Шарко // Інформац. технології в освіті. – 2011. – Вип. 9. – С. 146 – 157.

291. **Социальная** самоидентификация // Российское общество и радикальные реформы. Мониторинг социальных и политических индикаторов : монография / под общ. ред. В. К. Левашова. – М. : Academia, 2001. – С. 416 – 418.

292. **Соціальне** партнерство // Вікіпедія. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальне_партнерство.

293. **Старилов** Ю. Н. Основы служебного права : [учеб. пособие] / Ю. Н. Старилов, О. С. Уфимцев. – М. : Юрид. лит-ра, 1998. – 126 с.

294. **Старилов** Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов : [учебник]. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.

295. **Сучасні** проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / за заг. ред. В. М. Князева. – К: Вид-во УАДУ, 1999. – 228 с.

296. **Телешун** С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – №6. – С. 28 – 31.

297. **Типовой** кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г. – Режим доступа : http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html.

298. **Тихомиров** Ю. Из центра стратегических разработок : материал к семинару на тему «Реформа исполнительной власти» / Ю. Тихомиров. // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 142 – 151.

299. **Токовенко** В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

300. **Тощенко** Ж. Т. О понятийном аппарате социологии / Ж. Т. Тощенко // СОЦИС. – 2002. – № 9. – С. 16 – 24.

301. **Тощенко** Ж. Т. Парадоксальный человек / Ж. Т. Тощенко. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 543 с.

302. **Угода** про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

303. **Уряд** для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. – Л. : Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

304. **Уткін** Є. А. Світовий досвід у сфері державного управління та його кадрова складова / Є. А. Уткін. – О. : УАДУ ОРІДУ, 2001. – 90 с.

305. **Федотова** В. Г. Свободный выбор и принуждение к свободе. Социальные реформы в России – М. : Прогресс. – 83 с.

306. **Философский** энциклопедический словарь / ред. кол. С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичёв и др. – Изд. 2-е. – М. : Совет. Энцикл., 1989. – 815 с.

307. **Философский** энциклопедический словарь / сост. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.

308. **Філософський** словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986.

309. **Фрейд** З. Вступ до психоаналізу / З.Фрейд ; пер. з нім. П. Таращука. – К. : Основи, 1998. – 709 с.

310. **Хабермас** Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории / пер. с нем. Ю. С. Медведева ; под ред. Д. А. Скляднева. – М.: Наука, 2001. – 417 с.

311. **Хабермас** Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. – М. : Наука, 1992. – 176 с.

312. **Хабермас** Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас ; пер. с нем. под ред. Д. В. Скляднева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб. : Наука, 2000. – 380 с. – («Слово о сущем»).

313. **Хабермас** Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / Ю. Хабермас. – М. : Праксис, 2010. – 272 с.

314. **Хабермас** Ю. Философский дискурс о модерне : пер. с нем. / Ю. Хабермас. – М. : Весь Мир, 2003. – 416 с.

315. **Хаджирадєва** С. К. Сучасні підходи до навчання управлінців публічної сфери / С. К. Хаджирадєва, В. О. Ніколаєв. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpdduu_du_2014_15_291_28.pdf.

316. **Хаджирадєва** С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема / Світлана Хаджирадєва // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (24). – С. 53 – 57.

317. **Хартія** основних прав Європейського Союзу : Міжнар. док. від 07.12.2000. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524/print1412236313240908.

318. **Харченко** Т. Г. Гуманізація сучасної педагогічної освіти у Франції: теорія і практика : монографія / Т. Г. Харченко ; Держ. закл. «Луган. Нац.. ун-т ім. Тараса Шевченка». – Луганськ : ЛНУ ім. Тараса Шевченка, 2013. – 560 с.

319. **Хожило** І. І. Гуманізація державного управління в Україні в аспекті стратегії ООН / І. І. Хожило // Аспекти публічного управління : наук. журн. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д. : [б. в.], 2013.. – № 2 (2). – С. 17 – 21.

320. **Хожило** І. І. Державне управління системою професійного навчання державних службовців в Україні: аналіз інституційної бази / І. І. Хожило // Аспекти публічного управління : наук. журн. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д. : [б. в.],. – 2013. – № 1. – С. 72 – 78.

321. **Цветков** В. В. Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

322. **Шамахов** В. Реформа государственной службы и задачи подготовки кадров государственных и муниципальных служащих / В. Шамахов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2004. – № 2. – С. 198 – 203.

323. **Шаров** Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : УАДУ, 2001. – 302 с.

324. **Шаров** Ю. П. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Юрій Шаров, Дмитро Сухінін // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 4 (26). – С. 230 – 237.

325. **Шкаратан** О. И. Декларируемая и реальная социальная политика / О. И. Шкаратан // Мир России. – 2001. – № 2. – С. 32 – 39.

326. **Штомпка** П. Социология, социальных изменений / П. Штомпка. – М., 1996. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/belin /16.php.

327. **Ягупов** В. В. Педагогіка – принцип гуманізації та гуманітаризації навчання. Гуманізація національної системи освіти / В. В. Ягупов. – Режим доступу : http://eduknigi.com/ped_view.php?id=167.

328. **Baustelle** Europa: Europäische Bürgerschaft und Jugend. – T-Kit № 7. – Straßburg. – 2003. 106 s. – Access mode : http://www.jugendinaktion.at/images/doku/T-Kit-7_DE.pdf.

329. **DESPRO** – швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». – Режим доступу : http://despro.org.ua/despro/project.

330. **European** Guide to Good Practice in Knowledge Management – Part 2: Organizational Culture (CWA 14924-2). – March 2004. – Pp. 53.

331. **European** School of Administration: Key facts and figures. – Access mode : europa.eu/eas/images/eas_brochure_en.pdf.

332. **King** Ch. S. Transformational public service: portraits of theory in practice / Cheryl Simrell King, Lisa A. Zanetti. 2005.

333. **Kirkpatrick** I. New managerialism and public service professions: change in health, social services, and housing / Fan Kirkpatrick, Stephen Ackroyd, and Richard Walker. 2005.

334. **Kodeks** etyki Sluzby Cywilnej. – Tryb dostępu: http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf. – Ekran tytułowy.

335. **Learning** & Development at EIPA. – Access mode: seminars.eipa.eu.

336. **Léon** A. Psychopédagogie des adultes. Collection «SUP » Editions PUF. / A . Léon. – Режим доступу : www.ladocumentationfrancaise.fr/.../0000.pdf.

337. **Lesser** E.L., Storck J. Communities of practice and organisational performance // IBM Systems Jornal. – 2001. – Vol. 40. – Issue 4. – P. 831 – 842.

338. **Lewis** C W. Ethics challenge in public service: a problem-solving guide I Carol W. Lewis, Stuart C Gilman. 2005.

339. **Olga** Puszkar. Гуманизационный концепт государственного управления в условиях становления социального, правового государства / Zeszyty naukowe politechniki rzeszowskiej № 286 Ekonomia i Nauki Humanistyczne z. 19 (4/2012) 2012 стр.63 – 71.

340. **Public** Service Values / Muiris MacCarthaigh. – Access mode : www.cpmr.gov.ie/Documents/PublicServiceValues.pdf.

341. **Registered** Moodle sites. – Access mode : https://moodle.net/sites/index.php?country=UA.

342. **Smart**-освіта: ресурси та перспективи : матеріали Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16 – 17 жовтня 2014 р.) : тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 350 с.

343. **Social** status more strongly inherited than height // Business Standard. – November 18, 2014. – www.business-standard.com/article/news-ians/114111/

344. **Wenger** E. Cultivating Communities of Practice / E. Wenger, R. McDermott and W. M. Snyder. – Boston : MASS, Harvard Business School Press, 2002.

345. **Working** Together: Promoting mental health and wellbeing at work. – Access mode : www.apsc.gov.au/ _data/assets/pdf_file/0010/20530/ working-together-mental-health-wellbeing-accessible.pdf.

346. **Workplace** prevention of mental health problems: Guidelines for organisations. – Access mode: www.mhfa.com.au/cms/wp-content/uploads/ 2013/07/GUIDELINES-for-workplace-prevention-of-mental-health-problems.pdf.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНТОНОВА Ольга Валеріївна, канд. наук з держ. упр., доц.
БАШТАННИК Віталій Володимирович, д-р наук з держ. упр., проф.
БОРОДІН Євген Іванович, д-р іст. наук, проф.
ВАТКОВСЬКА Марина Григорівна, канд. філос. наук
ГОНЧАРУК Наталія Трохимівна, д-р наук з держ. упр., проф.
ДРЕШПАК Валерій Михайлович, д-р наук з держ. упр., проф.
КАЛАШНИК Надія Сергіївна, д-р наук з держ. упр., доц.
КАНДЗЮБА Сергій Павлович, канд. тех. наук, доц.
КАХОВСЬКА Олена Володимирівна, д-р екон. наук, доц.
КВЕЛІАШВІЛІ Ірина Миколаївна, канд. наук з держ. упр.
КВІТКА Сергій Андрійович, канд. філос. наук, доц.
КІРЄЄВА Ольга Борисівна, канд. наук з держ. упр., доц.
КЛІМОВИЧ Вікторія Миколаївна, здобувач
КОСТЕНКО Віталій Олександрович, аспірант
КОСТЮК Іван Костянтинович, аспірант
КРАВЦОВ Олег Валентинович, канд. хім. наук, доц.
КРИНИЧНА Ірина Петрівна, д-р наук з держ. упр., доц.
КУЗНЕЦОВА Марія Вікторівна, аспірант
ЛИПОВСЬКА Наталія Анатоліївна, д-р наук з держ. упр., проф.
МОГИЛЬНИЙ Сергій Аркадійович, канд. філос. наук, доц.
ПЕТРЕНКО Оксана Станіславівна, канд. наук з держ. упр., доц.
ПИСЬМЕННИЙ Ігор Володимирович, д-р наук з держ. упр., доц.
ПРУДИУС Леся Василівна, канд. наук з держ. упр.
ПУШКАР Ольга Вадимівна, канд. наук з держ. упр.
САМБУК Олена Миколаївна, аспірант
СЕРЬОГІН Сергій Михайлович, д-р наук з держ. упр., проф.
СЕРЬОГІНА Тетяна Володимирівна, канд. наук з держ. упр.
СКОРІКОВ Владислав Вікторович, аспірант
СОКОЛОВСЬКИЙ Сергій Іванович, канд. мед. наук, доц.
СОРОКІНА Наталія Григорівна, канд. наук з держ. упр., доц.
ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна, канд. наук з держ. упр.
ХОЖИЛО Ірина Іванівна, д-р наук з держ. упр., доц.
ХОХРЯКОВА Інна Володимирівна, канд. наук з держ. упр.
ШПІТУН Іван Іванович, канд. філос. наук, доц.
ЧУБАРА Томаш Станіславович, канд. наук з держ. упр.

Наукове видання

ГУМАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:
НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ

Колективна монографія

Підписано до друку 30.09.2015 Формат 60x90 1/16
Папір офсетний. Друк різограф.
Ум. друк. арк. 14,88. Замовлення № .
Тираж: 100 шт.

Національна академія державного управління при Президентові України Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 1743 від 06.04.2004

Надруковано ПП Тремпольцев
49066, м. Дніпропетровськ, вул. Мирна, 21