

Ю. Є. Вороніна

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК**

Мелітополь  
ТОВ «Колор Принт»  
2020

**УДК 35.001(477)**  
**В75**

**Вороніна Ю. Є.** Теорія та практика публічного управління та адміністрування [Текст] : навчальний посібник / Ю. Є. Вороніна. – Мелітополь : ТОВ «Колор Принт», 2020. – 204 с.

**Рецензенти:**

**Т. І. Яворська**, доктор економічних наук, професор кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного;

**Ю. Ю. Гурбик**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри економіки та готельно-ресторанного бізнесу Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана Хмельницького.

Рекомендовано до друку Вченою радою Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного. Протокол №8 від 25.02.2020.

В навчальному посібнику акцентовано увагу на предмет та методологічну основу публічного адміністрування (співвідношення понять «управління» та «публічне адміністрування»), громадське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування, публічне адміністрування та владу, публічне адміністрування та муніципальну владу, децентралізацію влади. Значну увагу приділяється методам та стилям публічного адміністрування, публічному адмініструванню як процесу вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень, поняттям корупції та корупційних дій, факторам запобігання проявам корупції, публічному адмініструванню в соціальній сфері, адміністративним послугам держави.

Навчальний посібник з дисципліни «Теорія та практика публічного управління та адміністрування» відповідає вимогам щодо підготовки навчальної літератури для студентів (бакалаврів), які навчаються за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» і може бути рекомендований до видання та впровадження у навчальний процес.

© Вороніна Ю. Є., 2020

© ТОВ «Колор Принт», 2020

# ЗМІСТ

	стор.
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	7
<b>РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬСТВІ</b> .....	9
Тема 1. Публічне адміністрування як системне суспільне явище.....	9
1.1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція.....	9
1.2. Предмет та методологічна основа публічного адміністрування (співвідношення понять «управління» та «публічне адміністрування»)....	13
1.3. Формування та розвиток ідей управління суспільством.....	14
1.4. Поняття соціально-інженерного та гуманітарного підходу управління суспільством.....	20
Тема 2. Громадське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування.....	24
2.1. Етапи формування громадянського суспільства.....	24
2.2. Основа і інститути громадянського суспільства.....	26
2.3. Функції громадянського суспільства при здійсненні управління державою.....	28
2.4. Види громадянського суспільства.....	29
2.5. Громадське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин в державі.....	30
Тема 3. Публічне адміністрування та влада.....	31
3.1. Поняття «феномену влади».....	31
3.2. Публічна влада та публічне адміністрування.....	33
3.3. Влада як основний засіб публічного адміністрування.....	33
3.4. Держава як суб'єкт політичної влади. Поняття економічної влади.....	35
3.5. Поняття «лобізму».....	38
Тема 4. Публічне адміністрування та муніципальна влада.....	39
4.1. Поняття публічної муніципальної влади.....	39
4.2. Поняття місцевого самоврядування. Основні фактори його формування...	41
4.3. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування.....	42
4.4. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.....	43
4.5. Посадові особи місцевого самоврядування.....	45
Тема 5. Закономірності, форми, методи та стилі публічного адміністрування..	45
5.1. Головне призначення публічного адміністрування.....	45
5.2. Загальний закон соціального управління.....	47
5.3. Загальносистемні принципи публічного адміністрування.....	49
5.4. Закон централізації та децентралізації влади.....	51

<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....</b>	<b>53</b>
Тема 6. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	53
6.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.....	53
6.2. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління.....	54
6.3. Поняття управлінського рішення та цілей в публічному адмініструванні..	55
6.4. Послідовність прийняття управлінських рішень.....	57
Тема 7. Форми реалізації влади в публічній сфері, ресурси та технологій публічного адміністрування.....	58
7.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.....	58
7.2. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.....	61
7.3. Форми організації публічного адміністрування.....	64
7.4. Методи публічного адміністрування.....	65
7.5. Стили публічного адміністрування.....	68
Тема 8. Бюрократія в системі публічного адміністрування.....	69
8.1. Бюрократія як наукова категорія.....	69
8.2. Теорія бюрократії М. Вебера.....	72
8.3. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії.....	76
8.4. Публічна служба.....	77
Тема 9. Корупція та протидія корупції в публічному адмініструванні.....	79
9.1. Поняття корупції та корупційних дій.....	79
9.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.....	81
9.3. Зони підвищеного ризику прояву корупції.....	82
9.4. Фактори запобігання проявам корупції.....	83
Тема 10. Результативність та ефективність публічного адміністрування.....	85
10.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування..	85
10.2. Критерії результативності публічного адміністрування.....	85
10.3. Критерії ефективності публічного адміністрування.....	86
10.4. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування..	88
<b>РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ ТА ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРАХ.....</b>	<b>90</b>
Тема 11. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері.....	90
11.1. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.....	90
11.2. Основні види соціальної допомоги держави.....	91
11.3. Забезпечення державою соціальної безпеки людини, громадянина та населення.....	92
11.4. Принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.....	94
Тема 12. Публічне адміністрування та економіка.....	96
12.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи.....	96

12.2. Основні ознаки ринкової соціально орієнтованої економіки.....	97
12.3. Від економіки індустріального типу індустріального типу до постіндустріальної економіки.....	98
12.4. Основні характеристики сучасної економічної системи.....	99
Тема 13. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки.....	100
13.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки.....	100
13.2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності... ..	102
13.3. Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу.....	104
13.4. Управління власністю в умовах демократичної правової держави.....	106
13.5. Забезпечення цивілізованих засад конкуренції.....	108
Тема 14. Відповідальність у публічному адмініструванні.....	110
14.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.....	110
14.2. Відповідальність органів державної влади в сфері публічного адміністрування.....	112
14.3. Відповідальність органів і осіб, які не перебувають на державній службі у сфері публічного адміністрування.....	116
14.4. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.....	118
Тема 15. Суб'єкти публічного адміністрування.....	119
15.1. Система органів публічної влади в Україні.....	119
15.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.....	123
15.3. Держава як суб'єкт політичної влади.....	125
<b>РОЗДІЛ 4. СИСТЕМНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>128</b>
Тема 16. Нормативно-правова та моральна регуляція публічного управління... ..	128
16.1. Закони та закономірності публічного адміністрування.....	128
16.2. Принципи публічного управління.....	129
16.3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування.....	131
16.4. Стратегічні тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні....	133
Тема 17. Організаційні засади публічного управління.....	136
17.1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління.....	136
17.2. Основи побудови організаційної структури державного управління.....	138
Тема 18. Адміністративні послуги держави.....	142
18.1. Поняття адміністративних послуг.....	142
18.2. Шляхи вдосконалення процедури надання адміністративних послуг.....	146
18.3. Теоретичні засади розробки та впровадження систем управління якістю.	149
18.4. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України.....	152

Тема 19. Управлінські рішення, стратегічний та проектні підходи.....	154
19.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття.....	154
19.2. Фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень.....	158
19.3. Реалізація виконання публічних рішень.....	161
<b>ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.....</b>	<b>169</b>
<b>СПИСОК ВИКОРАСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>191</b>

## **ПЕРЕДМОВА**

Досягнення та реалізація стратегічних цілей розвитку громадянського суспільства нерозривно пов'язане з оновленням механізму публічного управління. Принципові зміни механізму прийняття рішень в публічній сфері можуть бути досягнуті, перш за все, завдяки інноваціям в системі підготовки управлінців нового покоління, яких потрібно навчити творчо мислити, аналізувати економічні, політичні і соціальні процеси, систематизувати практичний досвід публічного адміністрування розвинутих країн, робити ґрунтовні висновки щодо стратегії і тактики публічних дій. Підготовка таких фахівців можлива тільки за наявності якісних підручників, що базуються на новітніх концептуальних засадах управління публічною сферою, зорієнтованих на глибокий аналіз трансформаційних процесів сучасного світу, основаних на поєднанні глибокої теоретичної підготовки з широким вивченням практичного досвіду публічного адміністрування різних рівнів.

Навчальний посібник з теорії та практик публічного управління та адміністрування, носить міждисциплінарний характер і охоплює коло актуальних проблем політичного, економічного, соціального, правового та психологічного характеру розв'язання яких є основним завданням нових управлінських еліт. Якісних змін в посібнику зазнали теоретико-методологічні підходи до вивчення публічного управління в умовах посилення процесів демократизації суспільного розвитку, трансформаційних перетворень в економіці, політиці, соціальному житті. Особливістю даного навчального посібника є акценти, зроблені автором, на роль і значення публічного управління в забезпеченні національної безпеки та збалансованого суспільного розвитку, на вплив економіки державного сектору на ринковий фундаменталізм та процеси євроінтеграції. Значну увагу автор приділив шляхам удосконалення механізму соціально-економічного планування та прогнозування, ролі системного аналізу у прийнятті управлінських рішень, напрямам антикорупційної політики в сфері публічного адміністрування. Цей посібник вирізняється від інших систематизацією процесів локального управління, ґрунтовним аналізом реформ місцевого самоврядування, висвітленням сучасних тенденцій муніципального управління, відображенням особливостей управління об'єднаними територіальними громадами, інструментів і практик локальної ідентичності. Автор застосував креативний підхід до аналізу реформ в публічному управлінні і адмініструванні інтелектуальною власністю,

бенчмаркінгу світового досвіду управління публічною сферою, публічно-приватного партнерства.

В посібнику акцентовано увагу на широкому застосуванні інформаційних технологій в публічному адмініструванні, на напрямках розвитку публічних комунікацій та впливі психологічних чинників на механізм управління, на застосуванні синергійних концепцій в психології управління.

Запропонований навчальний посібник є фундаментальним системним дослідженням складних процесів публічного управління. В ньому знайшли відображення новітні методичні прийоми викладення навчального матеріалу, що дає можливість розширити аудиторію читача, залучити молодь до вивчення управління в публічній сфері.



# РОЗДІЛ 1

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬСТВІ

### Тема 1. Публічне адміністрування як системне суспільне явище

#### 1.1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція

Як об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, притаманним всім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передувало виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. А вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади в цілому. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як «управління» зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу, що вони не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано за пріоритетний. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття «управління» доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами:

**1. Загальний:** організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

**2. Функціональний:** цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль;

цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

**3. Процесуальний:** процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності);

**4. Суб'єктно-об'єктний:** упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

*Історія публічного адміністрування в Україні характеризується, насамперед, особливого роду взаємодією двох тенденцій:*

- по-перше, переривчастістю процесу вітчизняного державного розвитку, наявністю значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами (що позначилося на менталітеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та задачі, форми і методи розбудови української державності);

- по-друге, історичною наступністю у розвитку державних форм, обумовленістю більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереженням в народній пам'яті та літературних творах уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу, твердженням національно-культурної самоідентифікації українського народу (кристалізація та зміцнення національної ідеї). У зв'язку з цим державне будівництво в Україні на протязі більш як тисячі років необхідно розглядати не як набір окремих політичних форм, а як єдиний, хоч і суперечливий, історичний та політичний континуум, процес становлення і розвитку національної державності, пошуку оптимальних соціальних, політичних і духовних форм самоорганізації українського народу.

У цьому контексті доцільно простежити логіку розвитку суспільства, історичні форми та етапи становлення системи державного управління в Україні.

Давньоруська держава – Київська Русь уособлює собою перший історичний етап формування державності в Україні. Основні інститути державного управління в цей період – князь і підлеглий йому адміністративний апарат, міське віче (народні збори), боярська рада – пізніше стали тією основою, на якій виростили сучасні інститути державної влади. Київська Русь, як і тогочасні європейські держави, не знала принципу поділу влади. Реальне співвідношення сил у трикутнику «князь – віче – боярська рада» визначалося поточною політичною кон'юктурою, а не правилами поведінки, обов'язковими для всіх.

У період польсько-литовського панування на українських землях (XIV-XVII ст.) саме віче як стихійна форма локальної самоорганізації народних мас виявилось найбільш життєздатною соціальною організацією в Україні. Запорозька Січ, яка успадкувала ці традиції, представляла в XVI- XVII ст. досить розвинутий інститут локального самоврядування, який під тиском обставин був змушений виконувати функції державної влади. Запорозьку Січ сучасні історики розглядають як історичну основу формування в середині XVII ст. Козацької держави Богдана Хмельницького, що стала другою історичною спробою українського народу побудувати власну національну державу.

У цій державі загальні збори всіх козаків (генеральна козацька рада) або загальні збори козаків, міщан і особисто вільних селян (чорна рада) вважалися носієм всієї повноти державної влади. Тільки Рада мала право обирати гетьмана і генеральну старшину, вирішувати найбільш важливі питання зовнішньої та внутрішньої політики держави. На практиці ж реальна влада із самого початку сконцентрувалася в руках гетьмана і його найближчого оточення, а сама Рада перетворилася з часом в інструмент боротьби за владу. Зі зміцненням в Україні впливу Московської держави повноваження гетьмана і Ради були істотно обмежені. У Конституції (договорі) гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.) було зроблено першу в Україні спробу реформувати систему державного управління на засадах європейських принципів поділу влади, народного представництва і незалежного місцевого самоврядування.

Українська Народна Республіка (УНР), утворена в листопаді 1917 р. в ході національно-демократичної революції, стала третьою історичною спробою українського народу побудувати власну державу. Конституція УНР, прийнята Центральною Радою 29 квітня 1918 р., проголосила незалежну Україну парламентською республікою, пост Президента не передбачався. Іншою відмінною рисою конституційного устрою УНР були національні союзи, які поєднували представників національних меншостей.

Національні союзи одержали за Конституцією деякі повноваження органів державної влади, зокрема, право законодавчої ініціативи, а також право офіційного представництва інтересів національних меншостей у державних і громадських установах. Уся повнота місцевої влади передавалася виборним Радам і управам громад, волостей і земель. Урядовці УНР мали право тільки контролювати і координувати їхню діяльність. Конституція УНР не була реалізована на практиці. Внаслідок державного перевороту вже ввечері 29 квітня 1918 р. влада перейшла до гетьмана П. Скоропадського, прихильника жорстко централізованої монархічної системи влади.

Проголошення 22 січня 1919 р. Акту Злуки Української і Західноукраїнської Народних Республік продемонструвало прагнення українського народу, розділеного державними кордонами, будувати єдину соборну українську державу.

10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді рад було прийнято першу конституцію Української Соціалістичної Радянської республіки (УСРР), що закріпила принцип «диктатури пролетаріату» як основи радянської державності. Відповідно до даної конституції представників буржуазії (у дуже широкому значенні слова) було позбавлено політичних прав, а виборчі права селянства були істотно обмежені. Радянська конституція України 1978 р. остаточно узаконила домінування комуністичної партії в політичній системі Української Радянської Соціалістичної республіки (УРСР).

Після схвалення на загальноукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Акта про державну незалежність України, проголошеного Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р., розпочався сучасний **четвертий етап становлення національної української державності**. Прийняття 28 червня 1996 р. чинної Конституції України підбило певний підсумок пошукам найбільш прийнятної у вітчизняних умовах моделі державного управління. Новітня Українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг державної влади був сконцентрований у руках Президента. Така система управління дозволила уникнути відцентрових тенденцій, які могли з'явитися в перехідний період.

Реалізація конституційної реформи почалася 1 грудня 2006 р. У повну силу всі положення реформи вступили після парламентських виборів 26 березня 2006 р. Україна із президентсько-парламентської республіки перетворилася в парламентсько-президентську. Політичні та конституційні реформи в Україні триватимуть протягом наступних років. На часі прийняття

спеціальних законів «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про статус парламентської опозиції», доопрацювання законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці закони дозволять врегулювати ряд проблем, що виникли в ході здійснення конституційної реформи.

## **1.2. Предмет та методологічна основа публічного адміністрування (співвідношення понять «управління» та «публічне адміністрування»)**

*Предмет публічного адміністрування* – процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Не дивлячись на певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів відносно трактування і змістовної характеристики поняття «управління», а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді. Ще більше розмаїття підходів притаманне визначенню поняття «менеджмент», що не вважається повною мірою тотожним вищезгаданому, але отримало на цей час значне поширення.

Наведений вище скорочений розгляд базових понять «управління» та «менеджмент» носить допоміжний характер і дозволяє усвідомлено підійти до з'ясування сутності та змісту більш масштабного і складнішого суспільного явища, яким є публічне управління.

Публічне управління – це управління суспільством, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Воно передбачає виконання основних і конкретних функцій, але суспільство – дуже складний об'єкт, що обумовлює наявність певної специфіки головних завдань публічного управління. Одне з найважливіших завдань публічного управління будь-якої країни – досягнення та підтримка соціоекономічної рівноваги у суспільстві. На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб'єкта економічного та суспільного життя і функціонування ринкових відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників. У широкому розумінні соціоекономічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю.

Виокремлення управління в специфічний вид соціальної діяльності відбулося саме з метою узгодження індивідуальних і групових інтересів зі

спільними. Місце та роль державно-управлінської діяльності у цьому процесі полягає у впливі результатів прийнятих і реалізованих управлінських рішень на досягнення більш високого рівня взаємоузгодженості інтересів.

Серед існуючих декількох десятків визначень поняття «публічне управління» майже третина формулювань (хоч і певною мірою в різних варіантах) подається з позиції впливу суб'єкта управління на керований об'єкт, тобто акцентують увагу тільки на результаті, що знаходить відображення в конкретних правових чи організаційних формах, які виробляються та реалізуються органами влади. При цьому сам зміст важливої і складної державно-управлінської діяльності, що передує такому впливу, не враховується.

Публічне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

### **1.3. Формування та розвиток ідей управління суспільством**

Державне управління стає об'єктом академічного інтересу у сімнадцятому сторіччі. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме тоді починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Цікавою є точка зору з цього приводу відомого у той період мислителя Алтузіуса (Італія), який визначив ті характеристики, що їх повинен мати вищий функціонер. На його думку, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. При прийнятті рішень та виданні декретів він має враховувати побажання громадян, не може бути необачним, і ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати сумлінному виконанню його офіційних обов'язків.

У середині XVII сторіччя фон Зекендорф (Німеччина) у своїх працях здійснив першу спробу докладно розглянути сутність і зміст різних видів адміністративної роботи. У той же час розвивалась практика спеціального

навчання службовців до того, як вони стануть виконувати свої обов'язки. У зв'язку з цим розвивається нова галузь науки – камералістика, у багатьох європейських університетах створюються кафедри камералістики, що дають фахову освіту для майбутніх вищих функціонерів.

Теорія державного управління продовжувала розвиватися у вісімнадцятому сторіччі, коли державні службовці вже не розглядаються як «слуги монархів», а починають дійсно служити державним інтересам, є відповідальними вже не особисто правителю, а тій владі, яку він уособлює. Звичайно, що така позиція не могла не знайти відображення у працях вчених. Так, камераліст фон Юсті (Німеччина) більше не трактував монархію як основу влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому останню як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше були введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

В тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії державного управління були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу, зокрема Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсона, А. Смита та ін. Всі вони визнавали верховенство суспільства над державою, що означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз в *класичному лібералізмі*, що розглядає державу як «нічного сторожа», тобто як такого, що займається вельми вузьким колом проблем по забезпеченню громадського порядку та стабільності в суспільстві. Слідуючи цій установці, багато хто з найвидніших економістів ХІХ ст., таких як Дж. Мілль, Н. Сеніор (Великобританія) та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво. Саме на початку ХІХ ст. була сформульована концепція, згідно якої держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху.

Істотний поштовх розробці теорій державного управління був даний початком реформ в системі державного адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні десятиріччя ХІХ ст. і перші десятиріччя ХХ ст., а також появою теорії наукового менеджменту у сфері бізнесу. Велику роль для державного управління зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії державного управління виникли на перетину саме цих наукових дисциплін.

Одна з головних заслуг в розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії державного управління як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому вченому кінця XIX – початку XX ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату (докладніше дане питання розглядається в наступних розділах). На цьому етапі певний внесок в розробку теорії державного управління внесли В. Вільсон, Ф. Гудню (США) та інші дослідники.

Помітний внесок в розробку форм правління, у тому числі і найважливіших аспектів державного управління в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Це, зокрема, один із засновників політичної науки Франції А. Есмен, який зробив спробу виявити і проаналізувати основні принципи державного управління Франції. Інші дослідники, – Л. Дюга, А. Мішель, М. Оріу – заклали основи інституційного підходу до проблем державного управління. Однак в роботах цих авторів система державного управління досліджувалася в тій мірі, в якій вона допомагала з'ясуванню принципів і форм організації діяльності державно-політичних інститутів в цілому.

У Великобританії вивчення системи державного управління почалося наприкінці XIX ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи державного управління, політичних інститутів, державної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

Чималий інтерес з точки зору державного управління представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В. Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. В своїй відомій книзі «Вивчення адміністрування», опублікованої в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління».

Виступаючи проти так званої «системи розділу здобичі» (spoils system), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва в ході чергових президентських виборів не повинна відобразитися на



положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату (дане питання докладніше розглядається у наступному розділі). Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії «адміністративної ефективності», сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі державного управління найефективніші методи організації та управління, запозичені з бізнесу і системи управління корпорацій. Заслугою Вільсона є також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами та інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, «складають саму сутність урядової системи».

Інший американський дослідник, який розвинув ідеї В. Вільсона, Ф. Гудню присвятив низку робіт дослідженню американської системи державного управління. Вслід за Вільсоном Гудню намагався провести чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. При цьому, як і Вільсон, Гудню був прихильником наукового управління, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління.

Інтерес В. Вільсона до управлінської науки, заснованої на «бухгалтерських методах», визначався етичними міркуваннями, зокрема заклопотаністю розповсюдженням серед чиновництва корупції, а також вірою в методи, властиві діловій практиці. Як вважали В. Вільсон, Ф. Гудню та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Велика заслуга в розробці цієї проблематики належить класичній (адміністративній) школі, відомими представниками якої були А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт. А. Файоль у 1916 р. сформулював свою «теорію адміністрації», будучи переконаним у тому, що пропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії і т.д.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп *функцій управління*: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним *14 принципів управління*:

– *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість

вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;

– *право віддавати розпорядження і влада*, що примушує підкорятися цим розпорядженням;

– *дисципліна і покора*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;

– *єдність розпорядництва*, згідно якої службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;

– *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, переслідуючих яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма;

– *підкорення приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;

– *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;

– *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;

– *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижче стоячими;

– *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;

– *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;

– *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі;

– *ініціативність* працівників;

– *єдність персоналу*, що є однією з умов життєздатності та ефективності підприємства.

Розвиваючи ідеї А. Файоля, Л. Урвік сформулював принципи побудови формальної організації, до яких належать:

– відповідність людей структурі;

– створення спеціального і «генерального» штабу;

– співвіднесення прав і відповідальності;

– діапазон контролю;

– спеціалізація працівників;

– визначеність прав, обов'язків, відповідальності та взаємостосунків.

Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цих двох шкіл надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітником операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких

робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока, він отримав застосування і при аналізі трудових процесів в системі державного управління, класифікації посад державних службовців.

Саме в даний період (20-ті роки ХХ ст.) формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» державного управління, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу. Традиційна модель державного управління може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах державного управління постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

Хоча традиційна модель і піддається зараз посиленій критиці, але порівняно з передуючими їй формами і моделями управління вона стала значним кроком уперед. Початок традиційній моделі було покладено у Великобританії в середині ХІХ сторіччя. У 1854 році з'явилася Доповідь Норткота-Тревільяна, у якій відзначалося, що публічна служба повинна здійснюватися шляхом прийняття на її нижчі рівні ретельно відібраного корпусу молодих людей через заснування належної екзаменаційної системи для прийому на посаду. У Доповіді також рекомендувалося відмовитися від патронажної системи і перейти до системи просування по службі відповідно до дійсних заслуг.

Відповідні реформи відбулися і у США, хоча в цій країні не перейняли чіткий розподіл державних службовців на чотири категорії, як це було у Великобританії й обов'язкову вимогу, щоб вони починали проходження державної служби з нижчої категорії. Цей вплив спричинив появу в 1883 році Акту цивільної служби (т. зв. Пендлтонський акт), що містив чотири ключових пункти:

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих за результатами іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;
- 4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

Крім зазначених реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель державного управління, а

також роботи М. Вебера і В. Вільсона, які є основними теоретиками цієї моделі. М. Вебер розробив теорію бюрократії, ідеї про професійну публічну (державну) службу, про призначення і просування відповідно до заслуг, про політичну нейтральність державних службовців. В. Вільсон привніс ідею про те, що за формування політики повинні бути відповідальні політичні суб'єкти, а адміністрації повинні її реалізовувати. І обидва ці вчені висунули тезу про те, що адміністрування повинне бути лише інструментальним і технічним засобом здійснення політики, будучи виключеним з політичної сфери.

Остаточним «штрихом», що завершив формування традиційної моделі державного управління, послужила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. Це відбулось тому, що вони пропонували спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині державних управлінських структур. Саме представники цих управлінських шкіл були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї «одного найкращого шляху» і систематичного контролю добре сполучалися зі суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань та підбору до них працівників. Науковий менеджмент і адміністративна школа управління значно вплинули на практику державного управління й урядові дослідження, оскільки домінували в державному управлінні, починаючи з 1910 р., і допомогли викристалізуватися державному управлінню як академічній сфері.

Таким чином, традиційна модель державного управління передбачає, що існує лише «один найкращий шлях» управління і що він може бути забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. А оскільки адміністратори за визначенням не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і «односпрямоване» мислення.

#### **1.4. Поняття соціально-інженерного та гуманітарного підходу управління суспільством**

Значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоуки і Р. Зекхаузер і політологи Р. Хайнеман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

В цей час формуються також два сучасні методологічні підходи до державного управління – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує значна кількість відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей державного управління і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, що визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Дж. Кейден стверджує, що нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках.

На відміну від представників *соціально-інженерного підходу*, прихильники *гуманітарного підходу*, витоки якого пов'язані з теорією людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, в багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу одноставні в критиці існуючих форм і методів державного управління. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, зaveliku централізації системи державного управління. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо

важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. Він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності системи державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему державного управління, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Вони вважають, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці дослідники наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах, наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємостосунків.

Особливо великою популярністю позиції гуманітарного підходу користуються в Європі. Надаючи вирішальне значення людському чиннику, європейські автори розробляють найширший спектр проблем і аспектів реформування державного управління. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського державного апарату пропонували разом з децентралізацією всемірно розширити гласність і відкритість ухвалення політичних рішень, в законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Важливе значення вони надавали також розширенню контактів між дійсними і «тіньовими» міністерствами, і підбору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями.

Певний інтерес з даної точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який обґрунтовував тезу про необхідність делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям всіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються. Він стверджував, що це призведе до формування структур «четвертої влади», яка доповнить законодавчу, виконавчу і судову владу. На думку Мафіолетті, для

підвищення ефективності державного управління, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання конфліктів між різними органами, рівнями і гілками влади за розширення своїх повноважень, що, у свою чергу, передбачає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи.

У період, що розглядається, багато європейських дослідників аналізують проблематику сучасного державного управління під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему державного управління як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія державного управління будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер.

Важливий внесок в розробку подібного трактування зробив відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, стверджував, що система державного управління є «фундаментальним антропологічним інститутом». А. Гелен вважав, що структури і інститути державного управління постають як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників. А прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи державного управління.

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в державному управлінні в багатьох країнах в 80-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей державного управління. Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років в галузі державного управління, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково-орієнтовними формами. Це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві та їхніх відносин з громадянами. На зміну «традиційному» державному управлінню приходить нова парадигма.

#### **Недоліки сучасної моделі:**

– Ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації.

– Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для управління; вона дає почуття впевненості, але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям.

– Коли бюрократизм перебільшений, його пороки можуть замінити його чесноти.

– Формальна бюрократія має свої сильні боки, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється.

– Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає адмініструванню, або виконанню інструкцій, але не менеджменту, або досягненню результатів.

## **Тема 2. Громадське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування**

### **2.1. Етапи формування громадянського суспільства**

«Громадянське суспільство» (як соціальний феномен, і як теоретична концепція) охоплює період від кінця XVII до 1-ої половини XIX століття. Його основні положення були сформульовані такими видатними мислителями як Дж. Лок, А. Фергюссон, Ш. Л. Монтеск'є, Ш. Кант, Ф. Г. Гегель, А. де Токвіль.

Застосувавши термін *societas civilitas* (пізніше: *civil society* – цивільне суспільство) для означення нових суспільних порядків, які утверджувались на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства та держави, їх трактування як певного типу антиномії, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадянську (соціальну). Життя в останній ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їхньому праві творити спілки та асоціації, захищати власні інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних зверхників.

Ранні концепції громадянського суспільства наголошували на економіці як його головній складовій частині. Адже саме тут індивіди проявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули якомога меншого втручання держави у свої справи.

Проте, це не означало, що держава не відігравала жодної ролі в становленні громадянського суспільства. Її функції полягали в творенні та впровадженні в життя законів, що були втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав та свобод.

Отож, громадянське суспільство, яке формувалося від XVII аж до



1-ої пол. XIX ст., на практиці було молодим буржуазним суспільством, яке утверджувало ліберальні свободи, підкорялося законіві, формувало громадську думку щодо проблем, які були визнані загально значущими. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки та об'єднання, які функціонували автономно, під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим, ринок приніс і анти громадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності.

В міру усвідомлення цих проблем зростала стурбованість щодо них, ширилися класові антагонізми, загострювалася класова боротьба, а теорія громадянського суспільства, яка акцентувала увагу на позитивних, солідаристських аспектах, відходить у минуле. Настає період громадянського суспільства, який триває від середини XIX до 2-ої пол. XX ст. як елемент суспільної системи і як автономна щодо державних структур сфера публічного життя громадянське суспільство значною мірою зберігається (а в країнах т. зв. другого «ешелону» цивілізації щойно починає утверджуватись). Але в багатьох країнах, де раніше була розроблена теорія громадянського суспільства, його якісні параметри тепер змінюються.

Суспільство, за висловом Дж. Кіна, «дичавіє». На практиці це проявляється в загостренні класових суперечностей, у пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів, загалом – у «нецивілізованому» поводженні та незбалансованому впливі тих, кого ми нині назвали б «олігархами». Стають популярними соціалістичні концепції суспільного розвитку, серед них одна з найрадикальніших – марксизм. К. Маркс і Ф. Енгельс та їхні послідовники оголошують громадянські зв'язки і громадянське суспільство формою класових відносин, породжену капіталістичним способом виробництва і приречену загинути разом із ним. А в 1-ій пол. XX ст. в низці країн громадянське суспільство взагалі на певний час сходить зі сцени внаслідок гіпертрофії державних функцій «легітимного насильства» (фашизм ф сталінізм). Не дивно, що концепція громадянського суспільства стає непопулярною.

Щоправда, саме на період громадянського суспільства припадає найвище піднесення громадського життя в Центрально-Східній Європі і, зокрема, в тій частині України, яка належала до Австрійської імперії. Остання саме тоді встала на шлях конституційного розвитку та надала рівні права народам, які входили до її складу. В умовах дотримання владою Австро-Угорської монархії принципів правової держави наприкінці XIX на

початку ХХ ст. відбувся злет громадянської свідомості та організованого громадянського життя українців Галичини. Він сприяв відродженню їхнього економічного та політичного життя, зростанню національної гідності й спростував упереджені твердження щодо нездатності українців до державного життя, єднання і громадянської поведінки.

Серед західноєвропейських теоретиків 1-ої пол. ХХ ст. всебічно досліджував феномен громадянського суспільства італійський марксист Антоніо Грамші. Робив він це з властивою марксистам політичною метою: позбутися поділу на громадянське суспільство і державу і побудувати так зване «регульоване суспільство». Та після II Світової війни, особливо з настанням III хвилі демократизації країн світу, твори Грамші послужили містком, який з'єднав майже розірвану традицію теорії та практики громадянського суспільства в західних країнах, а саме він став провісником наступного етапу в її розвитку – громадянського суспільства. Цей етап приніс відродження та осучаснення ідеї, впровадження її в життя нових країн і навіть континентів.

Надзвичайний успіх раніше забутої концепції громадянського суспільства в післявоєнний період, а особливо у 80-90-ті роки ХХ ст. пояснювався тим, що за її допомогою спершу було розроблено нову «стратегію трансформування диктаторських режимів», а відтак вона стала інструментом пояснення, чому і як відбулося падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі та від чого тут залежатимуть успіхи в утвердженні демократичних інститутів. Проте вплив концепції не обмежується країнами, що здійснюють перехід від авторитарних і тоталітарних режимів до демократії.

Отже, громадянське суспільство – це стара, але дуже актуальна теоретична концепція, котра усе ще «володіє значним аналітичним, нормативним і політичним потенціалом». Причому тепер, як вважає Дж. Александер, вона прийшла в науку надовго. З крахом комунізму і кризою соціалістичних ідеологій центр ваги в дослідженні соціальних проблем перенесено з соціалізму на демократію. А в «арсеналі» демократичної теорії найбільш підходящою для аналізу соціальних проблем є саме концепція громадянського суспільства.

## **2.2. Основа і інститути громадянського суспільства**

При всій різноманітності інтерпретації громадянського суспільства, переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної

частини суспільної системи і має певне аналітичне навантаження лише у випадку розмежування суспільства і держави. Крім того, воно має певні якісні характеристики. Тому його не слід змішувати із «людським суспільством» взагалі ні історично, ні структурно, ні культурно.

Структурно громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, яка, як уже згадувалось, наближається до соціальної сфери суспільного життя. У зародковому стані вона фактично присутня в кожному сучасному суспільстві. Однак суспільства різняться її розмірами (вона може, як за тоталітаризму, прямувати до нуля, а може охоплювати основний простір людської життєдіяльності) та за її якістю: рівнем розвиненості, повноцінністю функціонування, системою цінностей.

*Як підструктура суспільної системи, громадянське суспільство, у свою чергу, має складну внутрішню структуру, до якої входять компоненти інституційного плану і певний тип культури.*

#### **Інститутами громадянського суспільства є:**

➤ добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;

➤ незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку, громадська думка як соціальний інститут;

➤ у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;

➤ залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);

➤ на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

**Громадянське (цивільне) суспільство** – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності.

Тільки сукупність історичних, структурних і культурних рис громадянського суспільства дає нам його «нормативний образ», розкриває сутність цього поняття як ідеального типу. З переходом на описовий рівень ми можемо встановити міру наближеності конкретних суспільств до визначеного в такий спосіб ідеалу, сказати, наскільки в ньому розвинені структури і культура, притаманні саме громадянському суспільству.

## **2.3. Функції громадянського суспільства при здійсненні управління державою**

### **Найголовніші функції громадянського суспільства наступні:**

✓ По-перше, громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їхньої самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

✓ По-друге, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у власних силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» – ті невід'ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій.

✓ По-третє, інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

✓ По-четверте, ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди.

Функціональна характеристика вказує на роль громадянського суспільства у суспільній системі, на те, чому його розглядають як опору демократії і як вияв свободи. Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо в ньому відсутній бодай один з найголовніших його атрибутів, до яких слід віднести:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;

- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;

- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;

- зорієнтована на громадські інтереси та публічну політичну діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Отже, громадянське суспільство – це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей взаємодії є

формулювання, висловлювання і захист індивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

## **2.4. Види громадянського суспільства**

І дійсність, і теорія еволюціонуючи в часі, зазнали змін, які були узагальнені під назвами «громадянського суспільства». Це – часові або історичні моделі громадянського суспільства. Поряд із ними можуть бути виділені моделі, в яких враховано переважання тих чи інших функцій у життєдіяльності громадянських суспільств. Вони також властиві певним етапам його еволюції, або певним країнам. Варіантом такого «моделювання» є виділені Ненсі Розенблум такі різновиди громадянського суспільства як «демократичне», «посередницьке» та «виборче громадянське суспільство».

«Демократичне громадянське суспільство» вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти наголошують на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). головною справою громадянських об'єднань тут є «прищеплення» громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності розглядати їх в ім'я загального добра. Для цієї цілі, вони повинні внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками», орієнтованими на публічні аргументи обговорення і здійснення політики.

«Посередницьке громадянське суспільство» розглядається як агент формування чеснот, як вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного вирішення проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадськості, відкритості, товариствкості та відповідальності – якості, які утримують плюралістичну ліберальну демократію разом (як це описано у Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достоїнств, і соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво.

«Виборче громадянське суспільство» докладє зусиль до підвищення економічної ефективності і загального добробуту. Це поки що нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона, на думку автора, найбільше відповідає умовам сучасності. Пропонуючи цю модель як найперспективнішу.

Наприклад: Розенблум спирався на Гегеля, котрий писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського

суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузько групова прив'язаність, бідність – риси, що й сьогодні загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень».

## **2.5. Громадське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин в державі**

Однією з головних умов забезпечення стабільності в державі є належний розвиток громадянського суспільства.

Саме тому згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України» створення громадянського суспільства віднесено до пріоритетних національних інтересів.

Це означає, що розв'язання проблеми інтенсифікації процесів його становлення як одного із ключових чинників забезпечення суспільно-політичної стабільності є досить актуальним завданням, на що звертає увагу чимало дослідників.

Внаслідок цього в сучасних умовах реформування суспільно-політичних та економічних відносин тій чи іншій людині досить важко побачити контури майбутнього, знайти своє місце та з'ясувати власне призначення, віднайти оптимальні засоби для розв'язання конфліктних ситуацій, визначити шляхи саморозвитку та забезпечення власної безпеки.

**В умовах громадянського суспільства можна виділити низку основних принципів, які характерні у ставлення до індивіда:**

- усі члени суспільства рівні перед законом;
- усі члени суспільства мають рівні можливості для реалізації своїх цілей;
- кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких питань, що стосується його особисто;
- чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи, рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін, рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю.

Найбільш актуальні проблемні питання формування громадянського суспільства можна умовно поділити на дві групи: неухильне забезпечення прав і свобод людини та вдосконалення механізмів формування функціонування вказаного суспільства.

Сьогодні в розвинених країнах світу інвестиції в людину, освіту, науку, культуру, людського спілкування, дозвілля що стають пріоритетними порівняно з інвестиціями у промислове виробництво. В умовах глобалізації

необхідність підвищення ефективності функціонування політичних структур, державних інститутів, загалом системи державного управління зумовлені потребами більш високого рівня організації управління суспільними процесами.

Існує два можливих, але принципово відмінних методи досягнення соціально-політичної стабільності, які значною мірою залежать від сутнісної основи організації державної влади. В умовах тоталітарної держави – це метод послідовного силового тиску на суспільство (економічного, ідеологічного, політичного тощо). Якщо ж це демократична країна, то соціально-політична стабільність досягається завдяки підвищенню рівня соціальної однорідності суспільства.

Проте будь-який силовий тиск з боку органів державної влади неминує породжує протидію, яка рано чи пізно призводить до соціально-політичної деструкції соціального організму, сепаратизму тощо, тобто до сукупності реальних загроз національній безпеці. Очевидно, рівень вказаних загроз залежить від чисельності вказаних прошарків. Для умов України він може бути досить високим, як показав перебіг і результати виборів Президента України у 2004 р.

Отже, такі феномени, що характерні для сучасних розвинених демократичних країн, як: середній клас, громадянське суспільство і правова держава формуються одночасно і являють собою лише різні форми репрезентації одного і того самого процесу, суть якого відображає трансформацію тоталітарної держави в демократичну. Саме тому деякі дослідники стверджують, що «...формирование среднего класса, гражданского общества и правового государства – это тесно взаимосвязанный процесс социальной трансформации, основанной на множестве объективных и субъективных предпосылок, который не является произвольным процессом...».

## **Тема 3. Публічне адміністрування та влада**

### **3.1. Поняття «феномену влади»**

Історія свідчить: кожний, хто рвався до трону, шукав свого: один багатства, інший – почестей, третій – права вершити долю людей, четвертий – прагнув змінити світ... І майже всі вели боротьбу за владу. Філософ Поль Буаст говорив, що «споруджують олтарі богам, властям, свободі для того, щоб зійти на них і владарювати», а політолог Джон Мілль твердив, що «властолюбство і свободолобство постійно антагоністичні. Де найменша

свобода, там пристрасть властолюбства найнахабніша і нерозбірлива».

### **В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади.**

❖ На світанку людської цивілізації – у первісному суспільстві – первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первісного суспільства.

❖ Потім, з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид – політична влада, розширювати свій вплив, реалізувати свої інтереси.

❖ Коли з'явилися політичні форми організації суспільства, такі як держава, виникає і державна влада, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати у разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами.

❖ З настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи і ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізувати інтереси групи держав у певному регіоні світу.

Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду – міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

❖ Найважливішою умовою гарантії прав і свобод громадян, зміцнення демократії є поділ влади при збереженні єдності державної влади. цей принцип був сформульований у 1690 р. англійським філософом Джоном Локком, а потім розвинутий французьким просвітителем Шарлем Монтеск'є («Дух законів», 1748) і вперше реалізований в американській конституції 1787 р. Середньовічна Європа не знала поділу влади, існував лише розподіл сфер впливу світської влади і влади церковної, котрі багато сторіч зі змінним успіхом вели боротьбу за першість.

У Радянському Союзі при повній монополії на владу з боку КПРС існував фактичний розподіл її функцій між партійними органами, органами КДБ і армією.

Протиріччя і суперництво між цими впливовими організаціями дозволяли вищому радянському керівництву контролювати ситуацію в країні.



У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний чи юридичний глава виконавчої влади) формально незалежний від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах) одержала назву «системи стримувань і противаг». Дієвість цієї системи продемонструвала уотергейська криза 1974 р., що скінчилася вимушеною відставкою президента Р. Ніксона, а також спроба імпічменту президента Б. Клінтона в 1999-2000 р., як найважливішого інструмента даної системи.

### **3.2. Публічна влада та публічне адміністрування**

Влада є одна з фундаментальних початків людського суспільства. Слово «влада» – грец. – планувати, управляти, володіти. Влада – право і можливість розпоряджатись чимось і кимось, підкоряючи своїй волі. Коли американського президента Річарда Ніксона спіймали на брехні стосовно скандальної події в готелі «Уотергейт», спалахнула політична криза і, не чекаючи процедури відречення президента від посади конгресом, Річард Ніксон пішов у відставку.

#### ***Чому на такий крок іде людина, яка є главою держави?***

Адже президент мав переважну законність, символ суверенітету великої держави, в його руках зосереджені важелі і механізми управління, але Річард Ніксон не дає відчутти суспільній думці свою владу, а покійно йде у відставку?

Влада – це здатність конкретних лідерів змусити підкорятися собі.

Сприймаючи владу лише як потенціал примусу і насилля, не можна зрозуміти, чому в історії сучасного суспільства можливі і такі парадокси. Якщо міра законності – показник ступеня поваги суспільства до уряду, а забезпечити суверенітет – показник поваги до держави, то влада – це повага конкретного політичного лідера її здійснюючого, повага народу.

### **3.3. Влада як основний засіб публічного адміністрування**

Влада є скрізь, де є стійкі об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в усій державі.

Влад безперечно засіб здійснення політики.

Влада – організована основа політики, одне з важливіших знань управління суспільством, культурною діяльністю, конкретним життям людини.

Влада має універсальну властивість:

▪ Загальність функціонування в усіх сферах суспільних відносин і політичних процесах.

▪ Здатність проникати в усі види діяльності.

▪ Зв'язувати людей, суспільні соціальні верстви і групи і протиставляти їх.

▪ Має і єдиний принцип діяльності командування в різних його формах (розпорядження, наказ, переконання та ін.).

*Поняття влада має багато тлумачень:*

• Можливість і здатність проводити свою волю.

• Відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються.

• Здатність досягати поставленої мети.

• Спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень.

По-перше, з точки зору мети визначення влади характеризує здатність досягнення поставленої мети, одержання намічених результатів. Англійський політолог Бертран Рассел відмічає, що «влада може визначитись як реалізація наміченої мети».

По-друге, влада розглядається як особливий тип поведінки за яким одні люди командують, інші підкоряються американський політолог Гарольд Лассуелль відмічає, що початкові імпульси для виникнення влади дає властиві індивідам прагнення до влади і володіння політичною енергією. У владі людина бачить засіб поліпшення життя, надбання багатства, завоювання престижу, свободи, безпеки тощо.

По-третє, з позицій психології влада розглядається як індивідуальна поведінка (Зігмунд Фрейд, Карл Юнг).

Прагнення до влади і особливо оволодіння нею виявляє функцію суб'єктивної компенсації фізичної або духовної неповноцінності. Влада виникає як взаємодія волі до влади – одних і готовності до підкорення, добровільному рабству – інших. У психіці людини, вважає Зігмунд Фрейд, є структури, що роблять її схильною до віддання переваг свободі від рабства заради особистої захищеності і заспокоєння з допомогою любові до володаря.

По-четверте, існує і системний підхід до визначення влади. такий підхід протилежний підходу з позиції поведінки людини і психологічному баченню влади.

Системний підхід у визначенні влади виходить з похідності влади, а тлумачення її впливає не з індивідуальних відносин, а соціальної системи як властивості системи, що проявляється у взаємовідносинах частин і цілого.

американський політолог Толкотт Парсонс визначає владу як «здатність системи забезпечувати виконання її елементами взятих зобов'язань, спрямованих на реалізацію колективної мети системи». Інші представники системного підходу (Карл Дойч, Ніколас Лукас) пояснюють владу як засіб соціального спілкування (комунікації), що дозволяє регулювати групові конфлікти і забезпечувати інтеграцію суспільства.

Аналіз влади – глобального, виняткового, незвичайного явища, властивого і природі і людському суспільству показує, що влада має давно традицію в історії суспільної думки.

Ще Аристотель висловлював думку, що початки владарювання і підкорення універсальні, охоплюють не тільки світ живих істот, але й неживу природу. відносини влади Аристотель розглядав як природну необхідність одних людей підкорятися, а інших – панувати, управляти, владарювати.

*Влада є ядром політики.*

*Влада як суспільне явище, характерне для людського суспільства.*

Сутність поняття розкривають його складові елементи: підпорядковуюча сила, воля, ціле покладання, соціальна відповідальність.

Проявом цієї сутності є управління. Влада є соціальним явищем, це відносини між людьми. Державна влада має усі перелічені елементи та виявляється у процесі публічного управління.

### **3.4. Держава як суб'єкт політичної влади. Поняття економічної влади**

Мета будь-якої держави – організація суспільних сил і ресурсів для оптимального рішення вагомих проблем. Перші держави виникли на Древньому Сході з метою створення єдиної інтеграційної системи, без якої землеробство було неможливим. Однак в умовах постійного дефіциту вкрай необхідних ресурсів, державна влада дуже рано почала використовуватися для перерозподілу ресурсів на користь найбільш привілейованих груп населення. Звідси походження найважливішої функції держави – функції насильства щодо тих груп населення, яких не влаштовував даний переділ.

Спосіб здійснення державної влади пов'язаний з певними формами і методами публічного управління.

Демократія суттєво відрізняється від усіх інших режимів, що відображено в діяльності системи управління – посилюється децентралізація, значну роль в процесах управління відіграє місцеве самоврядування, економічні методи заміщають адміністративні, задоволення органів влади. Певні особливості здійснення функцій публічного управління в різних

країнах обумовлені способами організації державної влади, тобто формами правління.

Це може бути республіка (влада здійснюється обраним населенням колегіальним органом чи одноосібним лідером) або монархія (влада здійснюється одноособово чи від імені спадкового монарха). Республіка може бути президентською, парламентською або змішаною, монархія – абсолютною, парламентською, дуалістичною, теократичною, виборною. Це відбивається на організації процесів прийняття і реалізації державно-управлінських рішень. Виконанні кадрових функцій тощо.

Зовнішні функції держави також серйозно змінювалися: від системного прямого насильства у відношенні більш слабких сусідів до міжнародного співробітництва і зміцнення впливових міжнародних організацій і об'єднань. При цьому варто мати на увазі, що глобалізація сучасного світу не припускає відмовлення від державної форми організації суспільства, більш того роль національної держави в таких умовах може зростати.

В міру ускладнення соціальної структури суспільства у держави виникає нова функція – політична, – що має за мету узгодження інтересів впливових суспільних сил.

Ця задача вирішувалася по-різному: від прямого придушення незгодних до створення механізмів, що дозволяють організувати цивілізовану політичну боротьбу. Ускладнення функцій держави, поява її нових форм пов'язані з пошуком і розвитком механізмів політичної боротьби.

Політична влада є всяка заснована на насиллі, примусі, влада однієї групи людей щодо іншої групи або інших груп людей в умовах антагоністичного суспільства частіше, хоча і не випадково – у ставленні певного суспільного класу.

Для здійснення політичної влади необхідні всі ті елементи, які взагалі потрібні для здійснення влади, а також суспільного поділу між групою (групами), що здійснюють владу і групою (групами), стосовно якої влада здійснюється, і організований примус як основа здійснення влади.

Функції політичної системи суспільства, організація його політичного життя, політичних відносин, що включають відносини між державою і суспільством, суспільними групами, класами, асоціаціями, політичними інститутами, апаратами і органами державного управління, політичними партіями, громадянами та ін., управління справами суспільства і держави на різних рівнях.

Політична влада – це політичне панування, політико-правова гарантія певного типу економічних, соціальних відносин, один з видів авторитету, власне політичного авторитету.

Політична влада – одне з найважливіших проявів влади, що характеризується реальною здатністю певної соціальної спільноті (класу, страту, нації або іншої соціальної спільноті), а також індивідів, які відображають її інтерес здійснювати, реалізувати свою волю з допомогою політики і правових норм.

Економічна роль держави час розумілася однобоко – лише як присвоєння через податкову систему або в інший засіб довольної частини суспільних ресурсів. У XVIII-XIX ст. з'являється теорія про державу «як нічний сторож приватної власності» (за відомим висловом Ф. Лассаля). Лише в кін. XIX – поч. XX ст. зміцнюється уявлення про організаторську роль держави в економічній сфері. Відповідно розвивається соціальна функція сучасної демократичної держави, а саме: перерозподіл частини суспільних ресурсів на користь незаможних з метою зміцнення стабільності всього суспільства в цілому (концепція соціальної держави).

Економічна політика – це насамперед, державна політика.

Однак як реальні суб'єкти, що активно впливають на економічну політику, виступають: політичні партії, об'єднання, профспілки, фінансово-промислові групи. Особливо велика у визначенні напрямків економічної політики роль фінансово-промислових груп.

Певний тиск на уряд роблять і інші суб'єкти економічної і соціальної політики.

Упроваджуючи у владі структури чи делегуючи туди своїх представників, здобуваючи контроль, над сучасними засобами масової інформації, фінансово-промислова олігархія зосереджує у своїх руках політичну й економічну владу. Це дає практично необмежені можливості впливу на політику уряду визначення її мети та засобів їх досягнення.

В економічній політиці, важливе місце займає тісний взаємозв'язок і субординованість усіх її ланок і складових.

Найважливіша мета економічної політики держави:

- По-перше, стабільне економічне зростання: повна й ефективна зайнятість.

- По-друге, орієнтація на інновації і підвищення економічної ефективності: стабільний рівень цін.

- По-третє, збалансованість державного бюджету: рівновага платіжного балансу.

Це означає, що жодна економічна система, жодна навіть найрозвинутіша країна не може забезпечити виконання всієї мети не тільки в короткий термін, але й у тривалих періодах.

Однак, ступінь не удосконалення ринку куди менше фіаско політики, до якого ведуть прорахунки в економічній політиці реальних суспільних систем.

### 3.5. Поняття «лобізму»

**Лобізм** (англ. *lobbyism*) – скоординована практика відстоювання інтересів чи чинення тиску на законодавців і чиновників неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами чи етнічними спільнотами на користь того, або іншого рішення. Лобізм також передбачає діяльність зацікавлених осіб, яка сприяє ухваленню органами влади тих або інших рішень, з використанням формальних і неформальних відносин в органах влади.

Передусім йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі.

Іноді асоціюється з корупцією і нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча лобізм не обов'язково передбачає підкуп державних працівників. Представники зацікавлених груп називаються *лобістами*, а їх групи *лобі*.

#### **Історія терміну.**

Вважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. Central Lobby).

Перша згадка про лобіювання датована 1820 р. про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США.

Англійською *lobby* означає «кулуари», «коридори».

За іншою версією, термін від різного роду активіст, які очікували президента США в кулуарах готелю, щоб намагатися вплинути на нього і таким чином посприяти прийняттю вигідного їм рішення. У 1946 р. у США був прийнятий спеціальний закон про лобізм і зараз цей феномен існує у всіх демократичних країнах. Нерідко лобісти мають свої контори при законодавчих органах. Легалізація цієї діяльності дозволяє зробити прозорими взаємини влади і бізнесу, щоб виборці могли бачити, чиї інтереси відстоює той або інший політик.

## **Тема 4. Публічне адміністрування та муніципальна влада**

### **4.1. Поняття публічної муніципальної влади**

Муніципальна влада, будучи самостійним видом публічної влади, за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його необхідності громадянському суспільству.

Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

В одній якості муніципальна влада та місцеве самоврядування разом виступають інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності (ст. 7 Конституції України), а саме:

- чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку;
- принципівий вибір політичної системи, в основі якої знаходяться загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування – одна з них);
- зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, цого коштів та контролю, у включенні жителів села, селища або міста до процесу самодопомоги і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, у пробудженні свідомості щодо глибокої солідарності інтересів суспільних з інтересами урядовими, інтересів індивідуальних з інтересами суспільними та державними.

Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних

проблем місцевих жителів, їх спільностей, а через те окремі проблеми суспільства в цілому, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості, діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. можна з повною впевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади.

Таким чином, можна визначити, що функції муніципальної влади:

1. це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види її здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування;

2. охоплюють основні сторони соціальної спрямованості муніципальної влади та призначення щодо вирішення завдань, що входять до кола питань місцевого значення;

3. відображають недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади);

4. дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи;

5. характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Виходячи з наведеного: «муніципальна влада» – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування.

Сутність муніципальної влади криється у активності жителів – членів територіальних громад, які здійснюють управління політичними, економічними та соціально-культурними процесами на певній території та вирішують самостійно та під свою відповідальність питання місцевого значення.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити складні організаційні, економічні, правові завдання, у чому зацікавленні насамперед самі територіальні громади.



## **4.2. Поняття місцевого самоврядування. Основні фактори його формування**

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України (1996 р.) дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- ✓ по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- ✓ по-друге, специфічної форми народовладдя;
- ✓ по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принципи місцевого самоврядування повинен бути визнані у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції України».

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

### **Основними формами місцевої демократії є:**

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади характеризується: місцеве самоврядування

✓ місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

✓ місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування,

його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

### **4.3. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування**

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що:

- по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України);
- по-друге, органом місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді

предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

– власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

– делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

#### **4.4. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування**

Представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Положення Європейської Хартії місцевого самоврядування отримало логічний розвиток в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції (ст. 26).

До представницьких органів Конституції України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України

«Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчий орган місцевого самоврядування – створюваний представницьким органом місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідному органу виконавчої влади.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради – голова відповідної ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а у разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та

інші виконавчі органи ради є підзвітними і підпорядкованими раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

#### **4.5. Посадові особи місцевого самоврядування**

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

Ст. 2. Посадова особа місцевого самоврядування. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

### **Тема 5. Закономірності, форми, методи та стилі публічного адміністрування**

#### **5.1. Головне призначення публічного адміністрування**

**Публічне управління** як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

**Сутність публічного управління** як системного суспільного явища розкривається цілісною єдністю необхідних внутрішніх зв'язків і залежностей, які знаходять відображення в законах управління та суспільного розвитку, що формулюються на певному рівні абстрагування мислення від об'єктивної реальності.

Саме явище є зовнішньою формою проявлення цієї сутності, його реальні характеристики безпосередньо залежать від того.

**Закони та закономірності управління** відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

- по-перше, вони носять об'єктивний характер;
- по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Поряд з цим між законами та закономірностями управління є й відрізняючи риси.

**Закон** – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Основні ознаки закону:

- закон являє собою різновид нормативно-правових актів (у їхній системі є закони й підзаконні акти) і як усякий інший нормативний акт містить норми права (загальні правила поведінки), адресовані відповідним суб'єктам права;
- закон приймається органом законодавчої влади (вищим представницьким органом державної влади) – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом);
- закон приймається органом законодавчої влади в особливому процедурному порядку (стадії законотворчості), передбаченому Конституцією й регламентом парламенту (див. п. 4 ст. 82 Конституції України);
- закон у системі нормативно-правових актів (системі законодавства) має вищу юридичну чинність;
- згідно п. 2 ст. 8 Конституції України (Основного Закону України) – Конституція України має найвищу юридичну чинність. Вища юридична чинність закону вказує на його верховенство в системі правових актів, що також припускає, що підзаконні акти повинні відповідати законам (видаватися на основі й на виконання законів), у випадку невідповідності (або протиріччя) вони у встановленому порядку відміняються;
- закон регулює найбільш важливі (основні, найбільш значимі) суспільні відносини, які становлять предмет компетенції парламенту країни;
- закон у системі законодавства ставиться до числа найбільш стабільних нормативно-правових актів;
- закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від

реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є публічне управління;

▪ *закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. В теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспектні і т. ін.*

▪ *Єдність системи управління.*

Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципи управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

▪ *Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління.*

Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

▪ *Співвідносність керуючої та керованої систем.*

Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

## **5.2. Загальний закон соціального управління**

Управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів.

Учені пропонують й інші визначення цього поняття. Наприклад, під управлінською системою розуміють сукупність компонентів, які у процесі взаємодії утворюють єдине ціле; сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні її складовим (живий організм, будівля,

годинник, комп'ютер, навчальна група тощо); сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які становлять єдине ціле і розвиваються відповідно до заданої мети, що є загальним для всіх цих елементів; певну цілісність (єдність), яка існує завдяки внутрішній взаємодії і зв'язкам між елементами, що її утворюють.

- Наділенні волею і свідомістю, люди виступають при цьому і в ролі керуючих, і в ролі керованих. Вони одночасно є і джерелами керуючого впливу і об'єктами, які відчують цей вплив на собі. Люди формують інформаційні потоки, оцінюють ефективність впливу, визначають цілі та завдання управління, приймають рішення, реалізують управлінські команди.

- Іншими словами, управління у соціальних системах знаходить прояв у свідомо-вольових зв'язках людей, усі основні управлінські категорії (суб'єкт, об'єкт, керуючий вплив, зворотні зв'язки) не є абстрактними. Вони матеріалізовані у конкретних діях людей, колективів, у взаємовідносинах між ними.

Соціальне управління – це управління, здійснюване у людському суспільстві, людьми по відношенню до людей.

І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Основою потреби в управлінні є проста на перший погляд обставина, властива у будь-якому людському колективу.

Це – співробітництво людей всередині колективу. Саме співробітництво, спільна діяльність заради досягнення конкретних цілей, перетворює окремо взятих людей у колектив.

**Виходячи з викладеного, визначимо найсуттєвіші, на наш погляд, ознаки соціального управління:**

1. соціальне управління завжди присутнє там, де виникає спільна діяльність людей;

2. його головне призначення полягає у здійсненні регулюючого впливу на поведінку учасників спільної діяльності;

3. функції соціального управління (координація, узгодження, планування, контроль, нагляд, примус) реалізуються в рамках суспільних відносин;

4. внаслідок соціально-управлінських впливів виникають управлінські відносини, які є різновидом, по-перше, суспільних, а по-друге, – вольових відносин;

5. соціальне управління є різновидом людської діяльності.

Соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої у



цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними.

Громадське управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має головним чином морально-організаційний характер.

Відмінності між державним і громадським управлінням не перешкоджають зростаючій взаємодії органів держави і громадських організацій.

Превалюючи роль державного управління у розв'язанні завдань, що стоять перед суспільством, – об'єктивна закономірність і одна з найважливіших умов реалізації волевиявлення народу.

### **5.3. Загальносистемні принципи публічного адміністрування**

Процес установлення і обґрунтування принципів публічного адміністрування (управління) має відповідати таким вимогам:

- ❖ відображати тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;
- ❖ характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;
- ❖ охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер;
- ❖ відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління.

#### **Принципи управління**

Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежить від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру

вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів публічного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів.

*Адміністративно-правові принципи публічного управління:*

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та публічного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

*Системно-цільові принципи публічного управління:*

✓ розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління по горизонталі та вертикалі;

- ✓ підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- ✓ несуперечність цілей одна одній;
- ✓ взаємодоповнення цілей;
- ✓ послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- ✓ розподіл цілей за функціями публічного управління.

*Системно-функціональні принципи публічного управління:*

- ✓ закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- ✓ сутність функцій органів публічного управління;
- ✓ диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- ✓ концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- ✓ комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- ✓ відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

*Системно-організаційні принципи публічного управління:*

✓ єдність системи органів державної влади;

✓ територіально-галузева організація управління;

✓ багатоманітність організаційних зв'язків;

✓ відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;

- ✓ делегування повноважень та відповідальності;
- ✓ поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- ✓ лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

*Адаптивні принципи публічного управління:*

- ✓ уточнення мети при зміні обставин;
- ✓ відповідність елементів системи визначеній меті;
- ✓ орієнтація на постійне оновлення;
- ✓ встановлення нормативів за елементами системи;

✓ урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;

- ✓ конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- ✓ посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів публічного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

#### **5.4. Закон централізації та децентралізації влади**

В науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація»:

✓ «характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, ... певна протилежна сторона централізації, ... своєрідний засіб відображення централізації»;

✓ «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому»;

✓ «передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем»;

✓ «процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації.

Аналіз наведених тлумачень свідчить про те, що децентралізація трактується як явище дія (передання, процес передачі) та характеристика управлінської дії (самостійність). Не можна не погодитися з думкою Н. Р. Нижник про те, що ця категорія є певною протилежною стороною централізації, своєрідним засобом її відображення. Виходячи з цього, для розуміння сутності явища доцільно розглядати обидві категорії разом.

На думку О. Ю. Оболенського «централізація – зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів.

Централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а

управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації.

У Постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» сформульоване завдання «Кабінету Міністрів України, комітетам Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань правової політики, з питань бюджету, з питань правової політики, управління народним господарством, власності та інвестицій, з питань фінансів і банківської діяльності інформувати Верховну Раду України про стан виконання Рекомендацій, схвалених цією Постановою».

Результати дослідження дозволяють зробити наступні висновки:

➤ централізація і децентралізація є парними категоріями, що позначають явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Як явище це певний стан відносин між суб'єктом і повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи;

➤ децентралізація державного управління в широкому розумінні характеризує відносини держави з громадянським суспільством та людиною, а у вузькому – між органами влади, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях;

➤ децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно, тобто паралельно у відносинах «держава-громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі»;

➤ процес децентралізації має охопити виконання основних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень;

➤ практичне досягнення оптимального співвідношення централізації і децентралізації потребує ретельного обґрунтування стосовно управління певними сферами життєдіяльності суспільства.

## **РОЗДІЛ 2**

# **ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

### **Тема 6. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень**

#### **6.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування**

**Управлінська діяльність** – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється **інтелектуальним характером**, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття на практичну реалізацію управлінських рішень.

За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є **інформаційною**.

Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється в необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і перш за все управлінської інформації.

Управлінська діяльність завжди виступає **колективістською**, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі.

Рисами державної управлінської діяльності також є: юридична здатність, чіткість і виразність.

Тобто це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому – кожної посади державного службовця.

**Процес управління** є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями.

Процес управління характеризує систему державного всі її елементи в динаміці як діяльність органів влади і їх кадрів, яка регламентується

нормативно-правовою базою, відповідає вимогам послідовності, повноти та якості виконання всіх етапів прийняття й ухвалення рішень і стадій управлінського циклу, безперервності, відповідності специфічним особливостям об'єкту впливу і т. ін.

## **6.2. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління**

Цілісна система публічного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему публічного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи.

Публічне управління – це система, що побудована для вирішення багатоцільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкту, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління). Для опису діяльності об'єкту управління необхідно використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління, тому система публічного управління може бути ідентифікована як складна.

Наприклад: ієрархія системи публічного управління: за адміністративно-територіальним поділом; держава – область – район – місто – район у місті, в той час як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва ЦОВВ. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів.

Розмір великої системи може бути визначений за різними критеріями:

❖ кількість підсистем: (апріорних – теоретичних, за законом; апостеріорних – фактичних – на практиці);

❖ кількість сходів ієрархічних підсистем, що відповідає кількості прирощувань метамови, що описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня.

### **Суб'єкт управління**

Суб'єкт управління може бути представлений органом виконавчої

влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного управління.

### **Об'єкт управління**

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно – територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

## **6.3. Поняття управлінського рішення та цілей в публічному адмініструванні**

**Державно-управлінське рішення** – це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня.

**Вироблення рішення** – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. **Воно є процесом**, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроєктованій ситуації.

У публічному адмініструванні застосовують системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає:

- ✓ розгляд керованого об'єкта як системи;
- ✓ віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого

рівня управління, який виступає складовою загальною системою управління;

- ✓ локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- ✓ типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у рамках досліджуваної системи).

Етап підготовки управлінського рішення об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденції її розвитку і бажаного стану в майбутньому.

Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному і горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана ціль відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Визначення цілей повинно супроводжуватись розробкою критеріїв оцінки їх досягнення.

**Цілі мають відповідати принципам:**

- бути конкретними;
- реальними;
- релевативними (прийнятими);
- узгоджуваними у часі.

Оцінка проблеми – це встановлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Критерій оцінки рішення – це вимір економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив.

Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений повною і своєчасною інформацією.

Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв'язку на інформацію управлінських рішень.

Зворотній зв'язок дає змогу коригувати помилки і відхилення, регулювати управлінські процеси.

Для прийняття рішення потрібна наукова (ноу-хау), нормативна, інструктивна, правова, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.



## 6.4. Послідовність прийняття управлінських рішень

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту.

**Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює:** прийняття рішення (вибір одного найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Основними складовими такого комплексу є: правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

**Правове забезпечення** передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасно локальних нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

У свою чергу **інформаційно-аналітичне забезпечення** охоплює комплекс робіт зі збирання, обробки та аналізу інформації, що використовується у процесі управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать: аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в державному управлінні все більше використовуються такі технології, як адміністративний аудит та контролінг.

**Організаційне забезпечення** охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й організації заключного етапу процесу управління. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

**Технічне забезпечення** охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, у тому числі даного його етапу.

Метою **психологічного забезпечення** є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

**Консультативно-договірне забезпечення** покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої на розв'язання проблеми і у визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка вирішується. Тому до розробки управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління.

## **Тема 7. Форми реалізації влади в публічній сфері, ресурси та технології публічного адміністрування**

### **7.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування**

Структура управління є внутрішньо упорядкованою, ієрархічно побудованою цілісною сукупністю відносно самостійних органів публічного управління та їх підрозділів, що здійснюють діяльність у межах законодавчого закріплення функцій і компетенції.

Систематизація підходів провідних вчених до визначення категорії механізм публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що він є невід'ємною складовою системи державотворення і відносяться до класу надскладних соціальних, динамічно функціонуючих систем.

Його зміст складає широке коло питань, пов'язаних з загальною системою державного управління: її структурою, принципами, функціями та особливостями функціонуванням суб'єктів, об'єктів і механізмів на засадах сучасних моделей і визначення їх ефективності і багато іншого.

В результаті того, що механізм вбудований в систему публічного адміністрування, він завжди бідніше за неї кількісно і якісно, проте це діючий механізм, який здатний відрекомендувати її в цілому, шляхом реалізації мети. Досягнення мети розвитку цієї публічної адміністративної системи означає реалізацію її механізму.

Механізм публічного адміністрування – це спосіб розв’язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.

Кожний з суб’єктів управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів: процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу); механізм управління (принципи, цілі, функції, методи); сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія); механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління. В практичній управлінській діяльності так чітко вищезгадані компоненти не відмежовуються, адже всі їх елементи постійно взаємодіють, знаходяться у безперервному рухливому стані.

В рамках системи публічного адміністрування обов’язково реалізується свідома, цілеспрямована організація її життєдіяльності.

Будь-який механізм складається з сукупності різних підмеханізмів (формування, структуризації, функціонування, пристосування, мінливості, розвитку і таке інше.).

Механізм може мати структурне відображення, операційне, функціональне, статичне або динамічне.

Найбільш ефективним механізмом в держаному управлінні можна вважати системний (одночасний) вплив, який здійснюється у вигляді атрибутивних (троїстих сутнісних) структур.

Внаслідок своїх унікальних властивостей саме атрибутивний вплив повинен займати найвищі щаблі в ієрархічній драбині інноваційних механізмів державного управління.

В інноваційних механізмах систем публічного адміністрування атрибутивність може проявлятися у трьох аспектах: структурному, процесуальному і структурно-процесуальному.

Перший аспект атрибутивності – процесуальний пов’язаний з тим, що управління це завжди процес – сукупність подій, станів, змін, який має певну цілісність і спрямованість основних частин. Процесу властивий рух, який характеризує спосіб його існування і відбувається за схемою: «початок», «середина» і «закінчення». Вони складають його діалектичну цілісність і водночас є самостійними частинами атрибутивної системи, які визначають структуру, спрямованість і характер змін у трьох її підсистемах.

Другий аспект атрибутивності – структурний може відображати

структуру побудови системи і функції кожного з трьох її елементів. Причому важливо не тільки правильно визначати конкретний склад цих елементів, але й вказувати послідовність їх розташування, правильно визначати вектори руху інформації. Також необхідно висвітлювати умови, які можуть сприяти підвищенню або зниженню ефективності використання атрибутивної навчальної моделі.

Організаційно-структурна характеристика публічного адміністрування певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення публічного адміністрування і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У публічному адмініструванні виникло нове завдання – провести чітке розмежування правового статусу тих державних органів, що належать до різних гілок влади, встановити особливості взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (органів публічного управління) з населенням, що могло бути зроблено, зрозуміло, тільки шляхом детального аналізу тих правових норм, які регулювали правовий статус зазначених суб'єктів, а також існуючої системи органів публічного управління.

Визначальний вплив на побудову структури органів публічного управління належить спеціалізації управлінської діяльності. Якщо розглядати цей вплив більш детально, то слід відзначити, що в першу чергу він зумовлюється цілісним комплексом внутрішніх і зовнішніх функцій держави, реалізація яких здійснюється органами влади згідно з їх повноваженнями, встановленими відповідними правовими нормами. Але при цьому необхідно зважати на те, що розподіл управлінської праці, масштабність завдань по кожній функції залежать від складності об'єкта управління як керованої системи, кількості її підсистем і елементів, а також виділених напрямів діяльності на міжнародній арені.

Структура органів публічного управління має формуватися з додержанням системно-функціональних і системно-організаційних принципів, які наведені вище. До важливих параметрів, що необхідно враховувати при визначенні структури управління, відносяться: кількість рівнів управління; додержання норм керованості, централізація виконання функцій; масштабність робіт певної функціональної спрямованості; розгалуженість міжфункціональних зв'язків, технічне оснащення управлінської праці тощо.

Система державного управління включає в себе центральну ланку державної влади й регіональне та місцеве управління. Через регіональне забезпечуються реалізація загальнодержавних інтересів у відповідній сфері, галузі, та врахування потреб територій. Місцеве самоврядування на відміну від державної влади задовольняє інтереси та потреби спільноти на місцях, у деяких випадках може виступати від імені держави.

## **7.2. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування**

Принципи організації й діяльності органів публічного адміністрування – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічного адміністрування.

Публічне адміністрування здійснюють відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління, як правило, не розглядають. Проте слід зазначити, що будь-яка діяльність, а тим більш управлінська, має певну основу. Конституція України дозволяє віднести до принципів публічного адміністрування такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласність.

*Принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою* впливає зі змісту статей 3, 17, 19 Конституції України тощо. Згідно зі ст. 3 Конституції держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Органи виконавчої влади відповідальні перед Президентом України, підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України в межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України, органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, установлених законом. Рішення вищих органів є обов'язковим для нижчих згідно з розподілом їх повноважень. Взаємовідносини вищих і нижчих органів виконавчої влади здійснюються на основі субординації.

*Принцип верховенства права* в Україні закріплений у ст. 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

*Принцип законності* безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього випливає, а також базується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції. Реальність законності гарантовано насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб додержуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) і правом громадян на звернення в державні та громадські органи, в тому числі суд.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь *в управлінні державними справами*, все українському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У здійсненні функцій державного управління громадяни беруть участь шляхом об'єднання в політичні партії та громадські організації. Через такі об'єднання громадяни здійснюють захист своїх прав і свобод, задовольняють політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.

Громадяни користуються рівним *правом* доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, недієздатні).

*Принцип гласності* в державному управлінні пов'язано на сам перед з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено (ст. 50

Конституції. Кожному гарантовано право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, а недоведені є нечинними.

Стаття 32 Конституції гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Функції управління є відносно відокремленими в процесі розподілу праці сферами державно-управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти.

Функції управління цілком виправдано відносять до складу найбільш фундаментальних понять, зважаючи на те, що вони:

- розкривають зміст публічного управління як систематичної практичної діяльності органів влади;

- опосередковують цілі в узгодженні з специфічними характеристиками керованих об'єктів управління;

- впливають на структурну побудову органів влади;

- зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації;

- визначають систему професійних вимог (спеціальних знань і практичних навиків) щодо виконання певних видів функціональної діяльності, застосування якої створює умови раціоналізації підбору та розстановки кадрів, у тому числі їх керівного складу та фахівців з високими кваліфікаційними характеристиками.

Процесу спеціалізації управлінської праці притаманний постійний характер, він здійснюється безперервно, але на певних етапах суспільного розвитку може відбуватись більш швидкими темпами або уповільненими. В умовах широкомасштабного реформування, яке здійснюється в цей період і охоплює більшою чи меншою мірою всі галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності, суттєві зміни відбуваються і у розподілі управлінської праці, що в реальній дійсності супроводжується як виникненням нових функцій державно-управлінської діяльності, так і радикальними змінами конкретних завдань, що мають виконуватись працівниками органів влади по традиційним видам функцій управління. Для своєчасного реагування на такі зміни, відстеження оновлення загального складу функцій управління

необхідно володіти знаннями щодо їх класифікації і взаємозв'язку в управлінні керованими об'єктами, здійсненні регулюючого впливу на процеси суспільного розвитку.

### **7.3. Форми організації публічного адміністрування**

Вибір і застосування тих чи інших форм, як певною мірою стандартизованих видів оформлення результатів прийнятих рішень у відповідності з специфічним змістом державно-управлінської діяльності за конкретними (головними) функціями, залежить від місця та ролі органу публічного управління в загальній їх ієрархічній структурі, а також його належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади.

Форми публічного адміністрування – це уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів публічного управління, їх підрозділів та посадових осіб, які створюють організаційно-правове забезпечення досягнення поставленої мети.

В залежності від статусу і компетенції органу влади чинним законодавством визначаються види форм управлінської діяльності.

Перш за все це стосується форм встановлення норм права на вищому рівні публічного управління (законів України, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України), які мають найвищу юридичну силу, або є за своєю природою підзаконними правовими актами. Укази Президента України можуть відігравати роль і первинних нормативних правових актів, але тільки в разі відсутності відповідних законів.

До нормативно-правових форм управлінської діяльності також відносяться:

- відомчі підзаконні правові нормативні акти (центральний рівень управління);
- розпорядження, що видаються місцевими органами публічного управління та органами місцевого самоврядування (територіальний рівень управління);
- локальні підзаконні правові нормативні акти у вигляді регламентів, положень і т. ін., призначення яких полягає в упорядкуванні внутрішньо організаційної діяльності (рівень конкретного органу управління).

Ці та інші форми державно-управлінської діяльності носять переважно організаційно-правовий характер. Вони мають також змістовне навантаження, оскільки є результатом виконання функцій управління відповідно з компетенцією органів влади.



У сучасній політичній теорії виокремлюються умовні «чотири табори» розгляду форм правління. Перший «табір» утворюють прихильники парламентської системи і противники президентської форми правління – це передусім дослідники, об'єднані навколо Х. Лінца і його послідовників. До другого «табору» належать захисники президентської системи. Третій «табір» згуртовує прибічників змішаних форм правління, включаючи напівпрезидентські. До четвертої групи дослідників відносять вчених, які переконані у тому, що не слід абсолютизувати переваги та недоліки різних форм правління, бо «дна й та сама форма правління може отримувати абсолютно різноманітне наповнення, функціонуючи у різних соціальних умовах і артикулюючи різні сторони політичного спектру».

#### **7.4. Методи публічного адміністрування**

Методи публічного адміністрування представляють собою сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів публічного управління при виконанні його функцій або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об'єктів.

Такий підхід до визначення поняття «методи публічного адміністрування» базується на певній диференціації всієї сукупності різноманітних способів і прийомів на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державно-управлінську діяльність в органах влади, яка передусім безпосередньому впливу на об'єкти управління, а до другої – такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності у бажаний стан. Цей розподіл методів управління є відносним, але створює умови більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує увагу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудовітської управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто впливом на керований об'єкт.

**Методи управління** – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій публічного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Їх класифікація базується на вищезгаданих ознаках, які дозволяють більш чітко виділити групи методів управління. Так, за змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

**Методи правового регулювання** за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості публічного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами публічного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

**Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи** базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

– організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструктування;

– методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій;

– методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності.

**Економічні методи** спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежують свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Привалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керованою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів,

визначають простір для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих повноважень.

**Соціально-політичні методи** спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів публічного управління безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація. Важливим способом впливу на свідомість населення є популізм, який широко використовується політичною елітою під час виборчих кампаній, забезпечуючи простоту подання та доступність для розуміння людей власних програм лідерів, чи очолюваних ними політичних партій.

**Соціально-психологічні методи** управління спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Психологічні методи спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом відбору та розстановки персоналу. До них відносяться: комплектування малих груп, гуманізація праці, психологічне тестування при доборі кадрів тощо.

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу, а також на процеси, що в ньому здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності всього колективу. Тобто вони переважно стосуються формування відносин в середині організації. Будь-яке втручання зовнішніх сил, в тому числі і з боку керуючого суб'єкта, може привести до втрати самостійності об'єкту управління, до порушення внутрішньої збалансованості зв'язків, що склалися. Зовнішні соціальні методи можуть бути спрямовані на мотивацію всього колективу керованого об'єкту при вирішенні проблем регіону із застосуванням відповідних форм.

**Морально-етичні методи публічного управління** спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс «загрозливого авторитету» такими засобами, що зашкоджують діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

### **7.5. Стилi публічного адміністрування**

Стиль публічного адміністрування – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

*Авторитарний стиль* орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю – нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчують себе нікчемними, ображеними. Навіть мету організації робітники сприймають, як власне бажання такого керівника. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний – відносини «батьки-діти»; харизматичний – унікальні якості лідера; автократичний – жорстока підлеглисть керівникові; бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація.

*Ліберальний стиль* при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя,

неможливості управляти.

*Демократичний* (кооперативний, колегіальний) *стиль* керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Безумовно, стиль може змінюватися в залежності від поведінки об'єкту управління, його зрілості та можливостей, тобто поточна робота з керованими об'єктами потребує адаптації стилю роботи, використання ситуативного стилю. Ситуативний стиль управління передбачає можливість застосування таких його різновидів:

- розпорядження – визначення керівником ролі, завдань, строків для керованих об'єктів, наявність одностороннього комунікаційного каналу;
- пропозиція – вироблення керівником вказівок, які повинні бути прийняті керованим об'єктом за допомогою соціально-психологічної підтримки через двосторонній комунікаційний канал;
- співробітництво – спільне вирішення проблем через двосторонній комунікаційний канал;
- делегування – керівник надає об'єкту повну самостійність, а керований об'єкт приймає на себе відповідальність за свої дії.

## **Тема 8. Бюрократія в системі публічного адміністрування**

### **8.1. Бюрократія як наукова категорія**

Тип суспільного устрою, влада, а відповідно й демократія, управління, бюрократія перебувають у нерозривному зв'язку. Це є світоглядною основою наукового аналізу природи такого соціального утворення, яким є бюрократія. Отже, неможливо збагнути явище бюрократії та визначити форми й методи подолання або зменшення її активності поза соціально-економічним контекстом суспільства та його політичної системи. Тільки врахування цього дасть змогу усвідомити бюрократію як феномен сучасного суспільства, визначити її роль і місце в соціально-політичній структурі.

Бюрократизм проймає усі сфери суспільного буття людини – політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне та культурне життя. Про це соціальне явище написано багато, проте ця тема невичерпна.

Добитися прогресу в розвитку всіх сфер нашого життя без подолання

бюрократизму неможливо. Він є перешкодою на шляху подальшого розширення та поглиблення демократії, розвитку самоврядування, здійснення радикальної реформи економіки й управління, проведення соціальної політики. Бюрократичний, канцелярський стиль роботи, який десятиріччями вrostав в усі сфери й рівні управління, нині, в період модернізації суспільства, особливо нетерпимий. Наші численні канцелярії втягують у свою коловерть не тільки чиновний люд, а й законодавців, виробників, творчих працівників, широкі маси населення.

Неможливо визначити феномен бюрократії, з'ясувати її природу, проаналізувати її позитивні й негативні сторони, виходячи із самої бюрократії. Адже остання є похідною від політичного режиму, соціально-політичного устрою суспільства. Саме вістря боротьби проти всевладдя бюрократії має бути спрямоване проти того політичного режиму, який створює сприятливі для бюрократизації суспільного життя умови. Тому аналіз цього складного феномена, його ролі та функцій треба проводити не абстрактно, а в органічному зв'язку суспільства і політичної системи.

Усі дослідники феномена бюрократії відзначають багатозначність і багатоликість цього терміна. Слово «бюрократія» французького походження: *bureau* – письмовий стіл, *statie* – правління, що перекладається як правління з бюро, суфікс «кратія» означає посідання влади. У зазначенні дії слово «бюрократія» не вживається, оскільки є слово «бюрократизм». Вперше термін «бюрократія» застосував француз Вінсент де Гурней (1712-1759). Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності шляхом використання цивільних службовців, які перебувають на жалюванні.

Термін «бюрократія» використовують для позначення: організації державного управління та управлінської верстви в суспільствах різного типу.

У західній соціології термін «бюрократія» означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та управління суспільством. Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

У рамках цього основного поняття окремі соціологи дають свою інтерпретацію бюрократії, однак, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, раціоналізованої і деперсоналізованої системи, що забезпечує максимум продуктивності та ефективності діяльності установи. Так, Р. Блу і М. Мейєр тлумачать бюрократію як форму соціальної організації, М. Дімок – як загальний процес формалізації, М. Крозер як:

- 1) правління з бюро;
- 2) раціоналізацію колективної діяльності;

3) негативне явище.

Це слово вживається для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Термін «бюрократія» використовують для опису та критики різних ситуацій твердого застосування формальних норм чи процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури. Т. Джоуел у праці «Право і бюрократія» вживає цей термін як синонім «адміністративного агентства» або «організації» і співвідносить його із системою свідомо скоординованої діяльності з боку двох або більше осіб для досягнення адміністративних цілей. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, котра раціоналізована і деперсоналізована, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи.

Отже, якихось однозначних або всеохоплюючих визначень поняття «бюрократія» в науковій літературі немає. Можна сказати, що скільки праць, пов'язаних з дослідженням цього складного соціального феномена, стільки й різних значень, підтекстів, відтінків виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном «бюрократія». Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення.

Марксистське тлумачення бюрократії виходить з розуміння її як суспільного явища, що має соціально-класовий зміст. Це спеціально призначений адміністративний механізм, що слугує інтересам правлячого класу. В. І. Ленін вважав, що бюрократія – це окрема верства людей, яка за умов антагонічного класового суспільства зосереджує в своїх руках владу, спеціалізується на управлінні й поставлена у привілейоване становище перед народом. На нашу думку, не можна пояснити таке соціальне явище, як бюрократія, лише в термінах марксової-теорії класів, і далі ми це доведемо.

Відтак аналіз наведених, хоч і полярних у своїй світоглядній основі, тлумачень дає змогу визначити *бюрократію як спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також, осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми.* Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства, характерні риси її прямо залежать від типу політичного режиму. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії. Поділ праці зумовлює соціально-психологічні наслідки, породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості, що стало однією із соціально-духовних передумов бюрократії.

*Бюрократизм є відображенням в суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування*

*бюрократії*. В найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто *це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур*.

## **8.2. Теорія бюрократії М. Вебера**

У будь-якому суспільстві поділ праці породжує корпоративні інтереси, які виявляються у корпоративній свідомості. Саме в ній відбиваються і специфічні інтереси працівників сфери управління, їхнє прагнення до монополії і привілеїв. Конфлікт інтересів різних соціальних груп неминучий, і подолання його зумовлює необхідність формалізації управлінських і політичних процесів. Корпоративні інтереси управлінської еліти, безперечно, зумовлені політичним режимом, який вона обслуговує, однак її корпоративні інтереси виявляються і в раціональності завдань, які вона виконує. Ця соціальна група – компонент будь-якого політичного режиму. Головне її призначення – раціоналізація системи управління, діяльність її має бути інституційно регламентованою.

Соціологічну концепцію раціоналізації колективної діяльності, і насамперед у сфері управління, розробив відомий німецький учений Макс Вебер (1864-1920). Він знав основні твори Маркса, був вражений його «геніальними конструкціями» і вважав, що Маркс вірно визначив сутність капіталістичного способу виробництва. У своїх дослідженнях він багато що хотів протиставити марксизму, зокрема щодо проблем бюрократії. Веберівська теорія бюрократії вважається у західній соціології класичною концепцією організації і управління.

М. Вебер високо цінував філософію Г. В. Ф. Гегеля і спирався на її постулати при опрацюванні теоретичних проблем держави і чиновництва. Але при цьому слід відзначити, що Вебер не просто запозичив ідейно-теоретичні настанови Гегеля, а й розвинув свою концепцію в полеміці з ним. За Гегелем, державне чиновництво «являє собою зосередження державної свідомості та найбільш видатної освіченості. Тому воно і є головною опорою законності та Інтелігентності. Держава, в якій немає середнього класу, ще не стоїть через це на високому щаблі». Саме державні чиновники є головною складовою середнього класу, «в якому перебуває розвинутий розум і правова свідомість народних мас». Метою сутнісної діяльності середнього класу є загальне, тобто підтримання загального державного інтересу. Саме цей клас служить опорою держави, яка є «дійсністю моральної ідеї» та її існування, це – «хода Бога у світі, її основою служить сила розуму, який реалізує себе як



воля».

В основі теорії М. Вебера лежать зазначені думки Гегеля, і він, на противагу марксистській доктрині класової боротьби, завжди був прихильником ідеї компромісу інтересів і соціальних груп як такої, що визначає культурно-історичний розвиток суспільства. При цьому він вважав, що спосіб життя, ідеали, політичні й правові погляди будь-якої соціальної спільноти не повинні визначатися виключно матеріальними інтересами, інакше ця спільнота неминуче деградуватиме. Буття не повною мірою визначає свідомість.

Наступною основоположною засадою соціологічних поглядів М. Вебера була концепція раціональності. Остання, на думку мислителя притаманна всім людським вчинкам і взаєминам, і саме в раціональності втілені розум і свобода індивіда як найхарактерніші риси соціальної та інтелектуальної атмосфери сучасного суспільства. В раціональному управлінні М. Вебер бачив одне з основних джерел соціальної динаміки.

Ідею раціональності М. Вебер заклав і в основу моделі «ідеального» типу сучасної адміністративної організації, створивши теорію раціональної бюрократії. Для нього раціональне управління суспільством і бюрократія Західної Європи початку ХХ ст. – синоніми. Вчений відсік усе негативне, що не є, на його думку, сутнісним для характеристики бюрократії, і створив її Ідеальний тип. Більше того, існуючу буржуазну державу, право і бюрократію Вебер, вважаючи найвищою мірою раціональними, фактично перетворив на політичний ідеал. Загальність і незнищенність апарату управління – гарантія існування бюрократії.

Появу бюрократії німецький вчений тісно пов'язував з генезою раціональної держави і права. Влада підкоряється тільки праву, а діяльність бюрократії здійснюється на основі раціональної рутинізації і має формалізовану знеособленість, тобто знеособленість владних процесів. Вебер вважав, що громадяни підкоряються не чиновнику, а праву; чиновник лише втілює дане право в життя. Тому, за Вебером, легальне панування і бюрократичне управління – результат багатовікового процесу раціоналізації права.

Легітимність бюрократичного владарювання М. Вебер виводить з авторитету закону, що приймається у встановленому порядку, тобто підставою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують функцію дотримання і захисту діючого права. Отже, встановлюється режим підпорядкування безособовому порядку, а в його межах визначається чітка сфера впливу службових осіб – їхня концепція, в рамках якої вони діють, використовуючи свої знання і компетентність як головну умову

ефективності. Бюрократія – постійна характеристика суспільства, а незнищенність апарату – найважливіша характеристика бюрократії. Вибір існує лише між бюрократією та дилетантством.

М. Вебер віддавав перевагу контрактній системі наймання чиновників, що забезпечує їм свободу і незалежність від груп «стороннього тиску». Він вважав «документоване управління» найдосконалішою формою виконання покладених функцій за своєю точністю, сталістю, дисципліною, суворістю і надійністю, інтенсивністю та ефективністю.

*Сказане не тільки не суперечить демократії, а й передбачає, за Вебером, зв'язок розвитку бюрократії з демократичним рухом, який вимагає рівності усіх громадян перед законом і правових гарантій проти сваволі можновладців.* Водночас учений негативно ставився до соціалістичних рухів, які несуть з собою загрозу анархії і хаосу. Всі наступні соціальні облаштування обмежать людську свободу порівняно з капіталізмом. Тільки «раціональна держава» і бюрократія, вважав Вебер, можуть забезпечити свободу і соціальний порядок, хоча дух формальної бюрократичної безособовості, панування формальної раціональності веде до соціально-правової однорідності та нівелювання індивідуальних, етичних, культурних та інших інтересів.

*Водночас М. Вебер вважав, що ще однією важливою умовою забезпечення свободи є наявність господарства, яке функціонує на основі вільної конкуренції. Однак суспільство не може підкорятися лише інтересам економіки, економічна поведінка – це тільки частина соціальних дій людини.* Генезис капіталізму, за Вебером, пов'язаний з трьома соціально-історичними процесами: розвитком економіки, централізацією влади з опорою на бюрократію і розвитком демократії. При цьому вільний ринок не може бути самостійним і єдиним регулятором соціальних дій. Існує низка інших соціально-історичних факторів, які стосуються сфери ідеології та політики. В цьому, мабуть, основний зміст веберівських досліджень.

Вебер визначав демократію як єдність двох основних моментів: По-перше, це неможливість перетворення групи чиновників на замкнений стан за рахунок загальної доступності адміністративних посад. По-друге, обмеження адміністративної влади за рахунок розширення сфери впливу громадської думки.

Що таке Ідеальний (раціональний) тип бюрократії за Вебером?

Він повинен мати такі ознаки:

✓ організація будується на засадах ієрархії – встановлюється сфера влади і компетенція кожного рівня та індивіда в апараті управління, ієрархічна підлеглисть і відповідальність за рішення і дії чиновників;

✓ уся діяльність управління ґрунтується на максимально можливому поділі праці, розчленуванні на найпростіші, елементарні операції;

✓ в організації забезпечується формальна процедура прийняття рішення, що регулюється послідовною системою абстрактних правил, справно прикладаючи їх до окремих випадків (проте це не означає, як вважав Вебер, що службові обов'язки чиновників є простими та рутинними);

✓ ідеальний керівник управляє своїм апаратом в дусі формалістичної безособовості, безособових міркувань та емоцій, принцип безособовості – головне в управлінні;

✓ чиновник відособлений від власності на засоби управління, а посада відокремлена від індивіда, що здійснює адміністративні функції;

✓ служба в бюрократичній організації є особливою професією – це кар'єра зі своєю системою підготовки чиновників, просування по службовій драбині відповідно до рівня компетенції і знань, що сприяє утвердженню «корпоративного духу» поміж службовців і виховує в них високого ступеня лояльність, відданість організації і водночас стимулює їхню інтенсивну діяльність, в управлінні панує принцип безособовості.

Тільки наявність всіх цих властивостей забезпечує легальне панування. Кому і віддавав М. Вебер перевагу над бюрократією в ефективності використання знання, так це капіталістичному підприємцеві – зацікавленому приватному індивіду.

У своїй сукупності ці властивості «бюрократичної форми» організації забезпечують їй точність, сталість, суворість дисципліни і надійність. Ієрархічна структура влади, спеціалізація функцій і кар'єра чиновника гарантують високу ефективність управлінської діяльності. Високо розвинений бюрократичний механізм, на думку М. Вебера, так відрізняється від інших організацій, як машина від немеханічних видів виробництва. Тому сучасне суспільство або галузь господарства не можуть обійтися без бюрократії або чимось замінити її. Стабілізації і зміцненню організації сприяє поєднання матеріальних інтересів та ідеалів чиновників, а ефективність їх роботи забезпечується їхньою кваліфікацією, професійною компетентністю, раціональним та енергійним використанням набутих навичок і знань. Водночас кожен член «бюрократичної форми» організації має діяти відповідно до «раціональних цілей організації в цілому», системи правил та інструкцій, не допускаючи будь-якої дискредитації.

Отже, бюрократія і професійна кваліфікована праця службовців М. Вебером ототожнюються. Бюрократія – «ідеальний» тип організації, а отже, сам цей термін вживається ним тільки в позитивному розумінні. Бюрократична організація – це особливим чином упорядкована соціальна

система. Вона технічно вища щодо інших форм організації, а спеціальні знання є головним джерелом адміністративної (бюрократичної) влади.

М. Вебер розглядав ієрархічно впорядковану систему публічної адміністрації, котру він ототожнював з бюрократією, як один з доконечних організаційних реквізитів сучасного суспільства, що має забезпечити раціональну основу для соціальної організації. Переваги бюрократії для М. Вебера зумовлені лише організаційно-технічним характером, і він описував бюрократію переважно в рамках технічної і правової раціональності. Бюрократія – засіб прямування до мети. Однак ця мета досягається не просто використанням технічних (професійних) знань, а за допомогою юридичного обґрунтування. При цьому мислитель не вважав, що бюрократичне управління складається з одних позитивів. Головний недолік останнього – ігнорування специфіки конкретних ситуацій.

Хоча М. Вебер і відсікав у своїй характеристиці ідеального типу бюрократії її негативні сторони, проте це не означає, що він не бачив небезпеки переродження її на привілейовану касту суспільства. Учений припускав, що можливі гарантії від бюрократичних зловживань владою (певна система рекрутування, освіта, перевірка кваліфікації, ієрархія, висока службова платня і підвищена пенсія в старості) можуть покласти початок новим становим привілеям бюрократії.

### **8.3. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії**

В теперішній час відбуваються динамічні зміни не лише структури, а й стилю адміністративно-державного управління. Якщо держслужбовці на початку ХХ століття уникали ризикованих дій, страхалися змін і допущення помилок, оскільки вони боялися адміністративного покарання, то наприкінці ХХ століття стиль адміністративно-державного управління у провідних державах світу принципово змінився. Безперечно, ідеальна модель М. Вебера не може передбачити всіх особливостей, притаманних сучасній бюрократичній системі, проте вона, все ж, окреслює її принципові функціональні, світоглядні, соціально-психологічні характеристики.

До того ж, наприкінці ХХ століття у багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін. Наприклад, до середини 70-х років головним елементом у системі адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їхня політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді. Проте з кінця 70-х років ХХ століття важливого значення почала набувати їхня політична лояльність, а в багатьох випадках навіть активна

політична роль держслужбовців (особливо тих, що посідають високі й відповідальні посади). Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам.

При цьому, сучасна політологія вже не піддає сумніву сучасні тенденції розширення орієнтації державної бюрократії на різні політичні групи й партії, і навіть розвитку певної політичної самостійності держслужбовців вищого рівня влади щодо можливостей ухвалення рішень. Дедалі більша масштабність завдань і цілей системи державного управління, її технічна й технологічна комплексність і системність зумовлюють те, що сьогодні державні службовці змушені самостійно вирішувати багато завдань, які мають політичне значення.

З огляду на це під час розробки програми реструктуризації й модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного управління та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження політики. В зв'язку з цим видається необхідним застосовувати ефективні прийоми і технології подолання бюрократичної інертності та її опору нововведенням, переорієнтації управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів, і, врешті-решт, формувати окрему професію політичного й адміністративного менеджера (розробляти і впроваджувати спеціальні навчальні курси й програми, вивчати і запозичувати кращу міжнародну практику, активізувати науково-теоретичні й прикладні дослідження у цій сфері).

Головні ідеї сучасної теорії і практики державного управління можна звести до наступних принципів: *делегувати владу громадянам; вимірювати ефективність роботи результатами; керуватися цілями, а не правилами; працювати для інтересів і потреб замовників та споживачів адміністративних послуг; заробляти кошти, а не витрачати; децентралізувати владу; застосовувати ринкові механізми, а не бюрократичні; активізувати та консолідувати діяльність усіх секторів – державного, приватного і громадського.*

#### **8.4. Публічна служба**

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє

господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. В літературі зазначається, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну.

Існує також поділ служби в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. З прийняттям 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України вперше, на законодавчому рівні, було введено визначення публічної служби. Так у п. 15 ст. 3 цього Кодексу закріплено: публічна служба – 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.

Суттєвим тут є те, що поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Слід зазначити, що поняття публічної служби не поширюється на роботу найманих працівників в державних органах і недержавних суб'єктах публічної влади, які виконують функції, аналогічні функціям, що здійснюються відповідними працівниками у приватній діяльності.

Отже, можна сказати, що Україна почала розвивати інститут державного професійного чиновництва. Але досить важко починати відновлювати норми поведінки з початку, коли вже існує доволі широка база функціонування державної служби в нашій країні. Тому Україна, щоб полегшити деякі нерозв'язані питання щодо розвитку публічної служби, вирішила запровадити досвід Європейського Союзу.

На сучасному етапі розвитку публічної служби законодавча влада пропонує внести на розгляд проект Закону України «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби». Необхідність прийняття такого

Закону обумовлюється нагальною потребою створення правового підґрунтя для здійснення державного контролю за доходами, майновим станом та видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Це обумовлено тим, що основним мотивом вчинення корупційних діянь та значної частини злочинів у сфері службової діяльності є корисливі мотиви, пов'язані з прагненням використовувати своє службове становище або інший статус для незаконного збагачення або іншого неправомірного покращення свого матеріального становища. В цьому контексті найбільш ефективним заходом, здатним забезпечити зниження рівня корупції в державному секторі, є запровадження адекватної масштабом задачі подолання корупції системи декларування доходів, майнового стану та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, членів їх сімей та близьких родичів, а також ефективної системи державного фінансового контролю за таким декларуванням.

Інтегрований інститут публічної служби в Україні орієнтований на встановлення партнерських відносин між владою і суспільством. Визначальним принципом функціонування інтегрованого інституту публічної служби є служіння від імені народу та для народу, що дозволяє об'єднати складові публічної служби в єдину інституцію. При цьому громадськість отримує можливість не тільки впливати на прийняття державно-управлінських рішень, а й залучається до контролю за діяльністю управлінського апарату, що дозволяє постійно вдосконалювати систему публічного управління. Отже, передбачається інтегрувати як складові публічної служби, так і зусилля органів публічної влади, суспільства й громадян з метою налагодження співпраці, надання якісних послуг населенню та створення гідних умов людського життя.

## **Тема 9. Корупція та протидія корупції в публічному адмініструванні**

### **9.1. Поняття корупції та корупційних дій**

Корупція (від лат. corrumpere – псувати) – протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів.

Корупція як соціальне явище полягає у неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших

переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою.

Вважається слушною думка М. І. Мельника про те, що соціальна сутність корупції визначається тим, що воно – явище правове, оскільки корупційні діяння, як і будь-які інші правопорушення – це продукт соціальної людської діяльності, результат функціонування суспільства.

М. Ю. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики чи державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав та владних повноважень з метою особистого збагачення. На його думку найбільш типовими проявами корупції є такі дії:

- підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів;
- хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг;
- протекціонізм–висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків.

Найчастіше термін застосовується у відношенні до бюрократичного апарату і політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця або конфлікт між діями виборної особи і інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і відносяться до категорії злочинів проти державної влади.

Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них, перш за все, відносяться розтрата (розкрадання) і хабарі. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою. Вона відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від начальника, клієнта тощо. Хабар є різновидом корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг фізичній або юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому. В більшості випадків, якщо дача хабара не є наслідком здириства, основну вигоду від операції отримує хабародавець. До кримінальних злочинів також відноситься покупка голосів виборців (хоча деякі вважають її не формою корупції, а видом недобросовісної виборчої кампанії).

Корупційними діяннями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого



майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

### **Причини корупції**

Причини корупції для кожної із країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів в державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

## **9.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності**

Корупція в Україні, незважаючи на заходи, які вживаються Урядом, негативно впливає на реалізацію конституційних прав і свобод людини та громадянина, проведення соціальних перетворень та економічний розвиток, викликає недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж держави на міжнародній арені.

Правовою основою протидії корупції є Конституція України, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Стамбульський план дій боротьби з корупцією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. №742 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності».

Верховна Рада України 11 червня 2009 року прийняла Закони «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Зазначені Закони докорінно змінюють загальнодержавний підхід до розуміння корупції та антикорупційних заходів, містять низку новел, правових інститутів, які невідомі вітчизняним правовим традиціям, а тому потребують додаткового пояснення.

Якщо Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року був спрямований в основному на здійснення заходів репресивного характеру (встановлення відповідальності за порушення вимог Закону), то Закон

України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року зосереджено на механізмах, спрямованих на запобігання виникненню корупції.

В Україні, на перший погляд, система антикорупційного законодавства створена. Вона містить багато нормативно-правових актів: як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків – спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що і виникають колізії та протиріччя.

Чинне антикорупційне законодавство настільки розмите, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок (правопорушення), і як злочин.

Проблеми, що виникають у застосуванні антикорупційного законодавства України можна розділити на ті, які обумовлені недостатньою чіткістю та однозначністю законодавчих формулювань і такі, що викликані необґрунтованістю, а інколи й помилковістю його положень.

### **9.3. Зони підвищеного ризику прояву корупції**

Ситуація, що склалася в сфері протидії корупції в Україні, нині є загрозливою і суперечливою.

Слід акцентувати увагу на відсутності консолідованих і послідовних антикорупційних кроків, недостатню нормативно-правову та інституційну базу для ефективності такої політики.

За оцінкою експертів, проблема корупції становить виклик національній безпеці України. За їх словами, надзвичайні масштаби корупції в Україні засвідчені міжнародними організаціями і експертними дослідженнями.

За оцінками впливових міжнародних організацій, Україна нині знаходиться серед найбільш корумпованих держав, у яких корупція має загально національний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя.

Зокрема, індекс сприйняття корупції в Україні за 2010 рік склав 2,7 бала, в результаті чого країна посіла 118 місце в рейтингу «Трансперенсі Інтернешнл» (TI). Цей показник для нашої країни є традиційно низьким.

За оцінками Київського міжнародного інституту соціології, презентованими ще у травні 2009 року, громадяни України вважають найбільш корумпованими сфери медичних послуг та вищої освіти, міліцію,

податкові та митні органи. За даними «Трансперенсі Інтернешнл», основними сферами поширення корупції є видача ліцензій та дозволів, оподаткування та митні процедури. Найбільш корумпованими також названо міліцію, прокуратуру, податкові органи, суди, медицину, освіту, а також парламент і політичні партії.

Наявність загрозливих тенденцій у цих сферах підтверджується результатами моніторингу України з боку Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та Стамбульського антикорупційного плану дій.

Корупційні прояви у вищих політичних колах провокують корупцію у сферах економіки, державного управління та правосуддя. Зокрема, корупція перешкоджає реформуванню економіки та притоку інвестицій, розвитку середнього та малого підприємництва.

Корупція має такий соціальний аспект, як зростання бідності: корупція сприяє перетіканню ресурсів, зокрема бюджетних, на рахунки корумпованих осіб або груп. Поглиблюється соціальна нерівність громадян, збільшується соціальна напруга в суспільстві.

#### **9.4. Фактори запобігання проявам корупції**

Боротьба з корупцією в Україні здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Як зазначено в Указі Президента України від 11.09.2006 року №742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», в Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання. На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями.

Діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів

місцевого самоврядування;

- участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Одним із основних механізмів запобігання корупції є запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки.

З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат зобов'язаний подати відомості про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, та пройти спеціальну перевірку. Під час спеціальної перевірки перевірятиметься не лише достовірність поданої інформації про майновий стан, наявність у кандидата та близьких йому осіб корпоративних прав, про притягнення до кримінальної відповідальності та відповідальності за корупційні правопорушення, а і відомості про стан здоров'я кандидата, його освіти тощо.

Механізмом, спрямованим на запобігання поширення корупції, є також створення єдиних засад формування державної антикорупційної політики. Цей напрямок антикорупційної діяльності забезпечуватиме спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики, який згідно із Законом відповідатиме, зокрема за:

- формування державної антикорупційної політики;
- реалізацію антикорупційної стратегії;
- координацію діяльності центральних органів виконавчої влади з цих питань;
- проведення антикорупційної експертизи.

Останній напрямок діяльності спеціально уповноваженого органу з питань запобігання корупції є важливим з огляду на те, що як доводить практичний досвід, на сьогодні, поширені випадки наявності дефектів нормативно-правових актів, які дозволяють в подальшому посадовим особам при виконанні своїх службових обов'язків вчиняти корупційні правопорушення.

З метою усунення таких недоліків нормотворчості положеннями Закону запроваджено проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, основним завданням якої є виявлення наявності в проектах нормативно-правових актів норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

## Тема 10. Результативність та ефективність публічного адміністрування

### 10.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування

*Під результативністю* в літературі розуміється досягнення мети управлінської діяльності.

Ефективність управління може бути визначена як «повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру».

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, *ефективність управління* –це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

Отже, ефективність у найзагальнішому розумінні – це ступінь досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети.

### 10.2. Критерії результативності публічного адміністрування

Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності).

Розглянемо три типи показників результативності: показники кінцевих ефектів (ПКЕ), показники безпосередніх результатів (ПБР) і показники використання ресурсів (ПВР). Ці показники охоплюють усю розмаїтість найменувань показників результативності та в узагальненому вигляді відбивають властиві всім органам виконавчої влади принципові складові управління п об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління і вартість управління.

Показник кінцевих ефектів повинен відображати зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади.

Цей показник результативності може виражати як кількісну оцінку стану(або зміни стану) сфери впливу органу виконавчої влади (частка населення, що використовує інформацію про приватизаційні процеси не

рідше одного разу на місяць), так і якісну (частка населення, що має постійний доступ до інформації про діяльність Фонду державного майна України).

Другий тип показників результативності, що становить кількісний результат діяльності органу виконавчої влади (ПБР) на відміну від ПКЕ відображає характеристики не цільової групи, а безпосередньо органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління. Ці характеристики становлять управлінський вплив, що може виявлятися у вигляді наданих послуг, вироблених товарів, виконаних робіт або полягати в реалізації встановлених процедур, забезпеченні ділових процесів. Сукупність ПКЕ і ПБР становить ієрархію, в якій кожному ПКЕ відповідає деякий набір ПБР, причому один ПБР може відповідати різним ПКЕ.

Описаних двох типів показників результативності управління недостатньо для обґрунтування витрат органу виконавчої влади. Отже, необхідно ввести показники третього рівня п ПБР. Вони не є показниками вхідних ресурсів, які становлять тільки опис наявних фінансових, трудових або матеріальних ресурсів і не відображають результат діяльності органу виконавчої влади.

Показник використання ресурсів відображає їх технологію у процесі створення безпосереднього результату діяльності органу виконавчої влади за заданих бюджетних обмежень і для досягнення цільових значень ПБР. Показник використання ресурсів на відміну від ПКЕ і ПБР не відповідає на запитання навіщо (з яким очікуваним результатом)?, а замість цього відповідає на запитання як? і які? ресурси використовуватимуться для забезпечення цільових значень ПБР. З огляду на це ПБР повинен описувати залежність безпосереднього результату (цільового значення ПБР) від кількості та якості ресурсів, що використовуються.

Ще одним критерієм відбору найменувань показників результативності є можливість зовнішнього контролю ступеня досягнення мети діяльності органу виконавчої влади. Оскільки результативне управління передбачає орієнтацію на клієнта, а мета органу виконавчої влади відображає зміну стану цільової групи, необхідно надати можливість контролювати реалізацію цілей органу виконавчої влади безпосередньо цільовій групі.

### **10.3. Критерії ефективності публічного адміністрування**

*Критерії ефективності* становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

З методологічної точки зору оцінка ефективності системи органів державного управління має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи.

Визначальними критеріями ефективності публічного адміністрування, а отже і системи органів управління як її підсистеми, виступають *критерії групи комплексної соціальної ефективності*, що відображає стан та реальну роль указаної системи в суспільній життєдіяльності. Ці критерії є узагальнюючими, характеризують активність керуючої та керованої підсистем в органічній єдності. Акцент у них робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення головних проблем розвитку суспільства.

Як інтегрований критерій ефективності публічного адміністрування може розглядатися соціальний ефект як сукупний і загальний позитивний результат, що отримує суспільство і при виробництві, так і при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ. Соціальний ефект виникає завдяки раціональній організації суб'єктів управління (насамперед підсистеми державних органів), оптимальному функціонуванню керованих об'єктів, відповідність діяльності суб'єктів і об'єктів потребам, інтересам та закономірностям суспільства. Обов'язковою ознакою соціального ефекту також виступає його прогресивність, стійкість, здатність бути джерелом та засобом подальшого розвитку. Соціальний ефект має відображати співвідношення сукупних витрат ресурсів та управлінської енергії на певну діяльність та управління нею з об'єктивним результатом, що був отриманий і реалізований в суспільстві, забезпечуючи розвиток останнього.

Наступна група критеріїв може бути позначена як *критерії спеціальної соціальної ефективності* державного управління. Критерії ці висвітлюють організацію та функціонування безпосередньо державно-управляючої підсистеми (сукупності державних органів, що здійснюють управління). Розглядаючи критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління, що відображають рівень організації та функціонування управляючої підсистеми як цілості, ми маємо віднести до них доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управляючої підсистеми, її підструктур та ланок, витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управляючої підсистеми, складність організації і діяльності державно-управляючої підсистеми.

Важливу роль в оцінці управління відіграють *критерії конкретної соціальної ефективності діяльності* кожного державного органу, кожного конкретного управлінського рішення, дії, відносин. Зазначені критерії

необхідні тому, що комплексна і спеціальна соціальна ефективність є наслідками конкретної соціальної ефективності. У складних ієрархічних управляючих підсистемах можливі випадки, коли комплексна і спеціальна соціальна ефективність досягаються за рахунок активності одних управляючих компонентів за певної інертності інших. Наслідком цього може бути низький рівень роботи окремих органів при наявності загальних позитивних показників. Така ситуація є небажаною, оскільки суспільству й державі потрібна ефективність кожного конкретного елемента державно-управляючої підсистеми поряд з ефективністю вказаної підсистеми в цілому. Ефективна робота одиничних елементів системи суб'єктів державного управління є свідченням наближеності системи до громадян та реалізації принципу пріоритетності потреб та інтересів громадян в державному управлінні.

Остання група критеріїв – це *критерії індивідуальної соціальної ефективності*, за якими, на думку автора, має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління. Посадова особа, як індивідуальний представник державного органу, наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої не збігається за змістом з ефективністю органу. Критерієм цього класу ми вважаємо імідж працівників державного апарату, його правову культуру, оскільки в більшості випадків посадова особа асоціюється у громадян із посадою, яку вона обіймає в державному апараті. Підвищуючи авторитет кожної окремої посадової особи, ми підвищуємо авторитет органу державного управління, що сприяє відповідно ефективності його діяльності.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально – політичній сфері є найбільш повна відповідальність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства, виведення української економіки з катастрофічного стану і перетворенню України на розвинену країну.

#### **10.4. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування**

Рівень результативності та ефективності публічного адміністрування зумовлений складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Ситуативні характеристики включають організаційні



та соціальні передумови, що можуть вплинути на процес управління, це насамперед кількість службовців, структура організації й організаційно – психологічний клімат колективу.

Суттєво впливають на ефективність управління система комунікації, ієрархія влади і підпорядкування, усталені процедури прийняття рішень, характер взаємодії членів групи, індивідуальні характеристики керівника, його особистісні особливості, уподобання, вміння, навички, рівень інтелектуальної обдарованості, загальна й спеціальна підготовка та ін. неабияке значення мають і мотиваційні характеристики, які спонукають людину до виконання певного завдання

Врахування зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких здійснюється управління, зокрема державне залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, від професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), ай від врахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам управління і тому значною мірою впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Отже, ефективність та результативність визначається публічного адміністрування дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного та морально – ідеологічного характеру. Ось чому така увага приділяється багатофакторній комплексній моделі підвищення ефективності управління. У цій сукупності кожний з факторів має свою питому вагу.

# **РОЗДІЛ 3**

## **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ ТА ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРАХ**

### **Тема 11. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері**

#### **11.1. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки**

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». Тут, зокрема, підкреслюється, що Договір гарантує соціальну спрямованість ринкової економіки. Чітке текстуальне вираження ідея соціальної правової держави знайшла у ст. 1 Конституції України.

Однією із найхарактерніших особливостей функціонування та розвитку сучасних економічних систем є їх соціалізація і соціальна політика, як процес використання певної частини чистого грошового доходу на потреби соціально-матеріального і соціально-духовного розвитку людини, колективів і суспільства в цілому. Вона буває трьох основних типів: соціально-економічна, як процес розширення інституту суспільної власності, функціональна, як процес використання частини чистого грошового доходу на потреби соціально-матеріального і соціально-духовного розвитку людини, і формаційна, як процес розширення суспільного і квазісуспільного секторів національної економіки. Функціональна соціалізація і соціальна політика проявляє себе на мікроекономічному, а формаційна – на макроекономічному рівні.

Соціальна ринкова економіка передбачає регулюючу роль ринку. Вона ґрунтується на приватній власності, правових гарантіях, дієвій системі державного управління, впровадженні економічних стимулів, наявності контролюючих органів. У цих межах кожна країна може розвиватися згідно зі своїми традиціями. Ринкова економіка автоматично не забезпечує добробуту та не вберігає від помилок. Вона вимагає напруженої праці, гнучкості, нових ідей, постійного порівняння досягнутого рівня продуктивності праці у своїй країні з іншими.

Попит та пропозиція, вільне ціноутворення та конкуренція визначають

становище на ринку. Соціальне ринкове господарство робить ставку на вільне підприємництво, вільний вибір споживчих товарів, працю, здатність підприємців та профспілок розробляти тарифні угоди щодо рівня оплати праці. Ця система не покладається на державу та її структури, оскільки учасники ринкових відносин краще знають свої потреби і можливості.

При цьому держава слідкує за дотриманням правил гри учасниками ринкових відносин та створює відповідні умови для нормального економічного життя.

В економічній системі особливим захистом і гарантіями повинні користуватись ті, хто втратив або має обмежену працездатність. Тому виникає потреба поєднання двох складових ринкової економіки – вільного ринку та відповідальності держави. Це характерне для концепції соціальної ринкової економіки.

## **11.2. Основні види соціальної допомоги держави**

Важливим завданням соціальної політики є адресна (тобто призначена для конкретних груп населення) соціальна підтримка зі сторони держави, в першу чергу найменш захищених верств. Для того, щоб допомогти цим людям, гарантувати їм необхідні засоби, існує соціальна галузь економіки, яка називається соціальним забезпеченням. На організації соціального забезпечення держава покладає турботу про ті категорії населення, які в законодавчому порядку мають право на довготривалу або постійну допомогу у зв'язку з віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, відсутністю інших джерел існування.

Найбільш поширений вид соціального забезпечення – пенсійне забезпечення. Пенсіонерам за віком виплачується пенсія, яка залежить від стажу роботи і рівня заробітної плати, яку отримувала людина до виходу на пенсію.

Окрім трудових пенсій за віком, за вислугу років, виплачуються пенсії по інвалідності. Пенсії по інвалідності не залежать від віку і обумовлені тільки станом здоров'я, неможливістю або обмеженою можливістю людини здійснювати трудову діяльність. Пенсії виплачуються з пенсійного фонду, створеного за рахунок страхових внесків підприємств та громадян.

Соціальна допомога надається також за рахунок асигнувань з державного та місцевих бюджетів. Нині діють такі форми соціальної допомоги:

- надання грошової допомоги і пілг сім'ям, що виховують дітей;
- надання натуральної допомоги малозабезпеченим громадянам

(забезпечення безплатними обідами, одягом і паливом, пільгами щодо оплати транспорту, житла тощо);

– обслуговування пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян у будинках-інтернатах, територіальних центрах соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян, відділеннями соціальної допомоги вдома.

Поширеним видом грошової допомоги студентській молоді є виплата стипендій.

Особливий вид соціальної допомоги – медична допомога. В період переходу України до економіки ринкового типу неминуче часткове використання грошових засобів населення і підприємств на потреби охорони здоров'я в формі платної і страхової медицини. Фонд медичного страхування утворюється за рахунок страхових внесків підприємств та громадян, а також благодійних внесків громадян і підприємств, кредитів банків, інших кредиторів та інших джерел, формування яких не заборонено законодавством України. Медичне страхування забезпечує право працюючих громадян та членів їх сімей на кваліфіковане медичне обслуговування, матеріальне забезпечення у разі захворювання.

Держава надає також значну допомогу безробітним. Перш за все вона проявляється у вигляді виплати офіційно зареєстрованим безробітним державної допомоги по безробіттю. Кошти фонду спрямовуються на фінансування професійної орієнтації населення, професійного навчання вивільнюваних працівників і безробітних, що сприяє їх працевлаштуванню та організації додаткових робочих місць.

В умовах переходу до ринкової економіки відбувається різке збільшення диференціації доходів населення і гостро проявляється проблема соціального захисту населення від зростання цін. Для того, щоб ріст цін на товари і послуги не призводив до катастрофічного зниження споживання і життєвого рівня, частково здійснюється індексація доходів. Це означає, що заробітна плата, пенсії, стипендії, інші види доходів збільшуються в міру зростання роздрібних цін.

### **11.3. Забезпечення державою соціальної безпеки людини, громадянина та населення**

У відносинах «людина – держава» пріоритет належить людині, а держава та її структури (гілки державної влади – законодавство, управління та правосуддя) покликані підкорити свою діяльність охороні й захисту прав людини. У ст. 3 Конституції України записано: «Права і свободи людини та

їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Одну з основних ознак соціальної правової держави – пов'язаність держави правом – слід розуміти так, що права громадян не є дарованими державою, а мають власне обґрунтування. Вони об'єктивно існують від народження людини і є невідчужуваними від неї. Тому відносини особи та держави мають будуватися на основі їх зв'язаності взаємними правами, обов'язками і відповідальністю. Як громадянин є відповідальним перед державою, так і держава відповідальна перед громадянином.

Держава:

1. Гарантує кожному інформацію про його права і свободи.
2. Бере на себе обов'язок забезпечити права своїх громадян і забезпечує їх реальне здійснення.
3. Представляє громадянину свободу виявити себе в усіх галузях соціально-політичного життя, за винятком сфер, прямо застережених у законі.
4. Не має права обмежувати права і свободи громадянина, крім випадків, прямо передбачених законом.
5. Не має права притягати до відповідальності громадян за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.
6. Не має права двічі притягати громадянина до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.
7. Гарантує захист судом прав і свобод людини і громадянина.
8. Діє виключно в рамках закону, має встановлені конституцією чіткі межі своїх повноважень.
9. Відповідальна за неправомірні дії посадових осіб: перевищення влади, зловживання службовим становищем.
10. Забезпечення державою прав та інтересів споживачів.

Законодавство про захист прав споживачів в Україні динамічно розвивається. Так, в Закон України «Про захист прав споживачів», прийнятий Верховною Радою України 12 травня 1991 р., були внесені численні істотні зміни і доповнення (у тому числі зовсім нещодавно – 1 грудня 2005 року), які вимагають ретельного аналізу. За останні роки створено новий комплексний інститут споживчого права, в якому закладені основні підвалини для подальшого розвитку відносин за участю громадян-споживачів. Чинне законодавство України встановлює певні юридичні засоби забезпечення підвищеного захисту прав споживачів. Проте, переважна частина положень цього правового інституту не отримала належного наукового обґрунтування, зокрема, стосовно захисту прав споживачів у сфері

надання послуг.

Права споживачів у розвинутому суспільстві потребують належного захисту, передбаченого різними галузями права, зокрема, цивільного, адміністративного, кримінального. Держава забезпечує громадянам як споживачам захист їх прав, надає можливість вільного вибору товарів (робіт, послуг), набуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час придбання та використання товарів (робіт, послуг) відповідно до їх потреб, і гарантує придбання або одержання іншими законними способами товарів (робіт, послуг) в обсягах, що забезпечують рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності. Державний захист прав громадян як споживачів здійснюють спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та його територіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи і установи державного санітарно-епідеміологічного нагляду України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства, а також судові органи.

#### **11.4. Принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики**

Збалансований розвиток економіки України передбачає послідовний розвиток соціальної галузі з метою досягнення стратегічних цілей держави. На сьогодні можна спостерігати початок реформування соціальної сфери при розробці виваженої державної соціальної політики України. Проте державне регулювання соціального розвитку нашої держави ускладнюється глибокою економічною кризою, політичною невизначеністю, обмеженістю бюджетних ресурсів при фінансуванні різноманітних програм соціально-економічного розвитку, що негативно позначається на розробці та реалізації стратегічних пріоритетів соціального розвитку України. Це зумовлює необхідність створення ефективних механізмів державного регулювання соціальної сфери.

Основними показниками ефективності реалізації соціальної політики є такі:

- загальний рівень доходів населення та вплив інфляційного чинника;
- роль заробітної плати у формуванні доходів населення;
- зростання такої частки грошових доходів населення, як «інші надходження» (що, здебільшого є відображенням «тіньових» доходів населення);
- наявність значної міжгалузевої та міжпосадової диференціації

заробітної плати;

– рівень диференціації між регіонами України за показником доходу у розрахунку на одну особу;

– зростання частки неврахованих доходів населення, які потенційно можуть розглядатись як інвестиційні ресурси;

– частка споживчих витрат у загальній структурі витрат і рівень участі населення в інвестиційному процесі.

Ефективний процес реалізації соціальної політики відбувається на основі науково обґрунтованих принципів, що визначають найсуттєвіші та найважливіші моменти здійснення такої політики. Розглянемо основні принципи реалізації соціальної політики.

*Принцип єдності об'єктивного і суб'єктивного в реалізації соціальної політики.*

Зазначений принцип передбачає врахування в соціальній політиці комплексу об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовлюють розвиток соціального буття, соціальної сфери життя суспільства.

Ефективне здійснення соціальної політики можливе в разі органічної єдності об'єктивного й суб'єктивного. Співвідношення між ними демонструє ступінь урегульованості процесів соціального буття, ефективність здійснення соціальної політики. Реалізація цього принципу дає змогу своєчасно виявити і розв'язати суперечності процесу соціального розвитку, формування й збагачення цінностей соціального буття. Сучасне бачення співвідношення об'єктивного й суб'єктивного в соціальному розвитку має полягати в тому, щоб такі важливі складові суб'єктивного начала, як соціальна активність людини, здатність її до цілеспрямованої соціальної мобільності, соціальна культура особистості, зрілість її суспільної свідомості розглядалися не як похідний чинник, що відображає об'єктивну реальність, соціальне буття, а як важливе джерело їх розвитку та збагачення.

Діяльність суб'єкта соціальної політики, який не враховує об'єктивних тенденцій розвитку соціального буття, соціальної сфери, умов суспільного розвитку або ігнорує їх, призводить до суб'єктивізму в регулюванні, гальмує процес збагачення соціального потенціалу особистості. Що глибше у процесі життєдіяльності суспільства відобразатимуться об'єктивні чинники соціального розвитку, то повніше їх пізнаватиме суб'єкт соціальної політики, ефективніше й досконаліше функціонуватиме соціальна система загалом і її елементи.

*Принцип взаємозв'язку об'єктивної соціальної саморегуляції і цілеспрямованої діяльності у здійсненні соціальної політики.*

Цей принцип означає, що реалізація багатогранних завдань соціальної

політики має ґрунтуватися на діалектичній єдності процесів конструктивної саморегуляції соціального розвитку та цілеспрямованій регулятивній діяльності, пов'язаній із здійсненням, реалізацією основних засад соціальної політики.

Специфіка механізму об'єктивної соціальної саморегуляції полягає в тому, що він не відтворюється автоматично, а реалізується за певних умов, які необхідно встановлювати й підтримувати свідомою цілеспрямованою діяльністю, що передбачає освоєння простору соціального буття соціальної сфери.

Цілеспрямований процес здійснення соціальної політики стає найефективнішим, коли її суб'єкти створюють умови для найповнішої взаємодії соціального (зовнішнього) регулювання соціального розвитку та свідомого (внутрішнього) саморегулювання особистістю власного соціального потенціалу. Всебічний розвиток свідомих саморегульованих засад у реалізації особистісного соціального потенціалу людини, зміщення в цьому процесі акцентів із зовнішнього регулювання на внутрішнє є важливою закономірністю розвитку соціального буття, соціальної сфери, демократизації соціуму.

## **Тема 12. Публічне адміністрування та економіка**

### **12.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи**

Тенденції розвитку системи продуктивних сил визначені особливостями сучасного етапу НТР, зокрема інформаційної революції.

Головною продуктивною силою і надалі буде людина, але її творчі здібності, освіта, кваліфікація, моральний і психологічний стан розвиватимуться і поліпшуватимуться, внаслідок чого посилюватиметься синергічний ефект.

Розвиток організаційно-економічних відносин відбуватиметься шляхом зростаючої демократизації відносин управління (менеджменту), втілення передового досвіду в організацію виробництва і праці, поширення і вдосконалення маркетингових досліджень, пов'язаних з позаринковими формами зв'язку.

Ще однією тенденцією розвитку відносин власності стане зрощування різних форм власності й утворення на цій основі змішаних її форм.

Розвиватимуться асоційовані форми власності трудових колективів як у межах окремих країн, так і між державами. Зростатиме питома вага



профспілкової, кооперативної власності.

У структурі корпоративної власності збільшуватиметься частка акцій трудящих, внаслідок чого частка в ній олігополістичної власності зменшуватиметься.

У структурі господарського механізму переважатиме державне регулювання, програмування та прогнозування економіки. Їх роль може посилитися внаслідок загострення екологічної кризи.

Збільшуватиметься вплив суперечностей між рівнем виробництва і зростаючими соціальними та духовними потребами (за одночасного послаблення ролі економічних) як рушійною силою соціально-економічного прогресу.

## **12.2. Основні ознаки ринкової соціально орієнтованої економіки**

*Соціально орієнтована ринкова економіка* – модель соціально-економічного розвитку, що передбачає переважання приватної власності та ринку в процесі їх поєднання з державною власністю і державним регулюванням та системою соціального захисту населення.

Державне регулювання економіки спрямоване на досягнення ряду найважливіших цілей, основні з яких:

- створення нормальних умов для функціонування ринкового механізму;
- забезпечення стійких темпів зростання;
- регулювання структурних змін в економіці, зумовлених потребами сучасної науково-технічної революції;
- забезпечення соціальної стабільності та соціального прогресу;
- вирішення екологічних проблем.

У центрі уваги соціально орієнтованої ринкової економіки знаходиться людина з її потребами й інтересами, її відносини з іншими членами суспільства в процесі виробництва, розподілу, обміну і споживання. Задачею соціального ринкового господарства є пізнання закономірностей становлення і розвитку господарського механізму, свідомо орієнтованого на вирішення соціальних проблем.

Соціально орієнтована ринкова економіка допомагає виробити правильну економічну і соціальну політику на макро- і мікрорівнях, досягти в суспільстві соціального партнерства, зберегти і збільшити суспільні цінності, забезпечити рівні умови доступу до них.

Соціально орієнтована ринкова економіка виробляє принципи, правила, форми господарювання різних суб'єктів економіки, визначає орієнтири господарської діяльності, критерії соціальної й економічної ефективності,

оптимальне поведження споживачів і виробників в умовах ринкових методів господарювання і соціальної орієнтації економіки.

У даний час соціально-економічна політика країн із соціально орієнтованою ринковою економікою зводиться до досягнення наступних цілей:

- 1) економічна свобода – можливості економічних суб'єктів щодо вибору сфери діяльності та моделі економічної поведінки;
- 2) економічне зростання – зростання економіки, яка забезпечує високий рівень якості життя;
- 3) повна зайнятість – утримання безробіття на природному рівні;
- 4) стабільність цін – забезпечення фінансової стабільності, протидія інфляції;
- 5) економічна безпека – збереження економічної рівноваги;
- 6) соціальна стабільність – створення можливостей для деяких груп суспільства;
- 7) справедливе оподаткування – встановлення пільг при сплаті податків для груп населення з низькими доходами.

### **12.3. Від економіки індустріального типу індустріального типу до постіндустріальної економіки**

За цивілізаційним підходом ми можемо виділити три типи економічних систем: 1) аграрну, або традиційну; 2) індустріальну; 3) постіндустріальну.

У традиційній економіці панівним було сільське господарство та натуральний характер виробництва.

За індустріальної економіки панівною є промисловість, а загальною формою організації виробництва є товарне виробництво.

За постіндустріальної економічної системи основою є нематеріальне виробництво, інформація і знання. Очевидно, за цього типу економіки починається поступове відмирання товарно-грошових і ринкових відносин.

Індустріальному суспільству притаманні повне відокремлення від сім'ї, технологічний поділ праці, нагромадження капіталу, концентрація робітників.

Різниця між ними у формі власності на засоби виробництва і способах регулювання економіки.

Велика роль у «індустріальному суспільстві» належить державі. Технічний прогрес автоматично зумовлює необхідність планування на державному рівні, регулювання державного попиту, перерозподілу національного доходу через систему податків, сприяння розвитку науково-

технічного прогресу, освіти, національної оборони.

Концепція «постіндустріального суспільства» є своєрідною проекцією «індустріального суспільства».

Система «постіндустріалізму» характеризується п'ятьма ознаками:

- 1) перехід від виробництва товарів до виробництва послуг;
- 2) переважання серед працівників «класу» професійних фахівців і техніків;
- 3) провідна роль теоретичних знань, як основи нововведень в економіці, політиці і соціальній структурі суспільства;
- 4) орієнтація в майбутньому на методи контролю і оцінка можливих напрямів розвитку технології;
- 5) прийняття рішень на засадах нової «інтелектуальної технології».

Ці процеси уже набирають реальних життєвих форм, тоді як риси традиційного капіталізму поступово зникають.

#### **12.4. Основні характеристики сучасної економічної системи**

**Економічна система** – сукупність відносин між суб'єктами господарювання, що обирають способи оптимального використання обмежених ресурсів з метою задоволення індивідуальних і суспільних потреб.

**Антиподом централізовано-командній економіці виступає ринкова економіка.**

*Першим елементом* ринкової економіки слід вважати формування приватного сектора. Одна із передумов існування ринкової системи – створення умов для вільного підприємництва. Взаємодія між виробниками і споживачами встановлюється як облік результатів діяльності.

*Другий елемент* – економічна відокремленість товаровиробників, яка обумовлена приватною або змішаними формами власності на базі корпоративного управління виробничими суб'єктами.

*Третій елемент* ринкової економіки – реформування державного сектору що здійснюється шляхом комерціалізації господарської діяльності; передачі державного майна в оренду трудовим колективам; приватизації державної власності.

*Четвертий елемент* – формування інфраструктури ринку її складові за своїм призначенням мають сприяти ефективній організації виробництва: комерційні банки, брокерські фірми, інвестиційні компанії, біржі, підприємства оптової та роздрібною торгівлі.

*П'ятим важливим* елементом ринкової економіки є ціни. Вони можуть бути предметом особливого дослідження.

## Тема 13. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки

### 13.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки

Економіка розвивається разом із суспільством, породжується ним і водночас впливає на нього. У цьому виявляється її генетична функція. Матеріальні потреби становлять сукупність базових потреб особистості й формують цінності, ціннісні орієнтації, впливаючи на соціалізацію індивідів. У цих процесах реалізують себе ціннісно-нормативна та виховна функції економіки. Як соціальна система, що впливає на розвиток суспільних відносин, економіка виконує в суспільстві інтегративну функцію, що виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих, створенні соціально-економічних груп і верств. Однією з головних функцій економіки є регулятивна (збереження відносної цілісності суспільства) і творча (пов'язана з виробництвом засобів подальшого розвитку суспільного й індивідуального життя). Адаптаційна функція економіки спрямована на забезпечення функціонування і розвиток виробництва, розподіл, обмін і споживання.

Ключові функції економіки зумовлюють нові соціальні процеси.

1. Підтримання і розвиток форм суспільного розподілу праці. Відбувається це шляхом відтворення трудових ресурсів, розподілу робочих місць і перерозподілу кадрів. Вона передбачає гнучкі та мобільні механізми кадрової політики. За сучасних умов відбувається інтенсивний перерозподіл кадрів, з'являються нові професійні групи, насамперед у приватному секторі, сфері обслуговування, торгівлі.

2. Посилення стимулів до праці та економічна зацікавленість її результатами. Хоча економічні фактори мотивації праці посідають одне з провідних місць, нерідко трапляються неадекватна оплата праці, затримання заробітної плати, що негативно впливає на трудову мотивацію працівників, активізує відплив кадрів, міграційні процеси.

3. Оновлення форм організації виробництва, систем стимулювання, пошук нових типів економічної поведінки.

Усе це впливає не тільки на власне економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності

суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії.

Погляд на економіку як соціальний процес, соціальні механізми як рушійну силу цього процесу обумовлює багаторівневу систему категорій економічної соціології.

Категоріальний апарат економіки охоплює загальнонаукові, загальносоціальні та специфічні (виникли в соціології, відображають її підхід до суспільного життя) категорії. Головні з них: соціальний механізм розвитку економіки, економічна поведінка, економічна культура та ін.

Перший рівень – це найзагальніші категорії: «економічна сфера» і «сфера соціальних відносин». Вони характеризують суспільство на перетині його з економікою. До другого рівня належать категорії, що розкривають соціальний механізм розвитку економіки та окремих його фрагментів у регулюванні соціально-економічних процесів. За ними – категорії, що конкретизують зміст соціальних механізмів: «економічна свідомість», «економічне мислення», «соціально-економічні стереотипи», «економічні інтереси», «економічна діяльність», «економічна поведінка», «економічна культура».

Базовим для відносин економіки та суспільства більшість учених вважає поняття «соціальний механізм розвитку економіки».

Соціальний механізм розвитку економіки – стійка система взаємодії соціально-економічних груп у сферах виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ і послуг, регульована історично сформованими в даній країні типом культури, системою управління і соціальною структурою суспільства.

Аналіз поняття «соціальний механізм» висвітлив спільні для всіх соціальних механізмів риси:

1. Основна їх функція полягає в регулюванні соціальних процесів відповідно до суспільних потреб.

2. Суб'єктом соціальних механізмів є певні соціальні групи, від взаємодії яких залежать особливості їх функціонування.

3. Соціальні механізми базуються на історично сформованих структурах (соціальні інститути) – сукупності соціальних норм, культурних зразків, що визначають стійкі форми економічної поведінки.

4. Соціальні механізми формуються на основі матеріальних і духовних (досвід історії) надбань.

5. Соціальні механізми містять керовані (легко піддаються впливам), слабо чи зовсім некеровані елементи, що мають вікову традицію (наприклад, демографічні процеси). Механізми, що регулюють їх, є надто

інерційними і стійкими, оскільки норми і цінності, що регулюють демографічні відносини, змінюються протягом багатьох десятиліть.

6. Системність соціального механізму виявляється в наявності зовнішніх функціональних зв'язків із суспільством та внутрішніх зв'язків між елементами, що його утворюють.

### **13.2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності**

На сучасному етапі розвитку України суттєвим елементом державної підтримки бізнесу має стати дерегулювання підприємництва, яке означає: спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, потребують одержання сертифікатів і будь-яких інших дозволів на здійснення підприємництва; обмеження кількості перевірок і права контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів у процесі здійснення експортно-імпорتنих операцій; забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва.

Інституційні засади державної підтримки підприємницької діяльності включають:

- наявність організаційної структури;
- наявність ринкової інфраструктури;
- інформаційно-консультаційне забезпечення підприємництва;
- кадрове забезпечення;
- науково-методичне забезпечення;
- моніторинг державної підтримки.

Метою державної підтримки підприємницької діяльності є:

1) створення умов для позитивних структурних змін в економіці України;

2) сприяння формуванню і розвитку підприємництва, становлення підприємництва як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства;

3) підтримка вітчизняних виробників;

4) формування умов для забезпечення зайнятості населення України, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць.

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється за такими напрямками:

1) формування інфраструктури підтримки і розвитку підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів підприємництва;

2) встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва;

3) запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;

4) фінансово-кредитна підтримка підприємництва;

5) залучення суб'єктів підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб.

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади з питань регуляторної політики та підприємництва, іншими центральними органами виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень сприяє розвитку малого підприємництва, спрямовує, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики щодо його підтримки.

Центральний орган виконавчої влади з питань регуляторної політики та підприємництва в межах своїх повноважень бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики розвитку малого підприємництва.

Програми підтримки підприємництва включають положення про:

- фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку суб'єктів підприємництва;

- забезпечення участі суб'єктів малого підприємництва у виконанні поставок для державних, регіональних та місцевих потреб;

- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;

- сприяння створенню інфраструктури розвитку підприємництва;

- пропозиції щодо встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва, у тому числі пом'якшення податкової політики;

- допомогу в матеріально-технічному та інформаційному забезпеченні.

Держава сприяє створенню ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для підприємницької діяльності, розробленню навчальних планів, програм і методичних посібників для підготовки підприємців залежно від рівня їх базової підготовки, термінів навчання, для підвищення кваліфікації учителів і викладачів, використання державних телерадіоканалів для навчання широких верств населення основ підприємницької діяльності.

Сприяння розвитку підприємництва в Україні також передбачає: проведення комплексу наукових досліджень, пов'язаних з проблемами розвитку підприємництва; розроблення та впровадження нових підходів і методів щодо аналізу та прогнозування розвитку цього сектору економіки; вивчення світового досвіду з питань формування державної політики сприяння розвитку підприємництва.

Функціональні (цільові) форми та методи державної підтримки підприємництва умовно можна розділити на такі складові: матеріально-технічна підтримка; науково-технічна (інноваційна) підтримка; фінансово-інвестиційна підтримка; податкове регулювання та сприяння самофінансуванню бізнесу; зовнішньоекономічне регулювання та захист національних підприємств; екологічне регулювання бізнесу.

Державне регулювання фінансового забезпечення діяльності підприємств передбачає застосування інструментів бюджетної, податкової, грошово-кредитної та інших напрямів політики.

### **13.3. Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу**

Важко переоцінити роль бізнесу як одного із основних механізмів розвитку цивілізації на нашій планеті, це добре усім відомо і не потребує доказів. Але з іншого боку, саме бізнес може зіграти роль могильника цієї цивілізації.

Стосовно економічного розвитку, то при наявності високого рівня науково-технічного потенціалу ми маємо усе частіше повторювані кризові явища у різних країнах, які періодично переростають у світові. Отже бізнес є дуже впливовим фактором у розвитку суспільства і яку роль він буде відігравати надалі залежить від кожного із нас незалежно від посади і соціального становища, оскільки усі ми у тій чи іншій мірі причетні до бізнесу.

Щоб визначити перспективну роль у відносинах бізнесу і суспільства у першу чергу треба з'ясувати по перше – які цілі і завдання ставить перед собою суспільство і які складові є базою і підґрунтям для його розвитку. По друге – яке місце на сьогодні займає бізнес у системі взаємовідносин з іншими структурами і на скільки його діяльність відповідає потребам суспільства.

Є люди, які розглядають організацію як економічну цілісність, яка повинна тільки турбуватися про ефективність використання своїх ресурсів. Цю точку зору активно підтримував лауреат Нобелівської премії Мілтон Фрідмен. Він твердив, що істинна роль бізнесу полягає у використанні його



енергії і ресурсів у діяльності, яка спрямована на збільшення прибутку за умови, що він дотримується правил гри, бере участь у відкритій конкурентній боротьбі без шахрайства і обману.

З іншого боку, є думка, згідно з якою організація – це дещо більше, ніж економічна цілісність. Сучасна організація є складовою оточення, з багатьма складовими, від яких залежить саме існування організації. До таких складових (їх називають посередниками) відносять місцеві спілки, споживачів, постачальників, засоби інформації, групи суспільного тиску, спілки або об'єднання, робітників і тих, хто тримає акції. Це багатопрошаркове суспільне середовище може істотно впливати на досягнення організацією її мети, тому організації доводиться врівноважувати чисто економічну мету з економічними і соціальними інтересами цих складових середовища.

Згідно з цією точкою зору, організації несуть відповідальність перед суспільством, в якому функціонують зайнятість, прибуток і дотримання закону. Організації повинні спрямувати частину своїх ресурсів і зусиль за соціальними каналами. Вони зобов'язані жертвувати на добробут і удосконалення суспільства, відповідально діяти в таких багаточисельних сферах, як захист життєвого середовища, охорона здоров'я і безпеки, громадянські права, захист інтересів споживачів тощо.

Організаційні цінності також мають велике значення для діяльності організації. Справедливість даної тези підтверджується і тим фактом, що більшість людей знаходиться на другому етапі морального розвитку, тобто вони вважають, що їх обов'язок складається з виконання зобов'язань перед іншими людьми у відповідності до їх очікувань. Корпоративна культура самим серйозним чином впливає на поведінку членів організації. Наприклад, розслідування розкрадань у нафтовій промисловості США показало, що вони сприймалися більшістю працівників як належне. Співробітники багатьох компаній впевнені, що якщо вони не будуть робити так, як усі (тобто як прийнято), вони ризикують втратити своє місце.

Культура організації аж ніяк не єдине джерело впливу на етику, але вона є самою могутньою з цих сил, тому що визначає цінності компанії. До числа інших відносяться прийняті в компанії правила і політика, система винагород, міра турботи організації про своїх членів, система добробуту, відповідність принципів організації праці законодавчим і професійним вимогам, лідерство і процес прийняття рішень.

Суперечки про роль бізнесу в суспільстві породили чисельні аргументи за і проти соціальної відповідальності.

Аргументи на користь соціальної відповідальності:

1. Сприятливі для бізнесу довгострокові перспективи.

Підприємства, соціальні дії яких поліпшують життя місцевого населення і ліквідують необхідність державного регулювання, можуть мати власний інтерес через вигоди, що забезпечуються участю в житті суспільства.

2. Зміна потреб і надій широкої публіки.

3. Наявність ресурсів для надання допомоги у вирішенні соціальних проблем.

4. Моральні зобов'язання бути соціально відповідальними.

Аргументи проти соціальної відповідальності:

– Порушення принципу максимуму прибутку.

– Витрати на соціальні потреби.

– Недостатній рівень звітності широкій публіці.

– Нестача вміння вирішувати соціальні проблеми, тобто невміння задовольнити соціальні потреби, непрофесіоналізм.

5. Застосування соціальної відповідальності тільки з рекламною метою.

Підприємці та менеджери повинні вибирати такий варіант соціальної відповідальності, який забезпечував би переваги та сприяв усуненню чи послабленню недоліків.

#### **13.4. Управління власністю в умовах демократичної правової держави**

Економіка і суспільство послуговується і загальнонауковими категоріями, використовуючи їх як засіб опису економічної та соціальної сфер, соціального механізму розвитку економіки. Однією з них є категорія «власність», оскільки соціально-економічною основою функціонування будь-якої економічної системи є відносини власності.

Власність – соціологічна категорія, яка охоплює низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних тощо), які прямо та опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ.

Власність є комплексом відносин, багатомірним і багатоступеневим явищем, яке формує соціально-політичну структуру суспільства. Розрізняють соціальні, політичні, морально-психологічні та ідеологічні аспекти власності. Соціальний аспект її розкриває процес утворення і розвитку класів, взаємодію між ними залежно від відношення до засобів виробництва, способів отримання певної частки суспільного багатства. Реалізується він у взаємодії «людина-людина». Власність у юридичному трактуванні

відтворюється системою зв'язків «людина-річ», відображаючи майнові відносини, свідомі, вольові взаємозв'язки юридичних і фізичних осіб щодо привласнення благ.

Складовими власності є відносини володіння, розпоряджання і користування. Володіння характеризує належність об'єкта власності конкретному суб'єкту, фактичне панування суб'єкта над об'єктом власності. Розпоряджання – це здійснюване власником або делеговане ним іншим економічним суб'єктам право прийняття управлінських рішень з приводу функціонування і реалізації об'єкта власності. Користування (використання) – процес виробничого застосування і споживання корисних властивостей об'єкта власності, створених за його участю благ.

Беручи за основу особливості відносин власності, розрізняють такі її форми: індивідуальну, колективну та державну власність. Носіями індивідуальної власності є індивіди, домашні (сімейні) господарства. Колективна власність реалізується через діяльність корпорацій, кооперативів, трудових колективів, релігійних і громадських об'єднань, організацій. Серед державних суб'єктів власності розрізняють загальнодержавні, територіально-регіональні (комунально-муніципальні служби тощо), галузеві (міністерства та відомства). Об'єктами державної власності є засоби виробництва, земля, її надра, рослинний і тваринний світ, робоча сила та результати її діяльності – предмети матеріальної та духовної культури, цінні папери, гроші тощо. Визначальними серед них є засоби виробництва. Саме власність на засоби виробництва характеризує сутність відносин власності.

Функціонування, пріоритетність певних форм, видів власності пов'язані з економічною політикою держави, яка встановлює певний господарський порядок, визначає економічні, правові, морально-психологічні межі його функціонування, постійно здійснює заходи для його підтримання, удосконалення, оновлення елементів відповідно до потреб економічної ситуації. Особливо важливою є економічна політика в суспільстві, що трансформується. Саме на такому етапі перебуває сучасне українське суспільство.

Економічна політика виконує такі функції:

1. Створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації та ін.) реальних можливостей для раціонального господарювання.

2. Регулювання системи прийняття господарських рішень, для того щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати.

3. Забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і сприятливих макроекономічних умов для господарської діяльності.

4. Створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг.

5. Надання суб'єктам господарської діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів.

6. Реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподаткування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення.

Отже, зв'язок економіки та суспільства забезпечує цілісне вивчення економіки як складної системи, у якій функціонують соціальні суб'єкти економічної діяльності, від поведінки яких залежать кінцеві результати економічного розвитку. Активність суб'єктів суспільства залежить від стану і регулятивних можливостей економічної культури; місця і ролі соціальних груп у структурі економічних зв'язків; динаміки їх переміщення й ієрархії цієї структури; здатності специфічних соціальних механізмів регулювати економічні відносини.

### **13.5. Забезпечення цивілізованих засад конкуренції**

Правову основу системи захисту економічної конкуренції становлять Конституція України та Закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції» і «Про захист від недобросовісної конкуренції». Центральне місце в системі захисту економічної конкуренції в Україні посідає Антимонопольний комітет України, який здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Суспільна (громадянська) складова системи захисту економічної конкуренції у цей час знаходиться у стадії розвитку і включає недержавні інституції, діяльність яких сприяє утвердженню в суспільстві чесних звичаїв у підприємстві, розвитку добросовісної, суспільно корисної конкуренції.

У сфері розвитку конкуренційної культури суспільства до першочергових завдань належать, зокрема:

1. налагодження взаємодії з громадськими організаціями (спілками, професійними об'єднаннями) підприємців, які функціонують на основі професійних кодексів етики (кодексів честі) і охоплюють підприємців за різними галузями і напрямками діяльності;

2. сприяння створенню умов для функціонування громадських організацій, професійних об'єднань, які представляли б інтереси певної галузі, споживачів тощо у сфері конкурентних правовідносин;

3. пропаганда цінностей добросовісної конкуренції із використанням засобів масової інформації, включно спеціальні освітні програми.

За змістом система державного захисту економічної конкуренції, яка склалася в Україні, передбачає:

- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції внаслідок узгодження поведінки суб'єктів господарювання (антиконкурентні узгоджені дії), зловживання ринковою владою суб'єктами господарювання, які займають монопольне (домінуюче) становище, або дій державних органів;

- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до спотворення конкуренції внаслідок дій суб'єктів господарювання (недобросовісна конкуренція), або державних органів;

- запобігання недопущенню, усуненню, обмеженню або спотворенню конкуренції шляхом внесення відповідних пропозицій до інших державних органів, формування конкурентної свідомості в суспільстві;

- запобігання негативному впливу рішень державних органів на конкуренцію шляхом попереднього погодження проектів рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю;

- запобігання можливостям обмеження конкуренції внаслідок набуття ринкової влади шляхом попереднього контролю за концентрацією суб'єктів господарювання (злиттями, придбаннями, набуттям суб'єктами господарювання контролю один над одним в інший спосіб, спільним створенням підприємств);

- запобігання недопущенню, усуненню або обмеженню конкуренції внаслідок узгодження поведінки учасників ринків шляхом попереднього контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання.

Реальний розвиток конкурентних засад в економіці належить до основних пріоритетів здійснення ринкових реформ в Україні. Трансформаційний характер вітчизняної економіки вимагає враховувати факти, фактори та явища, які мають або можуть мати значний вплив на створюване конкурентне середовище.

По-перше, це співвідношення монопольної та ринкової влади в економіці та пов'язаний з цим стан потенційної конкуренції. Потенційна конкуренція змушує фірми визначати обсяги виробництва та ціни так, як це вони робили б в умовах конкуренції і таким чином забезпечує одержання

суспільне корисних результатів.

По-друге, це орієнтація на те, що перехідна економіка з часом повинна набути рис відкритої економіки. А відкрита економіка – це економіка, в якій фактори виробництва відчують сильний вплив світових цін. В умовах переходу до ринку і збереження високого рівня монополізації виробництва без впливу зовнішньої конкуренції можливе не тільки зменшення, а навіть збільшення цін внутрішнього ринку.

Можна стверджувати, що уряд України намагається враховувати специфічні риси формування конкурентного механізму економіки у перехідному стані, про що свідчать останні законодавчі документи.

Але, на жаль, сучасна правова база та деякі її нормативні акти зумовлюють нерівні умови діяльності різних суб'єктів господарювання, оскільки окремим категоріям підприємств надаються різні пільги або привілеї. Держава повинна зрозуміти, що дискримінація виробників залежно від їх територіальних, організаційних, галузевих та інших особливостей суттєво впливає на перерозподіл конкурентних сил між підприємствами і сприяє нерівномірному розподілу конкурентного «простору» в економіці держави в цілому.

Політика державного протекціонізму, спрямована на підтримку пріоритетних територій, галузей і господарств, може мати подвійні наслідки. З одного боку, забезпечувати національну безпеку держави або реалізацію соціальних гарантій, а з іншого – мати деструктивні або навіть руйнівні наслідки для окремих секторів економіки, призвести до послаблення міжнародної конкурентоспроможності держави.

## **Тема 14. Відповідальність у публічному адмініструванні**

### **14.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування**

Значна частина відносин у суспільстві врегульована правовими нормами, які дозволяють впроваджувати, збалансовувати державні та суспільні інтереси з інтересами особистості, колективу і т. п. Недотримання норм права (правопорушення) пов'язано зі спричиненням шкоди відповідним суспільним відносинам, а отже, певною мірою суспільству в цілому. Причому для того, щоб скоїти правопорушення, не обов'язково вчиняти яку-небудь дію, пов'язану з недотриманням вимог правової норми. Правопорушення може бути скоєно і в результаті бездіяльності. Наприклад, директору підприємства відомі факти систематичного розкрадання державної власності в якому-небудь цеху або на ділянці.

Але жодних заходів з відвернення або викорінення цих правопорушень він не здійснює. Така поведінка, яка виявляється в бездіяльності стосовно виконання своїх службових обов'язків, є правопорушенням – халатністю. Відповідно до ст. 367 Кримінального кодексу України службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду правам, що охороняються законом, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб, карається штрафом від 50 до 150 неоподатковуваних мінімальних доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на строк до 3 років. Будь-які правопорушення – це протиправні дії, пов'язані з порушенням правової норми.

◎ **Правопорушення** – це така дія, яка може виражатися як у конкретній дії, так і в бездіяльності, і яка порушує вимогу правової норми і тим самим спричиняє шкоду суспільним відносинам. Ці дії є суспільно небезпечними, оскільки правопорушник посягає на встановлений у державі правопорядок і передбачені Законом охоронювані правовими нормами суспільні відносини.

Правопорушення характеризується такими ознаками, як суб'єкт та об'єкт правопорушення, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення. Суб'єктом правопорушення може бути фізична особа (група осіб), а також юридична особа (підприємство, об'єднання, організація та ін.). Як об'єкт правопорушення виступають суспільні відносини, які регулюються правовими нормами. Об'єктивну сторону правопорушення складають протиправна дія (бездіяльність), її суспільно шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними. Суб'єктивна сторона правопорушення включає такі елементи, як вина, мотив і мета. Вина є обов'язковим і вирішальним елементом суб'єктивної сторони правопорушення і являє собою психічне ставлення особи до своєї протиправної поведінки та її наслідків. Вина може бути двох видів: умисна або через необережність. Проте в будь-якому випадку вона є необхідною умовою настання юридичної відповідальності. Відсутність вини виключає відповідальність.

◎ **Юридична відповідальність** – це вид соціальної відповідальності, який полягає в застосуванні до винних у скоєнні правопорушення осіб заходів державного примусу, що виражені в санкціях правових норм.

Мета застосування юридичної відповідальності полягає не тільки в покаранні винної особи, але й в профілактиці правопорушень. Як відповідь держави на правопорушення юридична відповідальність є заходом, спрямованим на забезпечення чіткого та неухильного додержання норм права, охорону встановленого в державі правопорядку. Застосування

юридичної відповідальності базується на принципах його законності, невідворотності, справедливості та доцільності

## **14.2. Відповідальність органів державної влади в сфері публічного адміністрування**

### *Кабінет Міністрів України*

Головною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення конституційного статусу Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики.

Державна політика відображається у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавних програмах, програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів на міст, державних цільових програмах, а також концепціях, стратегіях тощо.

Для підвищення відповідальності та ефективності роботи Кабінету Міністрів України необхідно, щоб його діяльність провадилася відповідно до стратегії, визначеної у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна готуватися на період здійснення його повноважень. При цьому Кабінет Міністрів України, для зосередження на функції реалізації політики, повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів або передати іншим легітимним способом свої повноваження адміністративного характеру.

Основна діяльність членів Кабінету Міністрів України має зосереджуватися на роботі в Уряді та у Верховній Раді України, у тому числі в урядових і парламентських комітетах.

Урядові рішення повинні прийматися лише на засіданнях Кабінету Міністрів України. Участь у його засіданнях повинні брати тільки члени Кабінету Міністрів України. Інші особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. За загальним правилом засідання Кабінету Міністрів України мають бути закритими з метою забезпечення вільного та відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання Уряду за участю Президента України.

Проекти урядових рішень повинні попередньо розглядатися на засіданнях урядових комітетів. До складу урядових комітетів повинні входити лише члени Уряду. Заміщати міністра у роботі урядового комітету може лише заступник міністра (цю посаду слід віднести до політичних посад). Рішення на засіданнях урядових комітетів повинні прийматися на



основі консенсусу, а в разі неможливості його досягнути, питання виноситься на засідання Кабінету Міністрів України.

Необхідно усунути дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерств. Основна робота з підготовки проектів законів та актів Кабінету Міністрів України має виконуватися міністерствами з їх власної ініціативи.

Секретаріат Кабінету Міністрів, який здійснює організаційне, інформаційне та експертно-аналітичне забезпечення діяльності Уряду, повинен набути якостей урядового центру європейського типу, який допомагатиме Кабінету Міністрів забезпечувати узгодженість та цілісність політики Уряду.

Секретаріат повинен здійснювати аналіз відповідності проектів урядових рішень Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та законам, контролювати дотримання регламентних процедур та вимог до підготовки цих проектів органами виконавчої влади, проводити моніторинг виконання урядових рішень, інформувати суспільство про діяльність Уряду.

#### *Міністерства.*

Міністерства мають бути головними органами у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Необхідно якнайшвидше завершити розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у міністерствах, для чого передбачити політичну посаду заступника міністра та адміністративну посаду керівника апарату міністерства.

Заступник міністра має в першу чергу надавати підтримку міністру в його співпраці з Верховною Радою та організації інших зовнішніх комунікацій міністра. Міністр особисто вирішує, в якій мірі він залучає свого заступника до участі у специфічних постійних або періодичних функціях. Кількість заступників має бути вирішена спеціальним актом Кабінету Міністрів, в якому будуть взяті до уваги особливості кожного міністерства. В окремих випадках, якщо це є виправданим, у міністерствах, що мають широке коло політичних завдань, може існувати дві-три посади заступника міністра. Максимальна межа кількості заступників має встановлюватися Законом України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Державний секретар міністерства за принципом субординації має бути підзвітний та підпорядкований міністрові.

Державний секретар міністерства не може бути членом політичної

партії, а також публічно демонструвати свої політичні погляди та керуватись ними при виконанні службових обов'язків.

Державний секретар міністерства може мати заступника.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів або зміни його складу не можуть бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.

Міністерства мають бути звільнені від невластивих функцій з метою усунення їх дублювання іншими органами виконавчої влади та підвищення ефективності роботи. Обслуговуючі підрозділи апарату міністерства (роботи з персоналом, канцелярія, бухгалтерія тощо) повинні бути об'єднані у секретаріат міністерства з однотипною структурою для всіх міністерств.

Внутрішня структура міністерств має бути переглянута з метою оптимізації складу та кількості департаментів. Вони повинні утворюватися не за чисельністю працівників, а виходячи з відповідальності за окремі підгалузі чи виконання окремих функцій, віднесених до повноважень міністра. Це має призвести до істотного скорочення кількості департаментів і їх укрупнення, порівняно з існуючим станом.

*Інші центральні органи виконавчої влади.*

Крім міністерств, є інші центральні органи виконавчої влади, утворені відповідно до Конституції та законів України, які виконують окремі функції з реалізації державної політики та компетенція яких у визначених сферах державного управління поширюється на всю територію держави.

У системі органів виконавчої влади не може бути органів, які б не були підпорядковані Уряду. Відповідно, існуючі сьогодні «інші центральні органи виконавчої влади» мають бути реорганізовані в урядові органи в системі відповідних міністерств, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження, спрямовані на приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики у певній сфері, крім органів, передбачених Конституцією України та незалежних регуляторів

Для достатнього рівня автономності урядових органів, вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями:

- 1) нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу);
- 2) участі у формуванні бюджету урядового органу;
- 3) контролю за діяльністю урядового органу (через внутрішній фінансовий контроль та адміністративний аудит;
- 4) ініціювання зміни керівника урядового органу у разі неналежного

виконання ним службових обов'язків.

*Конституційні органи виконавчої влади.*

Незалежно від міністерств повинні функціонувати органи влади, які визначені Конституцією України або які мають завдання та повноваження, що не можуть бути віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України. Ці органи повинні брати участь в проведенні Кабінетом Міністрів України державної політики, але відповідно до Конституції та законів України частину своїх повноважень повинні здійснювати незалежно від Кабінету Міністрів України.

*Незалежні регулятори.*

Статус незалежного регулятора надається центральним органам виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання у сфері природних монополій та суміжних ринків шляхом встановлення тарифів, допуску на ринки, контролю за якістю товарів тощо.

Основною метою реформування державних регуляторів є забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторними органами шляхом:

- 1) гарантування споживачам якісних товарів за економічно обґрунтованими цінами;
- 2) створення умов для сталого розвитку державних компаній-монополістів;
- 3) запобігання спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів.

Реформування регуляторів передбачатиме:

- 1) визнання незалежних регуляторів окремим видом органів виконавчої влади;
- 2) визначення сферами їх компетенції, насамперед енергетики, транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства;
- 3) вдосконалення порядку утворення та функціонування незалежних регуляторів (у разі потреби – внесення змін до Конституції України в частині призначення керівництва або складу незалежних регуляторів);
- 4) забезпечення незалежності, неупередженості та прозорості в діяльності регуляторів шляхом створення регуляторів на основі паритетного представництва у їх складі (або наглядових структурах) усіх заінтересованих сторін – держави, споживачів та виробників.

### **14.3. Відповідальність органів і осіб, які не перебувають на держаній службі у сфері публічного адміністрування**

**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 і мають відповідні службові повноваження.

**Посада** – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах:

- 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.

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше непередбачено законами України.

Державні службовці мають право:

1. користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

2. брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

3. одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

4. на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

5. вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

6. на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

7. безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

8. на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

9. вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця;

10. на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;

11. на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

12. захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Державний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність;

затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

#### **14.4. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності**

**Міжнародні правопорушення** – це протиправна дія чи бездіяльність держави, що порушує її міжнародні зобов'язання. Обов'язковим є існування сукупності юридично обов'язкових приписів, міжнародно-правових актів, на підставі яких певний варіант поведінки держави кваліфікується як міжнародне правопорушення.

У теорії міжнародного права загально визнаним є розподіл міжнародних протиправних дій, що стосуються інтересів держав і всього міжнародного співтовариства, на кілька груп:

- 1) найтяжчі міжнародні злочини;
- 2) особливо небезпечні міжнародні правопорушення (злочини міжнародного характеру);
- 3) ординарні міжнародні правопорушення (делікти). Перша група злочинів – міжнародні злочини, або злочини проти.

**Воєнні злочини** – порушення законів або звичаїв війни, вбивства, жорстокість, вивезення на примусові роботи чи з іншою метою цивільного населення окупованої території, вбивство або жорстокість до військовополонених, вбивства заручників, грабунок суспільної або приватної власності, безпідставні руйнування міст і сіл, не викликані військовою необхідністю спустошення.

**Злочини проти миру** – 1) підготовка, планування, початок або ведення агресивної війни, або війни, яка порушує міжнародні договори, угоди чи гарантії; 2) участь у змові або розробці загального плану з метою вчинення дій, згаданих у попередньому пункті. Наприклад укладення пакту Молотова-Ріббентропа між радянською Росією та фашистською Німеччиною.

**Злочини міжнародного характеру** – це передбачені міжнародними договорами суспільно небезпечні діяння, вчинені індивідами чи групами осіб, що зазіхають на нормальні відносини між суб'єктами міжнародного права. Дані правопорушення менш суспільно небезпечні, ніж міжнародні злочини і, на відміну від останніх, відповідальність за їхнє здійснення несуть не держави, а тільки фізичні особи.

**Фальшивомонетництво** – бачено Женевською конвенцією щодо боротьби з підробкою грошових знаків 1929 р. її держави-учасниці взяли на себе зобов'язання в боротьбі з фальшивомонетництвом не розрізняти

підробку іноземних і власних грошових знаків, цінних паперів і з однаковою суворістю карати злочинців. Злочинами визнаються всі обманні дії з виготовлення або зміни грошових знаків, їх збут, ввезення в країну, добування для себе, обманні дії з виготовлення, отримання або придбання предметів, призначених для виготовлення або зміни грошових знаків, а також замах і співучасть в їх здійсненні.

**Тортури** – це «будь-яка дія, якою якій-небудь особі умисно заподіюється сильний біль або страждання, фізичне або етичне, щоб отримати від нього або від третьої особи відомості або визнання, покарати її за дію, яку вчинила вона або третя особа чи в здійсненні якої вона підозрюється, а також залякати або примусити її або третю особу, або із будь-якої причини, заснованої на дискримінації будь-якого характеру, коли такий біль або страждання заподіюється державним посадовцем або іншою особою або з їх відома чи мовчазної згоди». Не є тортурами біль або страждання, які виникають лише в результаті законних санкцій, невіддільних від цих санкцій, або викликаються ними випадково.

Державі привласнюється діяльність її органів, а також органів її адміністративно-територіальних одиниць і організацій, уповноважених виконувати прерогативи державної влади, зокрема, коли ці органи перевищили свої повноваження, установлені внутрішньодержавним правом чи порушували інструкції, що стосуються їхньої діяльності.

Отже, проблеми міжнародно-правової відповідальності специфічні, багатогранні і досить складні. Розвиток і кодифікація норм і принципів відповідальності в міжнародному праві вимагають аналізу і погодженості багатьох питань, кожне з яких повинно бути розглянуте і враховане для того, щоб правильно відбити ті зміни, що відбулися в міжнародному праві.

## **Тема 15. Суб'єкти публічного адміністрування**

### **15.1. Система органів публічної влади в Україні**

**Система органів публічної влади в Україні** – це сукупність встановлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ланки:

#### **Система органів державної влади:**

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні організації спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) територіальні (обласні та районні) державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

4. Система державних органів судової влади.

### **Система органів місцевого самоврядування:**

1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних рад та інші створені радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад. Перш за все необхідно визначити, де ж є місцеве самоврядування в системі влади України. Яким чином воно співвідноситься з державною виконавчою владою? Спільні риси, відмінності та проблеми взаємодії місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

### **Спільні риси:**

– єдині завдання та функції на відповідних територіях;

– виконавча

влада

зобов'язана забезпечити виконання рішень органів місцевого самоврядування, що не суперечать законодавству;

– органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

### **Відмінності:**



– органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади;

– місцеве самоврядування дієлише на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

#### **Проблеми взаємодії:**

– наявність «конкуренції компетенцій» між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, (коли ті самі повноваження було віднесено до відання різних органів);

– відсутність виконавчих структур місцевого самоврядування на рівні районів, областей (їхні функції покладено на відповідні місцеві державні адміністрації);

– недостатнє фінансування органів місцевого самоврядування.

**Орган державної влади** – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності. Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «державних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. По-друге, зі сторичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади. Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: законодавча, виконавча і судова. В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Раціональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право. На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст.6 Конституції України. Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень. Система органів місцевого самоврядування, на відміну від системи державних органів, не

підпорядковується принципу поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі. Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. Для якісного усвідомлення органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права доцільно дати визначення системи місцевого самоврядування, під якою необхідно розуміти сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування.

Складові частини системи місцевого самоврядування:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради;
- органи самоорганізації населення.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування складається з відповідних повноважень, тобто сукупності прав та обов'язків. Виходячи з норм чинного законодавства повноваження органів місцевого самоврядування можна розділити на дві групи: власні і делеговані. До першої групи належать ті, щодо яких мають місце відповідні чіткі приписи норм права і які надають саме визначеним органам право на здійснення певних дій. Своєю чергою, про делеговані повноваження органів місцевого самоврядування необхідно говорити в тому випадку, коли йдеться про передання (делегування) їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або віднесенням до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. У цілому ж основними повноваженнями органів місцевого самоврядування є:

- управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-

територіальних одиниць і контроль їх виконання;

- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ тощо.

Виходячи з вищенаведеного, завданнями публічної адміністрації є:

- по-перше, забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів,
- по-друге, виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо).

## **15.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування**

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, ускладі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого

спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегулювати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування. При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено. Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів. Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 р.), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших країнах світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, децентралізації та посилення демократизації.



### 15.3. Держава як суб'єкт політичної влади

**Політична влада** – здатність однієї людини або групи осіб контролювати поведінку громадян і суспільства, виходячи із загальнонаціональних чи загальнодержавних завдань. Політична влада – це вироблення і запровадження у життя політичних програм усіма суб'єктами політичної системи, а також різними неформальними угрупованнями за допомогою правових і політичних норм. Політична влада здійснюється на трьох рівнях: державою, політичними партіями та громадськими об'єднаннями і органами місцевого самоврядування. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами

України. Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

**До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:**

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності.

**Економічна влада** – це об'єктивно-обумовлені матеріальними потребами життя суспільства відносини, в яких власник засобів виробництва підкоряє своїм інтересам інтереси інших учасників виробництва, причому робить це, керуючись саме правом власника, що, звичайно, знаходить і своє правове підкріплення, правову основу.

**Можна виділити три основні категорії економічних привілеїв:**

1) сфера споживчих можливостей (володіння ресурсами та їх розподілом);

2) сфера майнових прав (власність);

3) сфера управління.

Вольовий початок економічних відносин, який інтегрує усі три сфери економічних привілеїв, є генералізуючою рисою економічної влади. Тому вивчати економічну владу у відриві від цих привілеїв та носіїв (держава, суспільство, особистість тощо) цих відносин досить проблематично. Практично завжди існують їх взаємопереходи. Економічна влада, власність, ресурси, управління створюють базовий механізм руху економічних процесів і організують їх зміст. На нашу думку, типологічний аналіз дозволяє поглибити розуміння цих фундаментальних форм руху економічних процесів у ринковий період. Економічний процес обміну товарів і послуг (трансакція) з такої точки зору є симетричним відношенням, кожний з контрагентів щонебудь отримує від свого партнера, віддаючи йому натомість те, що цьому партнерові належить. Згідно з класичними уявленнями за умов ринку трансакція теоретично дістає своє завершення, коли обмін товарів досягає точки рівноваги. Тільки в такому випадку можна припустити, що кожний з учасників має більшабо менш однакову владу над своїми контрагентами.

#### **Типи економічної влади:**

- 1) влада тих, чиї економічні засоби дозволяють здійснювати виробничу діяльність чи збут продуктів цієї діяльності, хто користується тими або іншими привілеями, впливає на поведінку незайнятих працею людей;
- 2) економічна влада роботодавців, які перебувають в економічній залежності від клієнтів;
- 3) економічна влада роботодавців над найманим персоналом;
- 4) економічна влада, яка спирається на володіння капіталом;
- 5) влада, яка витікає з переваги участі в суспільних прибутках;
- 6) економічна влада, яка базується на структурах «тіньової» економіки;
- 7) економічна влада, що ґрунтується на титульній або функціональній власності конкретної особи на ведення будь-якої господарської діяльності;
- 8) майнових відносинах і праві на суспільні привілеї та майнові відносини, об'єктом яких виступають ресурси сумісного використання;
- 9) економічна влада тих структур, чиї владні засоби дозволяють здійснювати планування та регулювання економіки країни, роздержавлення і приватизацію державної власності.

Економічна влада, яка спирається на володіння засобами виробництва в суспільстві, близькому до ідеального ринкового, має структурний характер. Цезовсім не означає, що економічна влада роботодавця над робітником складається виключно з володіння благами.

Власник засобів виробництва реалізує цю владу перш за все вільним контролем над ресурсами виробництва. Зокрема, він сплачує



найманомуробітниківівартістьйогоробочоїсили у відповідності до рівня розвитку суспільства.

## **РОЗДІЛ 4**

# **СИСТЕМНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **Тема 16. Нормативно-правова та моральна регуляція публічного управління**

#### **16.1. Закони та закономірності публічного адміністрування**

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості публічного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів в процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності. Це безпосередньо залежить від ірипізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей публічного управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації. Теоретичні засади публічного управління створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів публічного управління, що займають різний рівень у їх загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин. Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки вищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багате спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. Поряд з цим між законами та закономірностями управління є й відрізняючі риси. Очевидно, що централізація, яка ґрунтується на суворій регламентації діяльності кожної ланки управління, не має практичного змісту, оскільки управління в такому разі здійснюється без урахування специфіки функціонування окремого колективу (регіону тощо) та його ініціативи у досягненні поставленої мети. Поєднання територіального та галузевого управління. Галузева система управління не сприяє комплексному використанню ресурсного потенціалу (природних ресурсів, соціальної інфраструктури, екологічних проблем тощо). При цьому

територіальний чинник управління приділяє більшу увагу комплексному розвитку регіонів. В системі державного управління історично склалася ситуація, коли територіальне і галузеве управління доповнюють одне одного. Наприклад в системі виконавчої влади існує територіальний принцип управління (кабінет міністрів – обласні та районні державні адміністрації). Однак, поряд з цим, галузеве управління реалізується у межах територіальних адміністрацій. Наприклад – Головне управління агропромислового розвитку, яке функціонує при обласній державній адміністрації. Управлінські відносини – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають внаслідок субординації, співвідгеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктні та об'єктно-об'єктні. Система державно-управлінських відносин характеризується їх значною кількістю та різноманітністю. Для відстеження виникнення нових управлінських відносин, зміни змісту або припинення дії доцільно використовувати їх докладну класифікацію за різними ознаками: сфера прояву, склад учасників, характер і кількість носіїв, тривалість тощо.

## 16.2. Принципи публічного управління

**Принципи управління** – це керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежать від міри дослідження закономірностей та управлінських відносин. Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх дотримання створює систематизація принципів публічного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів.

### **Адміністративно-правові принципи публічного управління:**

- 1) відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- 2) публічність правової регламентації;
- 3) відповідність інтересам народу;

- 4) об'єктивність із позицій додержання законів;
- 5) співвідносність влади та публічного управління;
- 6) правове регулювання управлінської діяльності.

**Системно-цільові принципи публічного управління:**

- 1) розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління по горизонталі та вертикалі;
- 2) підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- 3) несуперечність цілей одна одній;
- 4) взаємодоповнення цілей;
- 5) послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- 6) розподіл цілей за функціями публічного управління.

**Системно-функціональні принципи публічного управління:**

- 1) закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- 2) сумісність функцій органів публічного управління;
- 3) диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- 4) концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- 5) комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- 6) відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

**Системно-організаційні принципи публічного управління:**

- 1) єдність системи органів державної влади;
- 2) територіально-галузева організація управління;
- 3) багатоманітність організаційних зв'язків;
- 4) відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- 5) делегування повноважень та відповідальності;
- 6) поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- 7) лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

**Адаптивні принципи публічного управління:**

- 1) уточнення мети при зміні обставин;
- 2) відповідність елементів системи визначеній меті;
- 3) орієнтація на постійне оновлення;
- 4) встановлення нормативів за елементами системи;
- 5) урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- 6) конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- 7) посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів публічного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-

управлінських трансформаційних процесів.

### **16.3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування**

Ключовим елементом публічного адміністрування є забезпечення національних цінностей, які формуються у ході історичного процесу, розвитку матеріальної і духовної культури суспільства відповідно до геополітичного положення країни. На основі національних цінностей визначається ступінь важливості національних інтересів, їх пріоритетність у реалізації відповідними інститутами і органами державного управління. Національні інтереси – елемент порівняно-динамічний, їх зміст формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку і визначаються у руслі національних інтересів з урахуванням поточного внутрішнього та міжнародного стану. Мета – елемент розумової діяльності керуючого суб'єкта; внутрішній мотив дії. У загальному плані мета – це запрограмований результат, який має бути досягнутий за допомогою відповідних дій у певній послідовності. Управлінська мета класифікуються за багатьма ознаками:

- за рівнем на шкалі суспільно-політичних цінностей – вищі цілі і мета буденної практики;
- за ступенем спільності – загальнонародні (загальнодержавні), національні, класові, групові (корпоративні), колективні, індивідуальні;
- за значимістю сфер життєдіяльності суспільства – економічні, соціальні, політичні, культурологічні, конфесійні;
- по тимчасових параметрах – довгострокові, середньострокові, короткострокові, поточні;
- за актуальністю – які вимагають невідкладного здійснення, незалежно від ситуації і актуалізовані ситуацією, що склалася, по досяжності: реально досяжні і можливо (теоретично) здійсненні й т.д.

Ранжування цілей – невід'ємний, істотний аспект розробки рішень. Національні цілі можуть розрізнятися за тривалістю їх досягнення: одні з них можуть бути досягнуті достатньо швидко, інші – розраховані на більш довгострокову перспективу.

Національні цілі можуть бути життєвими і продуктивними, якщо вони формуються в ув'язці з тими національними інтересами, на реалізацію і

захист яких направлені. Стійкими є організації, які здатні ефективно мобілізувати свої ресурси на підтримку рівноваги або цілеспрямованого руху при виникненні зовнішніх або внутрішніх впливів. Характерно, що із цього закону гомеостазису (стійкості) впливають три типи стійкості:

1) статична стійкість, що пов'язана зі станом рівноваги (спокою) складу, структури або будови держави;

2) функціональна стійкість, коли здійснювані функції держави під впливом різних факторів не виходять за свої межі;

3) динамічна стійкість як доцільне, без істотних збоїв, поліпшення функцій і структури держави, що розвивається.

Значення характеристики стійкості держави виражене в тому, що поняття пов'язане з питанням про життєвий цикл держави, від перших стадій її зародження, інтенсивного і дефляційного розвитку до завершальних стадій стагнації (застою), деградації та загибелі держави. Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування. Питання про цілепокладання в управлінні загалом (в будь-якому його вигляді), а в державному управлінні особливо, належить до числа найактуальніших і важливих для управлінської теорії та практики. Довгі роки в нашій країні не обговорювалася проблема про те, яке суспільство хоче народ, у чому реальні інтереси останнього і як домогтися їх практичної реалізації. Цілі перед суспільством і державою зазвичай постулювали верховні правителі у вигляді імператорів, вождів і лідерів зі своїм очоленням. Народ на державному рівні по суті ніколи не виступав суб'єктом формування цілей державного управління; зазвичай йому відводилася роль засобу реалізації таких суб'єктивістських цілей. Перехід до справжньої демократії передбачає насамперед зміну механізму цілепокладання в державному управлінні, додання даним підсистемі елементів об'єктивно-зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Як вже зазначалося, цілі представляють собою продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Тим часом висунення цілей перед державним управлінням, з одного боку, стосуються всього суспільства, а з іншого – спирається на державну владу, дуже важкий інтелектуальний процес. У ньому можна виділити наступні системоутворюючі моменти. По-перше, громадські джерела виникнення і фіксування цілей державного управління.

У підсумку треба визнати, що цілі державного управління, представлені у певному «дереві», покликані відповідати таким блокам вимог: а) бути об'єктивно зумовленими і обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку і діяльності

людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того чи іншого явища, процесу, відносини, враховувати форми і механізми останніх, б) бути соціально-мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати тим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілювати їх у життя, в) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуальною, так і з матеріального боку, ґрунтуватися на реальному, а не на уявному, на готівковому, а не на передбачуваному або можливому потенціалі, прив'язуватися до конкретних умов і факторів суспільної життєдіяльності; г) бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і приватні, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо.

#### **16.4. Стратегічні тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні**

Європейський вибір України передбачає «практичну реалізацію завдань довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціально за своєю суттю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку».

Досягнення цієї стратегічної мети значною мірою залежить від якості та результативності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, від ефективності прийняття управлінських рішень, їх належного обґрунтування та реалізації. Вирішення завдань якісної трансформації економіки держави, розвитку конкурентоспроможної економіки в першу чергу пов'язано з формуванням самодостатніх конкурентоспроможних територіальних громад, і як фундамент цієї самодостатності спроможності влади ефективно діяти для забезпечення належного рівня і якості життя громадян. Отже, поєднання якості публічного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України щодо інтеграції у європейський простір. Однак, на шляху до досягнення стратегічної мети виникає багато проблем пов'язаних, як з якістю публічного управління так, і з формуванням самодостатніх та конкурентоспроможних територіальних громад. Проблематика публічного управління, а особливо місцевого самоврядування є однією з найскладніших та найбільш суперечливих проблем, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, з однієї сторони,

Конституція України визначає місце самоврядування як одну з засад конституційного ладу держави [Конституція], з другої, в результаті децентралізації державного управління місцеві інституції набувають права реальних суб'єктів суспільних відносин, що породжує велику кількість багатопланових та суперечливих проблем, пов'язаних з розподілом повноважень між державними, регіональними та місцевими органами влади, з третьої реалізація реального права місцевого самоврядування гальмується нестачею спеціальних знань щодо форм і методів здійснення публічної влади на місцевому рівні. Проте, ще однією прикритою особливістю сучасної української системи організації влади є наявність чисельних рудиментів попередньої радянської системи.

Це проявляється у перевазі можливостей і повноважень органів влади над правами окремих громадян. На практиці, нерідко, у представників органів місцевої влади спостерігається зверхність по відношенню до громадян. Громадяни підсвідомо відчувають свою приниженість, менш вартість своєї відносини з органами влади. Справа в тому, що в нашій країні у більшості випадків службові органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження діяти за власним розсудом, надаючи чи не надаючи певну управлінську послугу, певний дозвіл тощо. Ця категорія членів суспільства зацікавлена в збереженні наявного стану речей. Використання посадового капіталу, яким є владний ресурс, дає змогу членам суспільства перетворити цей капітал у джерело збагачення. Крім того, із суспільної точки зору, чиновники діють не завжди ефективно, вони об'єктивно не зацікавлені в результатах своєї діяльності. Якщо взяти до уваги відсутність відповідальності за прийняття економічно необґрунтованих рішень політичної нестабільності у країні й, отже, невизначеність строку перебування чиновника при владі, стає очевидним, що основна мета – особисте збагачення, на основі використання службового становища, звідси – корупція і, як наслідок, неефективна економіка, оскільки рішення приймаються не з позиції росту ефективності суспільного виробництва, а з позиції росту особистої ефективності чиновника. Акти, що регулюють їх діяльність, містять переліки функцій, але не містять критеріїв оцінки наслідків їх реалізації, тобто регламентують функціонування органу влади, посадової особи, а не орієнтують на суспільну результативність його діяльності. Ця парадоксальна особливість сучасної організації системи публічного управління суперечить основним конституційним нормам нашої держави, згідно з якими «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а «честь і гідність» людини є «найважливішою соціальною цінністю» та свідчить про відсутність на



практиці втілення законодавчозакріпленого принципу народовладдя на місцяхцетакожсуперечитьголовним принципам організації системи публічногоуправліннязгідно з якимпосадові особи органів державного управління та місцевого самоврядування повинні розуміти свої функціональніобов'язки як «діяльність задля задоволення потреб громадян».Таким чином, міськийблагоустрійсприяє економічному процвітанню міста, а низька якість виробничого і соціального середовища знижують конкурентоспроможність міста в залученні нових підприємств і погіршують стан діючих.Здатністьстворюватикращіумови для розвиткуміста, тобто бути конкурентоспроможним, заснована на можливостісуб'єктівтериторії – місцевихорганіввлади, недержавнихорганізацій і підприємств – спільноформува ти й реалізувати відповідні стратегіїрозвитку, залучати до цього процесу кращіінтелектуальні, технічні й іншіресурси й раціональної використовувати. Зміст цієї діяльності полягає урозкриттіможливостейтериторії, якізалежатьпередусімвідекономіко-географічногоположеннятериторії, раціонального використання ресурснихможливостей, прагненнямвладних структур до впровадження передових методівуправління та надання якісних послуг.У зв'язку з тим, щомуніципальнеутворенняявляє собою продукт розвитку і розміщення суспільного виробництва, найбільш ефективними засобамирегулюванняйогорозвитку є заходи економічноговпливу, спрямовані на змінюванняекономічногорозвиткутериторії. Економічнийрозвиток муніципального утворення потрібнорозглядати як цілкомконкретний режим функціонування територіальної системи, якийорієнтований на позитивну динаміку параметріврівня і якості життя населення, забезпеченнясталого, збалансованого та взаємодоповнюючого відтворення соціального, ресурсного і господарськогопотенціалу. Як критерій рівня місцевогоекономічногорозвиткуможе бути використаний рівень йогосамодостатності.Ключовимзавданнямреформуваннямісцевогосамоврядування є зміцнення спроможності територіальних громад ефективно діяти задлязабезпеченняналежногорівня і якостіжиттягромадян, поступального розвитку економіки, зростаннясоціально-економічнихпоказників, добробуту населення тощо. Необхідностворититаку систему місцевогосамоврядування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом їїдіяльності буде служіннягромаді. Ця система місцевого самоврядування буде підконтрольнагромаді, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Отже, результати аналізу сучаснихтенденційпублічногоадмініструваннядаютьпідстави для визначення

основних вимог до побудови сучасної системи муніципального управління:

- орієнтація на потреби територіальної громади, як головного споживача і замовника публічних послуг органа місцевого самоврядування;
- забезпечення демократичного характеру управління, підзвітності й підконтрольності місцевої влади громадськості;
- якість надання публічних послуг та суспільна результативність публічного управління, відповідальність за напружені результати керованого розвитку території;
- оцінка результатів маркетингової діяльності з позицій громадянина – споживача послуг, для чого необхідно встановити постійний дієвий зворотний зв'язок з громадою;
- здійснення раціонального використання потенціалу території муніципального утворення з метою забезпечення добробуту членів територіальної громади;
- використання сучасних підходів управління: стратегічного планування, маркетингових інструментів управління, налагодження партнерських відносин з приватним сектором у системі забезпечення громадян якісними послугами в необхідних обсягах.

## Тема 17. Організаційні засади публічного управління

### 17.1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління

*Організаційна структура державного управління* – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує у собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковою організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій позначають поняттям *ланка державно-управлінської системи* (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

*Системним елементом організаційної структури* виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У

державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

*Наступним елементом, що формує організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління.* Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

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

*Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:*

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

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

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Спільними ознаками є те, що і субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності

різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних – керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком.

*Реординаційні зв'язки передбачають:*

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленою вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

## **17.2. Основи побудови організаційної структури державного управління**

**Організаційна структура** – один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організації.

*Організаційна структура управління* – це форма організації системи

управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

**Основні вимоги до організаційної структури управління:** мінімальна кількість управлінських зв'язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичну, в той час як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідністю динамічні, оскільки мають тітислід за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних та суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єкту управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії. Організаційне проектування здійснюється зверху вниз і охоплює наступні етапи:

- визначення вертикальних рівнів управління;
- виконання горизонтального поділу організації,

тобто закріплення відповідальності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;

- встановлення зв'язків між різними підрозділами;
- визначення повноважень і відповідальності посад;
- визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

В ієрархічній побудові організації тірівні управління, які відображають її виробничо-господарську структуру, утворюють лінійну організаційну структуру управління.

Необхідність збору, переробки та використання інформації, встановлення зв'язків, забезпечення виробничо-господарської діяльності зумовили появу у системі управління функціональних служб (штабів), які формують функціональну організаційну структуру управління.

Сукупність лінійних і функціональних органів утворює організаційну структуру управління. Таким чином, організаційні структури управління поділяють на: лінійні, функціональні та комбіновані.

Результатом комбінування лінійних і функціональних структур з іншими критеріями цільового призначення організацій стала поява і використання в практиці управління організаціями структур наступного переліку: продуктові, споживчі, територіальні, раціональної бюрократії, дивізійні, лінійно-штабні, лінійно-функціональні, бюрократичні, проектні, матричні, програмно-цільові, конгломератні та ін.

*Лінійно-організаційна структура.* Складається із взаємопідпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному зверхнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього. Переваги структури: простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління. Недоліки: може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

*Функціонально-організаційна структура.* Передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях. Переваги: керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами. Недоліки: процес управління дробиться на множини окремих слабо пов'язаних підфункцій, з виникненням нескоординованих дій і дублювання.

*Лінійно-штабна структура.* При лінійних керівниках створюють штаби

(служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права прийняття рішень вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій розробляють положення, які забезпечують підготовку якісних управлінських рішень, які приймаються і доручаються для виконання лінійним менеджером. Недолік – тенденція до збільшення числа і розширення штабних служб.

*Лінійно-функціональна структура.* За цієї структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

*Бюрократична організаційна структура.* На початку ХХ ст. німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920) запропонував концепцію бюрократії як своєрідну нормативну модель – ідеал, назвавши її моделлю раціональної (традиційної) бюрократії. Для цієї моделі характерні наступні особливості:

- чіткий поділ праці, що забезпечує формування висококваліфікованих спеціалістів;
- ієрархічність рівнів управління, за якої нижчий рівень контролюється вищим;
- наявність взаємопов'язаної системи формальних правил і стандартів;
- формальна безособовість, згідно з якою офіційні особи виконують свої обов'язки;
- домінування кваліфікаційних вимог під час формування штатів організації.

Недоліками цієї моделі є негнучкість, неадекватне реагування на нові рішення, консервативне відношення до змін, конфліктність.

*Дивізійна організаційна структура.* Використовують в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі, а також у міжнародних організаціях. Серед дивізійних виділяють продуктові, споживчі й територіальні організаційні структури управління.

*Споживча організаційна структура.* Утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів).

*Територіальна організаційна структура.* Формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держав чи регіонів.

*Адаптивна організаційна структура.* Існує чотири основні типи: проектні, матричні, програмно-цільові, координаційні. Ці структури здатні швидко пристосовуватись до змін у ринковому оточенні.

*Проектні* – створюються для реалізації конкретних завдань (проектів) з

виключною концентрацією зусиль групи на цьому проекті. *Матричні* – тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно. *Програмно-цільові* – керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватись. *Координаційні* – використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, при яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам.

*Конгломератна організаційна структура* формується шляхом об'єднання різних типів організаційних структур шляхом використання останніх у різних службах.



## Тема 18. Адміністративні послуги держави

### 18.1. Поняття адміністративних послуг

Курс на європейську інтеграцію вимагає від України підвищення якості управління, яке можливе завдяки запровадженню нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи, переорієнтація ставлення до особи як до «вищої соціальної цінності» та потреба в перетворенні України з «держави над людиною» у «державу для людини» викликали необхідність розгляду держави як організації на службі в суспільства. У цьому контексті актуалізується питання теоретичного обґрунтування та правового врегулювання надання фізичним та юридичним особам публічних послуг.

Актуальність вказаного питання підтверджується тим, що Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р., серед основних шляхів розв'язання проблем у сфері державної служби виділяє удосконалення правового регулювання надання державними службовцями управлінських послуг, оптимізувавши для цього на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими органами, підприємствами, установами та організаціями, уповноваженими надавати такі послуги.

Впровадження адміністративних послуг має здійснюватися на єдиних засадах, що вимагає визначення поняття «адміністративні послуги», з'ясування його ознак та співвідношення з іншими суміжними категоріями. В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є представники науки адміністративного права В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко.

Крім ідеологічного значення категорії «послуги» є й інші причини, які зобов'язують вивчати проблематику адміністративних послуг для потреб практики.

По-перше, термін «послуги» у публічному праві вже зустрічається, і не лише в програмних документах з адміністративної реформи, а й у чинних нормативно – правових актах, у яких згадуються поняття «державних послуг» та «платних послуг», що надаються органами влади. При цьому теперішня

практика використання категорії «послуги» відносно органів виконавчої влади не має нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні. В Україні фактичним мотивом впровадження категорії послуг стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями. Тому чітке виокремлення категорії адміністративних послуг дає можливість припинити цю практику і забезпечити правомірне та ефективне використання публічних ресурсів. Стане можливим відмежувати господарську діяльність, яку нерідко здійснюють адміністративні органи, якщо оглянути ті ж самі переліки «платних послуг», і послуги, які надаються через реалізацію владних повноважень адміністративних органів.

По-друге, розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дає змогу уніфіковано регулювати відповідні відносини, та впроваджувати нові організаційні форми їх надання через так звані «виконавчі агенції» та «універсальні послуги», що набуло поширення у багатьох західних країнах. Крім того, виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики та поточного адміністрування. Але, зважаючи на проблематичність перспектив реформування найближчим часом таких сфер публічного сектора як охорона здоров'я, комунальні послуги тощо, є цілком обґрунтованою пропозиція обмежитися для початку впорядкуванням системи адміністративних послуг, тобто, послуг, що надаються органами виконавчої влади. Тим більше, що і адміністративна реформа в Україні обмежувалася реформуванням органів виконавчої влади та системи державної служби.

У Концепції адміністративної реформи в Україні використовуються терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». Останнім часом більш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістове навантаження в економічній науці.

У подальшому К. Ніколаєнко обґрунтовує використання саме терміна «адміністративні послуги» замість терміна «управлінські послуги» і розглядає ці послуги не лише як юридично оформлені дії, але і як рішення уповноважених суб'єктів (органів публічної адміністрації), що є необхідною умовою для реалізації конституційних прав і свобод суб'єктів звернення (фізичних і юридичних осіб).

Дослідник намагається також дати найбільш повну класифікацію адміністра

тивних послуг, розподіляючи їх за сферою суспільного життя, за видом конституційних прав людини і громадянина, за суб'єктами звернення (адміністративні послуги, які надаються фізичним особам; юридичним особам; суб'єктами звернення, що мають загальний адміністративно-процесуальний статус; спеціальним суб'єктами звернення), за підставою ініціативи суб'єкта звернення (адміністративні послуги, пов'язані з волеви явленням (бажанням) особи; з юридичними фактами, тобто з настанням певних життєвих обставин), за характером (обов'язкові адміністративні послуги, факультативні адміністративні послуги), за змістом звернення (реєстраційні адміністративні послуги; дозвільні; адміністративні послуги, пов'язані із встановленням статусу), за формою звернення (адміністративні послуги, які надаються за повідомленням (у таких випадках уповноважений орган, одержавши звернення, з'ясовує обсяг лише власних прав та обов'язків, що відповідають правовому статусу громадянина, який звернувся за отриманням конкретної адміністративної послуги), адміністративні послуги, які надаються за заявою (в таких випадках уповноважений орган аналізує обставини, що характеризують суб'єкт звернення).

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння, тому категорія «адміністративних послуг» у своїй основі має те саме навантаження, що й в приватному праві, а саме – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які характеризують адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контроль над діяльністю (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації основних прав і свобод громадян. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному.

Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

5) результатом адміністративної послуги у процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу яка звернулася за даною послугою.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

**Державні послуги** – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.

**Муніципальні (комунальні) послуги** – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання покладених державою завдань, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

У методиці підготовки інформації про державні послуги визначено, що **адміністративна послуга** – це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб, у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку.

Державна послуга надається у формі акта уповноваженого органу, що встановлює окремі права та обов'язки зацікавленої фізичної або юридичної особи. Формою результату послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, паспорта, іншого спеціального бланка тощо). Якщо акт уповноваженого органу не стосується встановлення прав особи, він не належить до державних послуг, як звичайні господарські послуги (консультації, дослідження, копіювання тощо). До державних послуг не

належать також проміжні акти державних органів, які не є остаточними рішеннями.

Отже, **адміністративна послуга** – це спрямована на забезпечення (юридично оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службовою діяльністю адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи. Офіційний проект Адміністративно-процедурного кодексу України акцентує увагу на тому, що адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, інших документів, проведення реєстрації тощо).

Про адміністративні послуги можна говорити як про широке поняття, що передбачає прийняття індивідуального адміністративного акта, незалежно від специфіки його юридичного оформлення чи навіть виконання.

Адже в усіх випадках, чийдеться про видачу паспорта, реєстрацію особи підприємцем, чи про призначення державної соціальної допомоги, спочатку приймається саме адміністративний акт. Потім він оформляється у вигляді документа, який потрібен особі, – паспорт, свідоцтво. Або ж адміністративний акт виконується через видачу грошової допомоги тощо.

## **18.2. Шляхи вдосконалення процедури надання адміністративних послуг**

Адміністративні послуги – видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо – стосуються кожної особи. Існуюча практика надання адміністративних послуг має низку суттєвих недоліків, зокрема, перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на споживачів; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів послуг; встановлення незручного графіка прийому громадян; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг тощо.

Практика «універсамів послуг» набула особливого поширення за кордоном. Вона передбачає зосередження представництв багатьох органів в одному приміщенні або створення єдиної приймальної документації, які потім надходять до відповідного адміністративного органу, що приймає рішення. Громадянин може навіть не знати, де розміщується той чи інший адміністративний орган, адже всі послуги він може отримати в одному місці.

Принцип «єдиного вікна» передбачає оптимізацію внутрішньо-

адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним. Ідеально налагоджений механізм надання послуг передбачає, що всі внутрішньо-організаційні процеси відбуваються в середині органу або між органами, коли споживач подає заяву і через визначений час отримує потрібний йому результат або обґрунтовану відмову.

**Електронні послуги** – провідний напрям послуг у світі. Розвиток інформаційних технологій дозволяє розвинути спілкування особи з владою максимально комфортним для споживача. При цьому постають проблеми ідентифікації особи, котра звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації.

Щодо стосується підвищення якості надання адміністративних послуг, то для цього необхідно, насамперед, виробити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг, встановити стандарти надання послуг та визначити систему контролю якості. Крім того, доцільно залучати споживачів до оцінювання якості надання адміністративних послуг, що дозволить менш ніж швидко визначити пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення.

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги.

Критерії є підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Стандарти якості повинні регулярно переглядатися та покращуватися.

Оцінка якості надання адміністративних послуг повинна здійснюватися на основі наступних критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності.

1. *Результативність* передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам адміністративної послуги. Оцінка за критерієм результативності також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання громадянами загального очікуваного результату.

2. *Своєчасність надання адміністративної послуги* передбачає дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги, з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси громадянина щодо прискореного надання адміністр

ативної послуги.

3. *Доступність* передбачає фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги. Критерій доступності включає:

– наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повнота) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою;

– територіальну наближеність органу до споживачів послуг; наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;

– можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу;

– наявність та безплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

– справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною).

4. *Зручність* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності включає:

– можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо;

– впровадження принципу «єдиного вікна», за якого споживач послуги звертається до відповідального органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі споживача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;

– максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черги бо впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо;

– зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна) – плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі і по можливості прийматися безпосередньо в приміщенні органу.

5. *Відкритість* передбачає наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги: про процедуру надання

адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; про розмір та порядок оплати адміністративної послуги; про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Критерій відкритості включає:

– наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних сайтів, веб-сторінки органу тощо);

– можливість отримання інформації по телефону та в електронній формі;

– можливість отримання консультативної допомоги.

6. *Повага до особи* передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Цей критерій також включає: готовність працівників органу допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в органі, що надає адміністративні послуги (сидячих місць для очікування в черзі тощо).

7. *Професійність* передбачає наявність належногорівнякваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до споживачів послуг тощо.

### **18.3. Теоретичні засади розробки та впровадження систем управління якістю**

В умовах демократизації державного управління особливої актуальності набуває питання ефективності та якості роботи органів виконавчої влади (ОВВ).

Курс України на європейську інтеграцію вимагає створення системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів реальної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Реформування державної служби згідно з Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 рр. передбачає необхідність визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг. Саме зазначені стандарти є засадничою базою надання якісних державних послуг, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання. Проте стан справ у цій сфері не є задовільним, що вимагає певних змін існуючої політики.

Одним із шляхів подолання недоліків сучасного державного управління є впровадження вже досить відомої у світі технології – стандартизації у сфері



управління якістю.

Принципи TQM не є формалізованими, вони відображають тільки загальні підходи до функціонування будь-якої успішної організації. При цьому і стандарт ISO 9001-2000 і модель загальної оціночної рамки – (*Common Assessment Framework – CAF*) побудовані на основі принципів TQM.

Перший стандарт ISO було розроблено у 1986 році. Він визначає вимоги до внутрішньої діяльності будь-якої організації, необхідні, щоб забезпечити постійне задоволення потреб споживачів. Стандарт дає відповідь на запитання: яким чином повинна бути побудована діяльність організації, щоб споживачі були впевнені, що якість послуг, які надаються, буде стабільною протягом тривалого часу та буде постійно покращуватись?

Власне сам стандарт є моделлю процесного підходу до управління діяльністю. Він містить вимоги до усіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг. Запровадивши систему управління, що відповідає вимогам цього стандарту, організація отримує підтвердження керування організації, її спроможності надавати якісні послуги, бути прозорою та зрозумілою для інших суб'єктів управління.

**Політика якості** – визначає напрямок діяльності організації та виокремлює фактори, які є ключовими для досягнення позитивного результату. Вона включає зобов'язання задовольняти вимоги та постійно удосконалювати систему управління якістю. Вона відома та зрозуміла для всіх співробітників. Щоб забезпечити постійну відповідність політики якості, її переглядають під час аналізу з боку керівництва, який проводиться раз на рік або кожні півроку.

Системи управління якістю (далі – СУЯ) значною мірою вирішують проблему підвищення якості публічних послуг за такими обставинами:

– СУЯ передбачають: визначення споживачів; визначення переліків послуг, що орган влади надає споживачам; вивчення очікувань споживачів щодо якості послуг, прийняття та документальне оформлення зобов'язань органу влади перед споживачами щодо якості послуг (стандарту якості послуг); інформування споживачів (у т. ч. потенційних) про зобов'язання щодо якості послуг; відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятим зобов'язанням щодо їх якості; реєстрацію фактів невідповідності наданих послуг прийнятим зобов'язанням (включаючи скарги споживачів) та вжиття заходів з їх усунення; оцінювання задоволеності споживачів якістю отриманих послуг;

– процеси СУЯ містять, зокрема, взаємодію зі споживачами, а саме: вивчення потреб усіх категорій споживачів (аналіз нормативних вимог,

анкетування, опитування, тощо; у деяких випадках – індивідуальні вимоги); аналіз потреб споживачів (можливість їх стабільно виконувати, прийняття/відхилення); обмін інформацією зі споживачами (поширення інформації про орган влади та його послуги, відповіді на звернення і скарги);

– СУЯ передбачає розроблення нових видів послуг.

Досвід провадження стандартів управління якістю роботи органів влади різних країн свідчить про необхідність ретельного виписування робочих процедур, контролю за їх виконанням. Важливим є обов'язковий постійний удосконалення, пов'язане з наявністю чіткої правової бази, відповідного фінансування та матеріального і технічного забезпечення.

У Великобританії діє принцип: «якість послуг – понад усе» – всі послуги, які надає уряд як на центральному, так і місцевому рівнях, повинні бути зразком якості послуг та включати звіт про виконання, враховувати думку клієнтів та залучати їх до процесу виконання, включати ефективні заходи для виправлення становища у разі потреби. Ключовою частиною системи стандартів місцевих послуг є визнання точних показників виконання та цілей для конкретних місцевих послуг.

Захист прав споживачів публічних послуг здійснюється на основі «Хартії громадянина» (Велика Британія), «Хартії про державні послуги» (Франція). Крім того, у Франції проведено рік покращення якості прийому громадян, прийняті та діють «Циркуляр щодо політики організації прийому громадян та надання послуг споживачам» і Хартія «Марианна» (стандарт прийому громадян).

У Польщі офіс самоврядної адміністрації приймається як організація, що управляє послугами. Здійснюється перенесення до публічної адміністрації підходів до управління послугами у приватному секторі. Реалізується широка програма впровадження систем управління якістю на засадах стандартів серії ISO 9000. Розробляються концепції та рішення (методики) щодо створення системи показників якості реалізації публічних послуг на місцевому рівні (розробка на рівні зміни каталогу публічних послуг, опису послуги шляхом визначення процесу її реалізації та основних параметрів забезпечення послуги для клієнта, визначення показників реалізації послуги у трьох базових вимірах: продуктивності, результативності, доступності). Створення адекватної системи показників є головною методологічною трудністю. Незалежно від цього, констатується, що створення системи вимірювання кількості та якості публічних послуг і тим самим розміру публічних видатків є необхідним для ефективного планування бюджетних доходів та видатків на рівні як самоврядування, так і

центрального бюджету.

## **18.4. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України**

Першими серед органів влади України почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування сертифіковані системи управління якістю в міських радах міст Бердянська (Запорізька обл., 2003 р.), Комсомольська (Полтавська обл., 2004 рік) і Макіївки (Донецька обл., 2006 рік). Розпочато розроблення таких систем в містах: Славутич (Київська обл.), Коростень (Житомирська обл.) і Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться у деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у облдержадміністраціях.

Впровадження системи управління якістю, що відповідає вимогам ДСТУ ISO 9001-2001, в органі державної влади дає можливість:

- покращити якість послуг, які надаються громадянам та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів;
- збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для суспільства, так і для вищих органів державної влади;
- збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи;
- підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення.

Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання усіх процесів органів виконавчої влади та порядку управління ними, забезпечення їх взаємоузгодженості, спрямованості на реалізацію політики цих органів та на задоволення очікувань споживачів.

*Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001* вимагає від організацій визначити види діяльності (процеси), які необхідні для досягнення встановлених цілей і задоволення споживачів, і для кожного виду діяльності визначити та задокументувати:

- відповідальність за виконання;
- порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації);
- взаємодію з іншими процесами (які передають йому або отримують від нього інформацію);
- порядок аналізування та управління з боку керівництва.

Ці вимоги поширюються на такі види діяльності:

- цикл управління організацією (визначення політики та цілей організації,

розроблення стратегічних та оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, розроблення заходів з удосконалення);

– життєвий цикл продукції та послуг (взаємодія зі споживачами, створення нових видів послуг у випадках, коли в суспільстві існує запит на нову послугу, закупівлі, виробництво продукції та надання послуг, взаємодія зі споживачами після надання послуги);

– забезпечення ресурсами (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Крім того, стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 містить певні вимоги стосовно окремих видів діяльності, пов'язані з забезпеченням виконання очікувань споживачів.

По суті, стандарт визначає вимоги до функціонування системи управління будь-якої організації і містить набір загально визнаних практик, які повинні забезпечити її ефективність і спрямованість на реалізацію стратегії.

Зокрема, для органу державної влади система, побудована відповідно до стандарту, дозволяє перевести загальні функції, визначені в Положенні про відповідний орган (на кшталт «сприяти...», «забезпечувати...» тощо), у конкретні процедури діяльності персоналу.

Для створення системи управління якістю в органах виконавчої влади необхідно визначити:

– коло споживачів послуг (громадяни або суспільні групи, підприємства та організації, органи державної влади, місцевого самоврядування тощо);

– перелік послуг, що надаються кожній категорії споживачів;

– вимоги споживачів до кожного виду послуг (що містяться у нормативних документах) і рівень їх задоволеності, а також створити постійні механізми відстеження вимог та задоволеності;

– критерії якості для кожного виду послуг та стандарти якості послуг за цими критеріями;

– механізми інформування споживачів про прийняті зобов'язання щодо надання послуг (стандарти їх якості);

– схему перевірки того, чи відповідають надані послуги визначеним стандартам, і виявлення невідповідних послуг;

– дії при виявленні невідповідних послуг, наданих споживачам.

У цілому, побудова системи управління якістю вимагає фундаментальної зміни принципів діяльності державних службовців – орієнтації не тільки на виконання нормативних вимог до своєї роботи, але на досягнення найкращого результату для

споживачів, забезпечення їх задоволеності (навіть якщо для цього необхідно внести зміни до існуючих нормативних вимог шляхом запобіжних та коригувальних дій).

У рамках створення системи управління якістю в будь-якій організації, включаючи органи державної влади, повинні бути виконані такі основні роботи:

- обстеження діяльності структурних підрозділів, у рамках якого буде визначено рівень виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 та виявлено можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами. До запровадження системи управління якістю близько 20 відсотків загальної кількості функцій, що здійснює Головдержслужба, в частині проходження документів дублювалося різними підрозділами;

- розроблення за підсумками обстеження заходів з приведення практичної діяльності організації у відповідність до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001, організація та контроль виконання цих заходів;

- визначення структури процесів, їх входів і виходів, їх зв'язку з організаційною структурою;

- розроблення та узгодження документів СУЯ, що описують порядок виконання процесів (на етапі розроблення повинні виявлятися дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, та розроблятися заходи з удосконалення);

- затвердження та впровадження документів СУЯ;

- проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що дадуть оцінку функціонування СУЯ та її відповідності вимогам стандарту;

- можливе проходження сертифікації СУЯ в уповноваженому органі, за підсумками чого може бути отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001.

## **Тема 19. Управлінські рішення, стратегічний та проектні підходи**

### **19.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття**

Основа державного управління становить державна політика. Політичне керівництво – вищий рівень (по значимості) управління. Тому серцевину державного рішення в його загальному, типологічному розумінні утворює вибір політичного курсу – державної стратегії. Політичний вибір – це визначення загальних довгострокових цілей, основних завдань діяльності держави на

даному історичному етапі його існування і розвитку. З багатьох загальних цілей насамперед виділяються найважливіші для держави цілі, по суті безальтернативні: а) встановлення і підтримку певного типу політичної системи і відповідного їй політичного режиму; б) збереження єдності суспільства як основи існування цієї держави; в) формування та реалізація спільних цінностей та задоволення загальних інтересів населення; г) забезпечення безпеки держави і суспільства; д) забезпечення взаємозв'язків із зовнішнім світом, з іншими державними утвореннями. Координуючі рішення в основному мають оперативний характер (розподіл поточної роботи серед виконавців, надання додаткової інформації тощо).

#### **За способом обґрунтування:**

– інтуїтивні рішення – ґрунтуються на відчуттях менеджера у правильності вибору; їх обґрунтованість, оптимальність залежить від особистих якостей менеджера;

– рішення, які ґрунтуються на судженнях (думках, міркуваннях, висновках); їх передумовою є знання, досвід, стаж, кваліфікація; формуються швидко, але часто не беруть до уваги нових альтернатив;

– раціональні рішення – мають у своїй основі науково-обґрунтовані аналітичні процеси; здебільшого обумовлюються найоб'єктивнішими.

**За характером дій: директивні, нормативні, рекомендаційні, дозволяючі, орієнтуючі.** Директивні рішення розробляються вищими органами правління з важливих поточних та перспективних проблем і є обов'язковими для нижніх рівнів ієрархії. Рекомендаційні рішення готують дорадчі органи, їх виконання бажане, але не обов'язкове. Орієнтуючі рішення призначені для низових рівнів управління, які діють в умовах значної свободи, мають прогностичний характер. За строком дії: стратегічні, тактичні, оперативні. Стратегічні рішення визначають основні шляхи розвитку організації, а тактичні – конкретні заходи досягнення стратегічних цілей. Наприклад, рішення організації вийти на зовнішній ринок – є стратегічним, а рішення щодо проведення окремих заходів щодо підвищення продуктивності праці – є тактичним. До оперативних рішень відносяться ті, які орієнтуються на вимоги сьогодення. Стратегічні рішення приймаються на вищому рівні управління, а тактичні і оперативні на середньому та низовому рівнях ієрархії. При цьому горизонт планування оперативних рішень лежить в межах від одного дня до місяця, тактичні – коливається від місяця до року, а стратегічних – від одного року та більше. За способом прийняття: одноосібні рішення; колегіальні, колективні. Одноосібні рішення приймає

фахівець відповідно до своїх повноважень в межах посадових обов'язків. Колегіальні рішення готуються групою фахівців, а приймає їх відповідна група.

Коллективні рішення приймаються загальними зборами, відповідним колективом. За характером визначеності їх прийняття можна поділити на запрограмовані і незапрограмовані. Запрограмовані рішення є результатом реалізації певної послідовності кроків або дій. При цьому кількість можливих альтернатив обмежена і вибір повинен бути зроблений в межах напрямків, визначених організацією. Наприклад: рішення про кількісний склад штабного або обслуговуючого персоналу приймається за існуючими нормативами та правилами. Програмування можна вважати важливим допоміжним засобом прийняття організаційних рішень. Це економить час, оскільки підлеглим не доводиться розробляти нову процедуру кожного разу, коли виникає відповідна ситуація. До того ж знижується рівень вірогідності помилок, бо порядок і правила визначаються заздалегідь.

**Незапрограмовані рішення** – це рішення, які приймаються в нових ситуаційних моделях, внутрішньо не структурованих або пов'язаних з невідомими факторами. Як незапрограмовані розглядаються рішення типу: яким повинні бути цілі організації; як поліпшити якість; як удосконалити структуру управлінського підрозділу; як посилити мотивацію підлеглих тощо. За ступенем повноти інформації: рішення прийняті в умовах визначеності, невизначеності та ризику.

За суб'єктом управління: рішення державних, господарських, підприємницьких та громадських організацій. Наприклад, державні органи реалізують рішення шляхом прийняття законодавчих, організаційних, розпорядчих документів і проведення відповідної організаційної роботи.

За змістом: рішення поділяють на технічні, економічні, соціальні, технологічні та ін. За методами підготовки: рішення поділяються на креативні і репродуктивні. Креативні рішення вимагають творчого підходу в аналізі ситуації та прийнятті відповідних нетрадиційних заходів інноваційного рівня. Репродуктивні рішення у більшості випадків копіюють варіанти, які були реалізовані раніше в аналогічній ситуації.

За сферою охоплення: загальні рішення (стосуються всієї організації), часткові рішення (стосуються конкретних підрозділів, служб).

За логікою прийняття виділяють такі управлінські рішення: інтуїтивні; такі, що ґрунтуються на висновках; раціональні. Інтуїтивні рішення – це вибір, зроблений на основі відчуття його правильності. Особа, яка приймає рішення, не оцінює різні альтернативні варіанти. Просто людина робить свій вибір на основі шостого почуття – інтуїції. Якщо дотримається



про нескладні питання і у керівника є досвід вирішення подібних завдань, він зможе скористатися цим способом. Однак менеджер, який покладається виключно на інтуїцію, натрапляє на випадковість. Але фактичною кількістю визначається ситуацією. **Діагностика проблеми.** Основні цілі діагностики: а) виявлення ресурсів державної влади і управління, визначення наявності у керівних органів матеріального, соціального, політичного, символічного, інформаційного капіталів, необхідних для реалізації розробленого стратегічного курсу; б) прораховування можливих наслідків здійснення програм. Наприклад: державний службовець може визначити, що ефективність запропонованих новацій нижча за планові показники.

Ці негативні симптоми повинні мати інформаційне обґрунтування.

Така інформація має стати поштовхом до початку подальших дій по усуненню проблеми. Однак повністю визначити проблему важко, оскільки всі частини системи управління взаємопов'язані. Тому

головне завдання керівника – правильно визначити корені проблеми і якщо в результаті діагностики вони будуть правильно виявлені, то її вирішення не буде таким складним. Для визначення причин виникнення проблеми необхідно зібрати проаналізувати внутрішню і зовнішню інформацію. Таку інформацію можна зібрати на основі формальних методів, використовуючи, наприклад, аналіз ринку, комп'ютерний аналіз фінансових звітів, запрошуючи консультантів з управління,

опитуючи мешканців територіальної громади тощо. **Етапи прийняття науково-обґрунтованого рішення.** При аналізі інформації публічний діяч повинен вміти відокремлювати інформацію, яка стосується справи (релевантну), від недоречної. Оскільки саме релевантна інформація є основою рішення, необхідно, по можливості, добиватися її максимальної точності. Для цього вихідні дані необхідно «фільтрувати», тобто відкидати інформацію, яка не стосується справи, і залишити тільки релевантні повідомлення (вони будуть використані в процесі прийняття рішення).

1. Діагноз проблеми.
2. Формування обмежень і критеріїв.
3. Виявлення альтернатив.
4. Оцінка альтернативних варіантів.
5. Прийняття рішення (вибір альтернатив).
6. Реалізація рішення.
7. Зворотний зв'язок.

**Вибір цілей** – відправний пункт у діагностиці будь-якого рішення. У

межах обраного загального політичного курсу перед керуючим суб'єктом об'єктивно постає безліч проблем, які потребують свого вирішення в різні відрезки часу. Підготовка кожного конкретного рішення починається з виявлення в даній ситуації проблем і формулювання відповідних цілей. Симптоми (ознаки, прояви) проблемної ситуації різноманітні. У тому числі незадоволеність певних потреб та інтересів тих чи інших верств населення; зниження трудової і політичної активності громадян; виникнення та загострення конфліктів між громадськими групами і шарами; виникнення і зростання недовіри суспільства до влади і т.д. Тому для успішної реалізації управлінського рішення керівник повинен звернути увагу на наступні аспекти.

□ Роз'яснення колективу основних положень рішення, яке приймається. Керівник повинен переконати працівників у правильності своєї точки зору, довести, що його вибір несе добро організації та кожному працівникові окремо.

□ Залучення працівників до процесу прийняття рішень. Цей аспект дуже важливий, оскільки в цьому випадку рішення буде широко підтримане колективом, а це вже запорука успіху.

□ Використання функцій управління – планування, організації виконання, мотивації, контролю з метою реалізації рішення. Тільки у випадку чіткого делегування повноважень, стимулювання виконавців і контролю за виконанням завдань можна досягти ефективності управлінського рішення.

Зворотний зв'язок. Після початку реалізації рішення досвідчений керівник обов'язково підтримає його різними формами контролю (в залежності від ситуації). На цьому етапі здійснюються вимір та оцінка наслідків рішення або порівняння фактичних результатів з тими, які керівник очікував одержати. Зворотний зв'язок – це надходження даних про реалізацію планів керівника. Наявність цих даних дозволяє керівникові у випадку небажаного відхилення від планованого процесу своєчасно його коректувати.

## **19.2. Фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень**

Оскільки управлінські рішення приймаються людьми і впливають на людей, при прийнятті рішень необхідно враховувати цілий ряд факторів, зокрема особистісні оцінки керівника, рівень ризику, середовище прийняття рішень, інформаційні та поведінські обмеження, взаємопов'язаність рішень. Особистісні оцінки керівника.

Всі управлінські рішення базуються на фундаменті системи цінностей керівника. Кожна людина володіє своєю системою цінностей, яка визначає її дії і впливає на рішення, які приймаються. Наприклад: якщо вашими цінностями є принциповість і справедливість, визвольніть поганого працівника; якщо ж винадаєте більшого значення лояльності та лібералізму, ви не будете поводитися рішуче та сміливо. Численні управлінські дослідження підтверджують, що ціннісні орієнтації впливають на спосіб прийняття рішення. Наприклад: керівник, який ставить на перше місце максимізацію прибутку, найімовірніше не вкладе засоби у реконструкцію кімнат відпочинку для працівників тощо. І навпаки: керівник, для якого головним є співчуття людям, скоріше піде на справедливе підвищення заробітної плати, ніж на її скорочення заради фінансування нових проектів. Середовище прийняття рішень.

Управлінські рішення приймаються за різних обставин щодо ризику. Ці обставини традиційно класифікуються як умови визначеності, ризику, невизначеності. Визначеність. Рішення приймається в умовах визначеності, коли керівник точно знає результат кожного з альтернативних варіантів вибору. Наприклад:

в умовах економічної стабільності керівництво може визначити на найближчу перспективу рівень витрат на придбання комп'ютерного обладнання. Обчисливши собівартість, можна розрахувати найбільш вигідний для організації проект. Але таких рішень на практиці не дуже багато. Ризик. До рішень, що приймаються в умовах ризику, належать такі, результати яких не є визначеними, але імовірність кожного результату відома. Наприклад: якщо, за статистичними даними, сума снігових опадів у даному регіоні коливається від 1500 до 3000 мм за зимовий сезон, то, використовуючи ці імовірнісні дані,

можна прийняти рішення щодо необхідності придбання снігозбиральної техніки. Імовірність може бути об'єктивною та суб'єктивною. Імовірність є об'єктивною, коли її можна визначити математичними методами або шляхом статистичного аналізу (за більшим обсягом інформації). Джерелом суб'єктивної (передбачуваної) імовірності є суб'єктивна (неповна або неякісна) інформація. Така інформація виникає при недостатньому досвіді керівника, неправильно зроблених висновках або на основі статистичних даних, які мають малий обсяг досліджень. Невизначеність.

Рішення приймаються в умовах невизначеності, коли важко оцінити імовірність потенційних результатів. Такі ситуації виникають, коли не вистачає релевантної інформації. Невизначеність характерна для деяких рішень, які доводиться приймати у мінливих обставинах.

Найчастіше невизначеність виявляється в таких галузях, як політика, соціокультурне і наукомісткесередовище. Наприклад: рішення міністерства оборони про розробку нової, складної зброї приймається спочатку в середовищі не визначеності, бо міністерство не спроможне визначити ефективність нової зброї, зброю ворога, наслідки від використання власної зброї. На практиці не дуже багато рішень доводиться приймати в умовах повної невизначеності. І все ж таки спеціалісти в галузі управління рекомендують керівникам, які можуть зустрітися з невизначеністю, такі можливі дії: спробувати одержати додаткову релевантну інформацію і ще раз проаналізувати проблему; по можливості спробувати визначити імовірність пропонуваного події, звівши ситуацію до умов ризику; якщо немає можливості одержати необхідну інформацію, треба діяти у точній відповідності до попереднього досвіду, висновку або інтуїції. Фактор часу та середовище, що змінюється. Здоровий глузд підказує, що рішення слід приймати досить швидко, щоб бажана дія зберегла своє значення. Чим швидше буде прийнято рішення, тим швидше ми відірвемося від конкурентів. Тому врахування фактору часу інколи примушує керівників спиратися на висновки або навіть на інтуїцію, тоді як за нормальних обставин вони віддали б перевагу раціональному аналізу. Дійсно середовище, яке швидко змінюється примушує «девальвувати» релевантну інформацію, яка ще вчора була точною. Однак занадто швидкі рішення менеджерів, які не враховують аналітичні інформаційні дані, можуть також негативно позначитися на економічній діяльності їх організацій. Інформаційні та поведінкові обмеження. Ми вже зазначали, що інформація – це дані, «просіяні» для конкретних ситуацій. Якісна релевантна інформація дуже важлива. Однак, як і будь-який ресурс, інформація може бути недоступною або занадто багато коштувати. У вартість інформації слід включити витрати на її збирання, аналіз ринку, оплату машинного часу і послуг консультантів тощо. Тому керівник повинен вирішити, чи потрібна йому додаткова інформація (адже це витрати), чи варто обмежитися тією, яка вже є. Наприклад: якщо одержати інформацію за доступною ціною складно, але така можливість незабаром з'явиться, – найправильнішим вибором буде відкласти прийняття рішення (якщо час не є критичним фактором). Отже, більше інформації – не обов'язково краще, оскільки можливо, що витрати на додаткову інформацію іноді перевищують зиск від її одержання. Поведінковий фактор також може бути важливим аспектом у прийнятті ефективних для організації рішень. Це негативне ставлення до чого-небудь або до кого-небудь, особисті пристрасті та бар'єри прийняття інформації тощо. Наприклад: керівники часто по-різному сприймають існування і серйозність проблем.

Хтось із керівників може трактувати управлінську ситуацію як складну, а хтось – як рядову. Це дуже часто призводить до незгоди або конфліктів у процесі прийняття рішень. Керівник може відхилити пропонування курс дій через особисті пристрасті або лояльність стосовно чого-небудь. Негативні наслідки. Кожне важливе рішення сполучене з негативними наслідками і побічними ефектами, значення яких керівник повинен співвідносити з очікуваним зиском. Виграш в одному майже завжди тягне за собою програш в іншому. Тому прийняття управлінських рішень в багатьох відношеннях є мистецтвом пошуку ефективного компромісу. Наприклад: рішення на користь продукції більш високої якості таїть в собі загрозу збільшення витрат, і деякі споживачі будуть задоволені, а деякі перейдуть на дешевший аналог. Отже проблема прийняття рішень складається з іспівставлення мінусів і плюсів з метою одержання найбільшого загального виграшу. Взаємозалежність рішень. В організації всі рішення взаємопов'язані. Разом рішення може вимагати чимало рішень менш важливих. Наприклад: організація вирішує перевести свою філію в інший регіон. Для цього вона повинна також прийняти рішення про те, як компенсувати працівникам переміщення, кого наймати на нові посади, чи примусять закони іншого регіону про оподаткування змінювати процедури бухгалтерського обліку тощо. Здатність бачити, як взаємодіють рішення в системі управління, стає все більш важливою уміром просування на верхні поверхи влади. Бачити всю картину наслідків рішень – дуже важлива якість сучасного менеджера. Ефективно працюючий керівник повинен розуміти взаємопов'язаність рішень і обирати альтернативи, які роблять найбільший внесок у справу досягнення загальних цілей організації.

### **19.3. Реалізація виконання публічних рішень**

**Реалізація державного рішення** – логічне продовження його прийняття. Процес виконання рішення істотно відрізняється від його прийняття. Якщо прийняття рішення зводиться до цілепокладання (прогнозування, програмування та планування), то виконання рішення – до ціледосягнення. Це процес об'єктивації мети, перетворення програмного завдання (рішення) у практичні форми життєдіяльності суспільних суб'єктів. Основне в виконанні рішення – практичне досягнення запланованої, відповідної мети, результату, а отже, задоволення конкретних суспільних потреб та інтересів. Цей процес в тій чи іншій мірі окреслено в часі; здійснюється в певному секторі політичного простору і правового поля заданими змістом рішення способами

і методами управлінської дії. Основні етапи процесу виконання управлінських рішень.

Можна представити таким ланцюгом:

1) модифікація плану рішення (програми, проекту) стосовно специфічних управлінських умов (особливостям суб'єктів-виконавців і керованих об'єктів);

2) організація процесу виконання рішення: визначення безпосередніх виконавців та механізму реалізації, створення необхідних організаційних форм тощо;

3) контроль виконання;

4) узагальнення підсумків виконання й оцінка результатів.

Модифікація плану рішення. Рішення державних органів, як правило, багатоцільові, і вони адресуються суб'єктам-виконавцям різних рівнів та видів управління. Звідси потреба в модифікації плану здійснення рішення та внесення деяких коректив у зміст проекту. Мається на увазі уточнення об'єктів впливу; конкретизація виконавців; обговорення альтернативних варіантів плану реалізації рішення; досягнення згоди серед виконавців щодо завдань, що впливають з рішень, та ін. Важливий аналіз надходження нової інформації і обліку при коригуванні проектів. Результатом цієї роботи має бути прийняття додаткових рішень, уточнюючих формулювання проблем, проміжних цілей і пріоритетів, використання можливостей, що відкриваються і модифікацій. Позначаються також найбільш ймовірні труднощі і складні питання, на вирішенні яких потрібно зосередити максимум зусиль і ресурсів, що має забезпечити якнайшвидше досягнення кінцевих результатів.

Здатність суб'єкта своєчасно визначати і знати, де зосередити свої основні сили, – одна з головних ознак мистецтва управління і політики. У літературі характеризуються «загальні помилки початкової стадії реалізації конкретного управлінського рішення (підприємницького проекту)», що здійснюється в рамках системи державного сектора економіки. Вони такі: не беруться до уваги кінцеві цілі; змішується багаторізними стилями управління, не робляться з самого початку зусилля з досягнення в організації консенсусу (згоди) і згуртованості колективу; дії робляться на дуже багатьох напрямках і занадто швидко; погано налагоджений обмін інформацією. Можливість подібних помилок не виключена в організації виконання державних рішень з соціальних та інших питань. У державному управлінні принципово значущі механізми вибору як цілей, так і проектів їх реалізації, бо і те, і інше зумовлює прийняття рішення. Під механізмом розуміють нормативно встановлені процедури вибору. Це склад учасників даної

творчої дії; форми обговорення альтернативних проектів та погодження із зацікавленими органами та окремими суб'єктами, в тому числі приватними особами; види експертизи та порядок залучення експертів та ін. Наявність нормативно відпрацьованого механізму необхідно, як у прийнятті стратегічних політичних, так і адміністративних рішень. В іншому випадку виникає реальна небезпека волонтаристського вибору проекту. Організація процесу виконання рішення включає комплекс управлінських дій, різних за змістом і значущістю. Першочергове з них – створення організаційних форм, що мають чіткі цілі, які забезпечують необхідне для виконання поставлених завдань делегування повноважень (або збереження наявних) виділені групам людей. Мова йде про правило, сформульоване ще А. Файолем: як тільки поставлене завдання, її виконання слід доручити певним групам людей, які можуть забезпечити досягнення цілей. Успішне виконання рішень значною мірою залежить від того, наскільки організаційні форми сприяють усвідомленню цілей держави і зростання участі в їх реалізації. Причому, чим глибше намічені рішеннями перетворення в суспільстві, тим більше потрібно піднімати до нього інтерес і свідоме ставлення як керуючих, так і керованих, переконати в необхідності цих перетворень мільйони членів суспільства. Реалізація державних рішень, особливо програмних, вимагає відповідного кадрового забезпечення: залучення нових, професійно-підготовлених працівників та перепідготовки наявного персоналу. Продумана і стратегічно-орієнтована кадрова політика держави в цілому і кожного суб'єкта – найголовніша умова успішного вирішення цього завдання. Найбільш часто складаються такі ситуації прийняття рішень: приймаючий рішення не має на те повноважень. Це заступники керівника, його помічники, консультанти тощо, а також «тіньові» політики з числа найближчого оточення керівника, включаючи членів сім'ї, лідери великих політичних партій та інших суспільно-політичних об'єднань. Обставини, що породжують подібні явища, в основному полягають, по-перше, у відсутності достатньої правової бази, що визначає порядок прийняття державних рішень і блокує втручання в нього суб'єктів, не наділених необхідними повноваженнями, по-друге, в пороках системи управління, зокрема, в розподілі, влади і повноважень, по-третє, у невідповідності керівного суб'єкта (його професійного рівня, політичної культури, волі та інших суб'єктивних якостей) займаній державній посаді.

– приймаючий рішення має повноваження, усвідомлює свою відповідальність за рішення, володіє керівною волею, але не має в своєму

розпорядженні потрібної інформації для адекватної управлінської дії внаслідок відсутності або незадовільної роботи інформаційно-аналітичної служби. Інші причини: неповнота або навіть спотворений характер офіційної інформації, покладеної в основу рішення; дезінформація організації певними органами; обмежений для керівника доступ до каналів потрібної інформації, що змушує його користуватися неперевіреними джерелами інформації.

– приймаючий рішення володіє всім необхідним для прийняття відповідального рішення, за винятком одного – він не має в своєму розпорядженні належної професійної компетентності. Така ситуація характерна для діяльності багатьох керуючих органів у нашій країні, причому різних рівнів: вищого, регіонального та місцевого. Вона пояснюється як дефіцитом керівних кадрів, так і, головним чином, порочною системою підбору і розстановки кадрів за непрофесійними ознаками. Тепер про проблему ресурсів. У рішенні можуть бути позначені тільки їх джерела та загальні контури.

Безпосередня організація справ потребує конкретизації загальних вказівок і виявлення нових можливостей інноваційного характеру. Тут доречно зауважити, що в державному управлінні, на відміну від економічного, використовуються поряд з матеріальними ресурсами багато інших.

Соціальні ресурси – наявність у суспільстві соціальних груп, які виявляють готовність брати участь у здійсненні цілей державних рішень, – не менш важливі, ніж, наприклад, фінансові. Взагалі людський фактор є вирішальним у здійсненні державних рішень, причому не в кінцевому рахунку, а в першу чергу і безпосередньо діючим. З його роллю пов'язано значення таких видів ресурсів, як інформація і знання. Знання, пише директор найбільшої американської компанії Д. Хемтон, відноситься до найбільш дієвої форми влади в сучасних організаціях; воно замінить в майбутньому нинішні важелі влади – капітал і насильство. Безпосередня організація і регулювання процесу виконання рішення включає аналіз ефективності задіяних стимулів активізації діяльності учасників процесу і своєчасне внесення відповідних змін до структури мотивації. Теорія орієнтує на багатоплановий підхід до даного питання, що з'єднує адміністративно-примусові стимули з економічними, соціальними і політичними, правовими і моральними, індивідуальні з колективно-груповими. Складність завдання, що стоїть перед керівництвом, залежить від характеру і змісту реалізованих рішень. Якщо мова йде про економічні проекти, то в такому випадку увага керуючих зосереджується на розробці та застосуванні матеріальних



індивідуальних, а також групових стимулів. Державні рішення різноманітні. У їх виконанні беруть участь організації різних рівнів та видів. Вони діють у середовищі, яку повністю контролювати не в змозі, оскільки її зміна залежить не тільки від керуючої системи. Цим пояснюються проблеми, що виникають при використанні засобів і методів управлінської дії, спочатку визначених у реалізованих проектах. Одна з них: диференціація засобів і методів у залежності від рівня і видів управлінських організацій. На рівні центральних органів управління використовуються спільні нормативно-правові механізми, демократичні інститути та інші політичні, економічні, інформаційні та символічні способи реалізації рішень. Істотно різні способи реалізації рішень жорстко запрограмованих, напівзапрограмованих і фактично не запрограмованих. Перші виконуються у відповідності з заданими нормативами та стандартами, другі – допускають застосування як формалізованих, так і неформалізованих (громадських) засобів впливу на керування, а останні – фактично не запрограмовані – реалізуються головним чином за допомогою неформалізованих політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших засобів і технологій, хоча й у межах єдиного правового поля. Інша проблема, пов'язана з відбором засобів та інструментарію виконання рішень – це підтримання здатності керуючої організації адаптувати механізм виконання до ситуації, що змінюється і виявляти готовність до новацій і разом з тим зберігати ідентичність, закладену в основі проекту, що реалізовується. Програми, що вимагають демократичних способів втілення в життя, не можуть зберегти свою ідентичність, якщо керуючий суб'єкт спробує їх реалізувати диктаторськими методами. Організація виконання невіддільна від координації управлінських дій і відносин усередині керуючої системи, а також між останньою і керуванню об'єктом. Досягнення і підтримання злагодиміж учасниками процесу щодо цілей, способів, методів і засобів їх здійснення – основний зміст функцій координації. Його утворює ланцюг взаємопов'язаних заходів щодо врегулювання і вирішення суперечностей і конфліктів, що виникають у керуючій організації. Відкритість керуючої організації для зміни породжує явища дезорганізації – стану, при якому діючі норми, способи і процедури приходять у невідповідність оновити ситуацію. Конфлікт між ініціаторами змін та прихильниками стабільності виявляється неминучим. Незгода стає реальністю, хоча і тимчасовою, що означає порушення підстав для спільних дій з реалізації рішень. Поведінка членів організації залежить від розуміння ситуації, від реакції на події,

або очікувані зміни, співвіднесення з нею своїх приватних інтересів і позицій. При наявності згоди співробітники розуміють ситуацію в принципі однаково; їх інтереси і позиції в основі збігаються із загальним інтересом організації. У такому випадку кожен учасник уявляє собі процес виконання рішень в цілому і розуміє необхідність оновлення способів і технологій його здійснення. Відповідно він перед'являє іншим передбачувані і подібні очікування і вимоги. Загальні уявлення про ситуацію та очікування, позиції та вимоги створюють атмосферу, сприятливу для колективного скоординованого управління впливу. Нездатність керівництва організації подолати незгоду і усунути елементи дезорганізації призводить до конфліктної форми відносин – напруженості, яка перешкоджає координуючим зусиллям керівництва і служить сигналом незадоволеності частини колективу станом справ в організації (заведеним порядком, стилем керівництва, проявом протесту проти догматичного, бюрократичного підходу до виконання рішень вищестоящих органів). Врахувавши як негативний, так і позитивний аспекти конфліктної ситуації, керівник зможе попередити виникнення конфронтації членів організації, тобто такого рівня розвитку конфлікту, при якому починають домінувати дисфункції системи. Управлінська культура, повага авторитету влади, закону, професійний кодекс, службова етика – гарантії успішного функціонування організації та попередження конфліктів деструктивного характеру. Контроль виконання рішень – одна з головних функцій управління. Система контролю – невід'ємна частина будь-якої організації, що управляє. Сучасна теорія управління стверджує, що тільки за допомогою застосування систем контролю організація здатна забезпечити досягнення своїх цілей. Сутність контролю полягає у фіксуванні відповідності цілям, способу і результату управлінських дій. Контроль в кінцевому підсумку встановлює наскільки досягнутий результат відповідає меті, вираженої в проекті. Контроль, орієнтований на кінцевий результат, разом з тим становить частину всього процесу виконання рішення, так як починається він з моменту реалізації проекту. У літературі з теорії сучасного управління досить докладно описана роль функції контролю. У державному управлінні вона проявляється специфічно і доповнюється деякими моментами, пов'язаними з політичними, владно-правовими механізмами контролю. У державному управлінні, як і в економічному, соціальному, процес контролю є безперервним, оскільки безперервний процес реалізації рішень потребує зіставлення його з наміченим планом, а у випадку відхилення від нього – у відповідному коригуванні. Він виконує

функцію зворотного зв'язку об'єкта з керуючим суб'єктом. За допомогою контролю керівному органу вдається виявляти і вирішувати виникаючі проблеми, пов'язані з недосконалістю тих чи інших технологій управлінського процесу, з пропусками в аналітично-інформаційному та нормативно-правовому забезпеченні; відслідковувати відповідність рівня професійної підготовки апарату управління виконуваних завдань. У

процесі контролю виявляються дефекти в роботі апарату і розкриваються причини таких. Хід процесу виконання рішень багато в чому залежить від того, якою мірою керуючий орган орієнтується в ситуації, яка супроводжує процес, чи враховує він відбуваються зміни економічних, соціально-політичних і інших умов. Контроль виконання рішень і є той механізм, який привертає увагу керівництва до виникаючих протиріч між поведінкою керуючих і зміненими умовами їх діяльності, стимулює пошук нових прийомів реалізації управлінських функцій.

Різні види рішень характеризуються властивими їм показниками їх реалізації, а відповідно – і критеріями оцінки. Результати політичних рішень, особливо стратегічних, не піддаються одним тільки адекватним кількісним оцінкам, хоча кількісні показники служать істотно важливим вимірником результатів здійснення економічної і соціальної політики та інших державних програм. Про реалізацію політичних проєктів судять з об'єктивних змін, що відбулися в житті суспільства, його окремих груп, в становищі людини, створення необхідних умов життя та праці для всіх верств суспільства, забезпечення злагоди і співпраці між людьми. Адміністративно-політичні рішення, тобто рішення, адміністративні за змістом і методами прийняття і виконання, але викликають політичні наслідки, можуть контролюватися як за допомогою державних стандартів і правових норм, так і механізмів політичного аналізу і оцінки.

**Політичний аналіз як інструмент діагностики** – це пояснення функціонування конкретних елементів керуючої системи в конкретній ситуації та оцінка її діяльності з точки зору відповідності політичним цілям і завданням, повноти їх реалізації в аналізованій період часу і в ситуації, що склалася. Аналіз включає: а) виявлення особливостей функціонування, у тому числі характеру труднощів і конфліктів конкретних структур влади і управління та тенденції їх зміни в даній ситуації; б) оцінку рівня реалізації конкретними суб'єктами і структурами властивих їм функцій та компетенцій; в) оцінку дієвості організаційних форм і методів діяльності та раціональності використання ресурсів; г) визначення домінуючих у цій ситуації суспільно-політичних орієнтацій; д) перевірку рівня участі керованих у виконанні

намічених програм. Інший вид контролю – ревізія (від лат. *revisio* – строгий перегляд) зводиться до офіційної документальної перевірки діяльності виконавчого апарату державного органу на предмет законності використання матеріальних ресурсів, а також відповідності застосовуваних технологій правових та інших, встановлених державними органами норм. Санкції (від лат. *sanction* – строга постанова) – важлива форма соціального контролю. Застосування санкцій – форма контролю рішень державних органів вищестоящими інститутами влади і управління. Розрізняються санкції негативні і позитивні. Перші застосовуються для заборони незаконних або не відповідають встановленим нормам і прийнятним цінностям діючих і керованих. Другі, навпаки, використовуються в якості стимулів активізації законних і доцільних видів дій учасників управлінського процесу, наприклад, інноваційної діяльності. Контроль здійснюється перш за все самим суб'єктом, що ухвалив те чи інше рішення, а також його виконавцем. Разом з тим функціонують самостійні спеціалізовані органи державного контролю в структурі виконавчої влади. Узагальнення підсумків реалізації рішень і оцінка результатів – заключний етап управлінської дії, який являється логічним продовженням здійснення функції контролю. Процедура узагальнення результатів реалізації рішень в основному зводиться до порівняльного аналізу запланованих завдань і досягнутих фактичних результатів. Узагальнення підсумків реалізації рішень і аналіз можливих наслідків дозволяє виявити нові проблеми і нові можливості державного управління. Реалізація рішень вищих органів управління вимагає комплексу відповідних управлінських дій нижче стоячих органів і т.д. Ланцюг рішень і наступних за ними нових проблем – закономірне явище у функціонуванні держави і суспільної системи. Сукупний кінцевий підсумок складових раціонального управлінського процесу – розширення меж можливостей контролювати відбуваються суспільні процеси, точніше передбачати наслідки прийнятих рішень і в цілому адекватніше організувати і здійснювати діяльність управлінської системи. Отже, прийняття державного рішення означає реалізацію мети. Обов'язковим вимогам прийняття рішення разом з тим є:

а) наявність політичної, економічної, соціальної та правової експертизи проекту рішення;

б) дотримання встановленої (законом або регламентом державного органу) процедури прийняття рішення;

в) зведення до мінімуму впливу на рішення суб'єктивних елементів вибору.



## ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

**1. За формою державного правління Україна є:**

- а. президентсько-парламентською республікою;
- б. президентською;
- в. парламентською;
- г. парламентсько-президентською.

**2. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах:**

- а. політичної, економічної та соціальної багатоманітності;
- б. економічної, ідеологічної та соціальної багатоманітності;
- в. політичної, ідеологічної та соціальної багатоманітності;
- г. політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

**3. Вищим органом виконавчої влади в Україні є:**

- а. Верховна Рада України;
- б. Кабінет Міністрів України;
- в. Міністерства;
- г. Суди усіх рівнів.

**4. У системі державного управління суб'єктом виступає:**

- а. суспільство;
- б. суспільна діяльність;
- в. органи виконавчої влади;
- г. органи законодавчої влади.

**5. Метою управління є:**

- а. організація спільної діяльності людей;
- б. організація окремих груп та організацій;
- в. забезпечення координації взаємодії;
- г. усе вище перераховане.

**6. Суттю управління є:**

- а. здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти;
- б. здійснення керуючого впливу на відповідні суб'єкти;
- в. здійснення керуючого впливу на відповідні органи влади;
- г. здійснення керуючого впливу на відповідні структури управління.

**7. Центральним поняттям управління є:**

- а. підприємство;
- б. суспільство;
- в. влада;
- г. галузь.

**8. Система державного управління** – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи:

- а. суб'єкти управління;
- б. об'єкти управління;
- в. управлінська діяльність;
- г. усі відповіді вірні.

**9. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є:**

- а. Президент;
- б. Суд;
- в. Народ;
- г. Людина.

**10. Найвищою соціальною цінністю в Україні визнається**

- а. Народ;
- б. Людина;
- в. Дитина;
- г. Суспільство.

**11. У чому полягає основне завдання, що стоїть перед публічним управлінцем?**

- а. збільшення прибутку певної управлінської одиниці;
- б. підвищенням економічного потенціалу держави;
- в. формування іміджу держави;
- г. підвищення якості життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці або держави.

**12. Який закон вимагає вибору адекватних засобів і методів впливу на об'єкт управління з урахуванням його особливостей, стану та інших характеристик?**

- а. закон гармонізації інтересів суб'єкта й об'єкта управління;
- б. закон необхідної різноманітності та швидкодії;
- в. закон відповідності;
- г. закон піднесення потребностей і цілей.

**13. Система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку це –**

- а. громадське суспільство;
- б. суспільство;
- в. громадське об'єднання;
- г. тимчасові колективи.

**14. Держава це –**

а. інститут виконавчої влади і суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства;

б. інститут публічної (політичної) влади і суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства;

в. інститут законодавчої влади і суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства;

г. інститут судової влади і суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства.

**15. До ознак держави належать:**

а. наявність певної території, механізм влади у вигляді особливої системи органів та установ, право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;

б. наявність певної території, право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;

в. наявність певної території, механізм влади у вигляді особливої системи органів та установ, право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою, суверенітет;

г. механізм влади у вигляді особливої системи органів та установ, право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою, суверенітет.

**16. Організація яка діє в сфері політичного життя суспільства, об'єднує людей за спільністю їх інтересів і переконань для політичної реалізації своєї політичної мети має назву:**

а. держава;

б. громада;

в. політична партія;

г. колектив.

**17. Представником якої влади є Уряд країни**

а. законодавчої;

б. судової;

в. виконавчої;

г. немає правильної відповіді.

**18. До якої категорії відноситься визначення: «це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр»**

а. загальні збори;

б. місцевий референдум;



- в. районні та обласні ради;
- г. територіальна громада.

**19. Органи, що контролюють реалізацію владного рішення на конституційній основі називають:**

- а. судовою владою;
- б. законодавчою владою;
- в. політичною владою;
- г. виконавчою владою.

**20. Добровільне об'єднання фізичних осіб та юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів це –**

- а. громадське суспільство;
- б. суспільство;
- в. громадське об'єднання;
- г. тимчасові колективи.

**21. Що не належить до критеріїв «публічності» організації:**

- а. форма власності;
- б. наявність економічної влади;
- в. наявність соціальної влади;
- г. наявність політичної влади.

**22. Цілеспрямована взаємодія суб'єкта та об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій, що супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальність суб'єкта за стан системи – це:**

- а. адміністрування;
- б. управління;
- в. координація;
- г. немає правильної відповіді.

**23. Соціальні зв'язки мають складну структуру, в якості елементів виступають такі суб'єкти:**

- а. індивіди;
- б. соціальні спільноти людей;
- в. община;
- г. особа.

**24. Основними ознаками теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт є:**

- а. одностайний вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне роз'яснення ситуації, яке підлягає обов'язковому

виконанню;

б. безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності;

в. спільний вибір способу вирішення існуючої проблеми з виконавцем;

г. державні органи та посадові особи не впливають на волю виконавців, та їх вказівки не є обов'язковими для виконання.

**25. Одна з гілок державної влади яка розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя – це**

а. законодавча влада;

б. судова влада;

в. виконавча влада;

г. політична влада.

**26. Система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України – це**

а. органи виконавчої влади;

б. органи законодавчої влади;

в. органи судової влади;

г. органи політичної влади.

**27. За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені**

а. Верховною Радою України, місцевими органами законодавчої влади;

б. Міністерствами та іншими центральними органами;

в. Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами, місцевими органами законодавчої влади;

г. всі відповіді вірні.

**28. За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є:**

а. колегіальними;

б. єдиноначальними;

в. регіональними;

г. міжпартійними.

**29. Головою Кабінету Міністрів України є:**

а. Перший віце-прем'єр-міністр;

б. Прем'єр-міністр;

в. Віце-прем'єр-міністр;

г. Міністр.

**30. Діяльність уряду ґрунтується на**

- а. верховенствах права, законності, поділу державної влади, колегіальності, науковості та гласності;
- б. верховенствах права, законності;
- в. законності, поділу державної влади, колегіальності;
- г. верховенствах права колегіальності, науковості та гласності.

**31. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України відповідно до**

- а. п.2 ст.111;
- б. п.6 ст.116;
- в. п.5 ст. 20;
- г. п.1ст. 115.

**32. Роботою Кабінету Міністрів керує**

- а. Перший віце-прем'єр-міністр;
- б. Прем'єр-міністр;
- в. Віце-прем'єр-міністр;
- г. Міністр.

**33. На сьогодні в Україні діє**

- а. 15 міністерств;
- б. 10 міністерств;
- в.17 міністерств;
- г. 12 міністерств.

**34. Гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України називають:**

- а. Бюджетом розвитку;
- б. Самооподаткуванням;
- в. Місцевим самоврядуванням;
- г. Мінімальним рівнем соціальних потреб.

**35. Які методи управління засновані на моральному впливі колективу на своїх членів**

- а. методи мотивації;
- б. соціально-психологічні;
- в. адміністративні;
- г. законодавчі.

**36. До якої категорії відноситься визначення: «це форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування»**

- а. Загальні збори;
- б. Місцевий референдум;
- в. Районні та обласні ради;
- г. Територіальна громада.

**37. Основними цілями муніципальної влади є:**

- а. реалізація інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства;
- б. реалізація інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів;
- в. задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства;
- г. задоволення усіх регіональних потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства.

**38. Багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно та є об'єктом конституційно-правового регулювання це –**

- а. Місцеве самоврядування;
- б. Соціальне управління;
- в. Місцева демократія;
- г. Муніципальна влада.

**39. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування**

- а. ст. 6 Конституції України;
- б. ст.5 Конституції України;
- в. ст. 11 Конституції України;
- г. ст. 9 Конституції України.

**40. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через**

- а. органи виконавчої влади;
- б. органи місцевого самоврядування;
- в. органи законодавчої влади;
- г. органи судової влади.

**41. Суб'єктом місцевого самоврядування є:**

- а. Територіальна громада;

- б. Муніципальна влада;
- в. Районна державна адміністрація;
- г. Обласна державна адміністрація.

**42. Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України**

- а. входять до механізму державної влади;
- б. не входять до механізму державної влади;
- в. входять частково до механізму державної влади;
- г. входять до механізму муніципальної влади.

**43. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України згідно з**

- а. ст.142 Конституції України;
- б. ст.145 Конституції України;
- в. ст. 140 Конституції України;
- г. ст.143 Конституції України.

**44. Матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування є:**

- а. ст.142 Конституції України;
- б. ст.145 Конституції України;
- в. ст. 140 Конституції України;
- г. ст.143 Конституції України.

**45. За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:**

- а. власні повноваження;
- б. делеговані повноваження;
- в. власні повноваження, делеговані повноваження;
- г. колегіальні повноваження.

**46. Визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування – це**

- а. Повноваження місцевого самоврядування;
- б. Місцеве самоврядування;
- в. Муніципальна влада;
- г. Завдання місцевого самоврядування.

**47. До представницьких органів місцевого самоврядування відносяться**

- а. сільські ради;
- б. селищні ради;
- в. сільські, селищні, міські ради;
- г. міські ради.

#### **48. Посадова особа місцевого самоврядування**

а. ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

б. ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

в. ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

г. ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

#### **49. Закон – це**

а. Нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом виконавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини;

б. Нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини;

в. Нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом судової влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини;

г. Нормативно-правовий акт, що приймається референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини.

#### **50. Основні ознаки закону нараховують**

а. 10 пунктів;

б. 14 пунктів;

в. 12 пунктів;

г. 15 пунктів.

#### **51. Конституція України має найвищу юридичну чинність згідно з**

а. п.2 ст.8 Конституції України;

б. п. 3 ст. 9 Конституції України;

в. п. 2 ст. 10 Конституції України;

г. п. 3 ст. 11 Конституції України.

#### **52. Норми права – це**

а. Знання законів;

б. Загальні правила поведінки;

в. Юридична компетентність;

г. Законотворчість.

#### **53. Управлінська система – це**

а. єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів;

б. сукупність компонентів, які у процесі взаємодії утворюють єдине ціле;

в. сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні їй складовим;

г. усі відповіді вірні.

**54. У соціальному управлінні об'єктом виступає**

а. Закон;

б. Людина;

в. Народ;

г. Соціум.

**55. Централізація і децентралізація є характеристиками відносин між:**

а. державою і громадянським суспільством;

б. органами влади;

в. суб'єктом і об'єктом;

г. керівником і підлеглими.

**56. Публічне адміністрування, це**

а. академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, що застосовується у публічному секторі;

б. професія, покликана використовувати унікальне мистецтво та науку управління для вирішення проблем суспільства;

в. професійна категорія, реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач;

г. всі відповіді вірні.

**57. Втрата довіри до влади, позбавлення її підтримки суспільства називається:**

а. опозицією;

б. фіаско;

в. протестом;

г. делегітимністю.

**58. Під принципами управління розуміють**

а. Керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності;

б. Керівні правила, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності;

в. Правила, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління;

г. Керівні правила яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

**59. Співвідносність влади та публічного управління відноситься до**

- а. Системно-цільових принципів публічного управління;
- б. Системно-функціональних принципів публічного управління;
- в. Адміністративно-правових принципів публічного управління;
- г. Системно-організаційних принципів публічного управління.

**60. Сутність функцій органів публічного управління відноситься до**

- а. Системно-цільових принципів публічного управління;
- б. Системно-функціональних принципів публічного управління;
- в. Адміністративно-правових принципів публічного управління;
- г. Системно-організаційних принципів публічного управління.

**61. Управлінська діяльність – це**

а. сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління;

б. сукупність вироблених історичним досвідом, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління;

в. сукупність навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління;

г. сукупність вироблених дій людини у сфері управління.

**62. Рисами державної управлінської діяльності є:**

а. юридична здатність;

б. чіткість;

в. виразність;

г. усі відповіді вірні.

**63. Вимірекономічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив це**

а. оцінка проблеми;

б. критерій оцінки рішення;

в. оцінка ситуації;

г. оцінка рішення.

**64. В основі будь-якого державного рішення лежить:**

а. розробка визначеної соціально-управлінської норми;

б. визначення проблеми;

в. постановка цілей;

г. скасування існуючих норм.

**65. Які рішення приймаються з найважливіших соціально-значимих проблем політичним керівництвом**

а. адміністративні;

б. оригінальні;



- в. типові;
- г. політичні.

**66. Які рішення направлені на забезпечення умов для підготовки, прийняття і реалізації рішень політичного керівництва**

- а. адміністративні;
- б. оригінальні;
- в. типові;
- б. політичні.

**67. Властивість обов'язковості виконання рішень, що містяться в офіційному документі, що передається йому діючим законодавством, компетенцією органу, що його видало називається**

- а. нормою права;
- б. політичною силою;
- в. юридичною силою;
- г. законодавчою силою.

**68. Наслідки, що наступають для осіб, що порушили те, що передбачено державно-управлінським рішенням називають:**

- а. гіпотезою;
- б. диспозицією;
- в. нормою;
- г. санкцією.

**69. Сукупність процедур з прийняття управлінських рішень називають:**

- а. регламентом;
- б. процесом;
- в. явищем;
- г. дією.

**70. Про який з факторів процесу прийняття рішення йде мова: «це принципи і методи вибору рішення, в результаті застосування яких отримують рекомендації або рекомендоване рішення»**

- а. критерії;
- б. альтернативи;
- в. правила, що вирішують;
- г. можливості.

**71. Про який з факторів процесу прийняття рішення йде мова: «це принципи і методи вибору рішення, в результаті застосування яких отримують рекомендації або рекомендоване рішення»**

- а. критерії;
- б. альтернативи;

- в. правила, що вирішують;
- г. можливості.

**72. Який з перелічених етапів не відноситься до базової моделі прийняття рішень Г.Саймона**

- а. збір інформації;
- б. обдумування;
- в. проектування варіантів рішення;
- г. вибір.

**73. Які методи управління засновані на дисципліні, чіткої субординації і суворої регламентації діяльності, характерних для формальних організацій**

- а. законодавчі;
- б. економічні;
- в. методи мотивації;
- г. адміністративні.

**74. Які методи управління засновані на моральному впливі колективу на своїх членів**

- а. методи мотивації;
- б. соціально-психологічні;
- в. адміністративні;
- г. законодавчі.

**75. Чим відрізняються між собою штучні та природні організації**

- а. методами управління;
- б. наявністю мети;
- в. наявністю об'єкта і суб'єкта управління;
- г. стилями управління.

**76. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність**

- а. ст. 3 Конституції України;
- б. ст. 5 Конституції України;
- в. ст. 6 Конституції України;
- г. ст. 4 Конституції України.

**77. Принцип верховенства права в Україні закріплений у**

- а. ст. 3 Конституції України;
- б. ст. 8 Конституції України;
- в. ст. 6 Конституції України;
- г. ст. 4 Конституції України.

**78. Принцип гласності державному управлінні пов'язано на сам перед з**

- а. вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів

виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею;

б. вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів законодавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею;

в. вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів судової влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею;

г. вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею.

**79. Конституції гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.**

а. ст. 42;

б. ст. 23;

в. ст. 32;

г. ст. 33.

**80. До методів публічного управління відносяться:**

а. Методи правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні;

б. Методи організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні;

в. Методи правового регулювання, економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні;

г. Методи правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-психологічні, морально-етичні.

**81. До стилів публічного управління належать:**

а. Авторитарний стиль, Ліберальний стиль;

б. Авторитарний стиль, Демократичний стиль;

в. Авторитарний стиль, Ліберальний стиль, Демократичний стиль;

г. Демократичний стиль, Ліберальний стиль.

**82. Чим відрізняються між собою штучні та природні організації**

а. методами управління;

б. наявністю мети;

- в. наявністю об'єкта і суб'єкта управління;
- г. стилями управління.

**83. Скільки моделей публічного адміністрування виокремлюють науковці:**

- а. 5;
- б. 2;
- в. 3;
- г. 4.

**84. Що не належить до критеріїв « публічності» організації:**

- а. форма власності;
- б. наявність економічної влади;
- в. наявність соціальної влади;
- г. наявність політичної влади.

**85. Бюрократія – це**

- а. спеціально організовану систему державних інститутів зайнятих управлінням справами;
- б. спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також, осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми;
- в. державних інститутів професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми;
- г. система державних інститутів.

**86. Яку кількість ознак має ідеальний (раціональний) тип бюрократії за Вебером**

- а. 4;
- б. 7;
- в. 6;
- г. 5.

**87. М. Крозер тлумачив бюрократію як**

- а. управління з бюро;
- б. раціоналізацію колективної діяльності;
- в. негативне явище;
- г. усі відповіді вірні.

**88. Використання якої з теорій показало, що тільки завдяки чіткій управлінській ієрархії і підтримці жорстких правил не можна очікувати значного підвищення ефективності управління**

- а. моделі ідеальної бюрократії;
- б. класичної теорії менеджменту;
- в. поведінкової теорії менеджменту;
- г. неокласичної теорії менеджменту.

**89. М. Вебер вважав, що ще однією важливою умовою забезпечення свободи є:**

- а. наявність господарства, яке функціонує на основі вільної конкуренції;
- б. соціальний порядок;
- в. розвитком економіки;
- г. централізацією влади з опорою на бюрократію і розвитком демократії.

**90. Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як**

- а. управління;
- б. керівництво;
- в. контроль;
- г. усі відповіді вірні.

**91. До цивільної служби належить**

а. Служба в державних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, службовці яких не мають статусу публічної служби недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби;

б. Служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких мають статусу публічної служби;

в. Служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях;

г. Недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби.

**92. До публічної служби відносять**

- а. Державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;
- б. Службу в недержавних організаціях;
- в. Службу в громадських об'єднаннях;
- г. Службу в політичних об'єднаннях.

**93. Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.**

- а. п. 10 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України;
- б. п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України;
- в. п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України;
- г. п. 15 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

#### **94. Публічна адміністрація – це**

а. сукупність державних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;

б. сукупність недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;

в. сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;

г. сукупність ключових елементів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування.

#### **95. Влада, що впроваджує контроль над ресурсами, матеріальними цінностями, матеріальними благами називається:**

а. економічною владою;

б. соціальною владою;

в. культурно-інформаційною владою;

г. примусовою владою.

#### **96. Представником якої влади є Уряд країни**

а. законодавчої;

б. судової;

в. виконавчої;

г. немає правильної відповіді.

#### **97. Корупція як соціальне явище полягає у**

а. Неправомірному використанні владичислужбових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ;

б. Неправомірному використанні владичислужбових (посадових) повноважень пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою;

в. Неправомірному використанні повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою;

г. Неправомірному використанні владичислужбових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою.

#### **98. Ознакою корупції є:**

а. Конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця;

б. Конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця або конфлікт між діями виборної особи і інтересами суспільства;

в. Конфлікт між діями посадової особи та діями виборної особи і інтересами суспільства;

г. Конфлікт між діями посадової особи і інтересами суспільства.

### **99.Хабар**

а. Різновид корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг фізичній або юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому;

б. Різновид корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг фізичній або юридичній особі;

в. Різновид корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому;

г. Різновид корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг фізичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому.

### **100. На скількох принципах ґрунтується діяльність із запобігання і протидії корупції**

а. на 9;

б. на 8;

в. на 7;

г. на 5.

### **101.Правовою основою протидії корупції є:**

а. Конституція України;

б. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»;

в. Конвенція Організації Об'єднаних Націй протикорупції;

г. Усі відповіді вірні.

### **102.Боротьба з корупцією в Україні здійснюється**

а. На основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб;

б. На основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб;

в. На основі чіткої правової регламентації діяльності служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб;

г. На основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних осіб.

### **103. Подарунок –**

- а. Грошові кошти або інше майно яке надають або одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової;
- б. Грошові кошти або пільги які надають або одержують безоплатно;
- в. Грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають або одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової;
- г. Грошові кошти які одержують держслужбовці.

### **104. Законодавство у сфері запобігання корупції**

- а. ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції»;
- б. ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;
- в. ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції»;
- г. ст. 8 Закону України «Про запобігання корупції».

### **105. Суб'єкти на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»**

- а. ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції»;
- б. ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;
- в. ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції»;
- г. ст. 8 Закону України «Про запобігання корупції».

### **106. Антикорупційна політика**

- а. ст. 17 Закону України «Про запобігання корупції»;
- б. ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»;
- в. ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції»;
- г. ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції».

### **107. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України**

- а. п. 5 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»;
- б. п. 4 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції»;
- в. п. 3 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції»;
- г. п. 2 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції».

### **108. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції**

- а. ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції»;
- б. ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції»;
- в. ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції»;
- г. ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції».

### **109. Ефективність управління – це**

- а. результат, зіставлений із затратами на його досягнення;
- б. результат, зіставлений із затратами на його досягнення які включають прямі витрати;



в. результат, зіставлений із затратами на його досягнення які включають витрати на реалізацію управлінських рішень;

г. усі відповіді вірні.

**110. Яке з наведених тверджень виражає суть стилю управління:**

а. спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим;

б. оптимізує діяльність, робить програму її здійснення нормативною, демонструючи необхідний для діяльної орієнтації суб'єкту міру оволодіння діяльністю;

в. сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо;

г. всі відповіді вірні.

**111. У Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні ЄС виділено принципи, які мають забезпечувати його результативність і якість. До них віднесено:**

а. чесне проведення виборів, репрезентативність та участь;

б. відповідність вимогам та очікуванням громадян;

в. ефективність і результативність;

г. всі відповіді вірні.

**112. Типи показників результативності**

а. показники кінцевих ефектів;

б. показники безпосередніх результатів;

в. показники використання ресурсів;

г. усі відповіді вірні.

**113. Показник кінцевих ефектів відображає:**

а. зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади;

б. зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу законодавчої влади;

в. зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу судової влади;

г. зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу політичної влади.

**114. Показник безпосередніх результатів відображає:**

а. характеристики органу законодавчої влади, тобто суб'єкта управління;

б. характеристики органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління;

в. характеристики органу судової влади, тобто суб'єкта управління;

г. характеристики органу політичної влади, тобто суб'єкта управління.

### **115. Критерії ефективності становлять собою**

а. ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління;

б. ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати потреби суспільства;

в. ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати інтереси суспільства;

г. ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

**116. Виробництво суспільних благ, примусовий характер діяльності, підвищений громадянський інтерес, поширення очікувань щодо чесності та відкритості діяльності – це:**

а. особливості публічних організацій;

б. особливості взаємозв'язків публічних організацій із зовнішнім середовищем;

в. параметри зовнішнього середовища публічних організацій;

г. складові внутрішнього середовища публічних організацій.

**117. Умови, при яких потрібно використовувати визначені правила в рамках державно-управлінських рішень називають:**

а. санкцією;

б. гіпотезою;

в. диспозицією;

г. нормою.

**118. Які рішення направлені на забезпечення умов для підготовки, прийняття і реалізації рішень політичного керівництва**

а. адміністративні;

б. оригінальні;

в. типові;

г. політичні.

**119. Властивість обов'язковості виконання рішень, що містяться в офіційному документі, що передається йому діючим законодавством, компетенцією органу, що його видало називається**

а. нормою права;

б. політичною силою;

в. юридичною силою;

г. законодавчою силою.

**120. До предмету горизонтальних відносин в публічному адмініструванні не належить:**

- а. розподіл праці, умови праці;
- б. розподіл повноважень;
- в. ресурси;
- г. немає правильної відповіді.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про громадські об'єднання [Текст] : Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №1. – С. 1.
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Текст] : Закон України від 05.10.2000 р. №2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №48. – С. 409.
3. Про джерела фінансування органів державної влади [Текст] : Закон України від 20.06.1999 р. №783-XIV // Уряд, кур'єр. – 1999. – №165.
4. Про засади запобігання і протидії корупції [Текст] : Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – С. 404.
5. Про звернення громадян [Текст]: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – С. 256.
6. Про інформацію [Текст] : Закон України від 02.10.1992 р. №2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – С. 650.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV // Офіц. вісник України. – 1999. – №18. – С. 190.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [Курс лекц.] / Г. В. Атаманчук. – [2-е изд. дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : [Моногр.] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
11. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : [Учеб пособ.] / И. А. Василенко. – [2-е изд. дополн.]. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
12. Афанасьева Л. Активні інтеркультурні практики як індикатор взаємодії культурних груп і спільнот поліетнічного міста / Л. В. Афанасьева, Р.І. Олексенко // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії – 2018.- Вип. 18. – С. 40 - 47.
13. Афанасьева Л. Интеркультурность как успешная модель развития поликультурного городского сообщества / Л. В. Афанасьева, Р.І. Олексенко //

Mokslas ir praktika: aktualijos ir perspektyvos. – 2018. – С. 6-13.

14. Вороніна Ю. Є. Актуальні напрями державного управління в умовах неоліберальної глобалізації / Ю. Є. Воронна // Інституціональні перетворення в суспільстві: світовий досвід і українська реальність : збірник наукових праць (Мелітополь, 2016 р.) / за заг. ред. М. М. Радевої. – Мелітополь: ТОВ «Колор Принт», 2016. – С. 25-32.

15. Вороніна Ю. Є. Комунікативна політика в системі публічного управління / Ю. Є. Вороніна // Збірник наукових праць Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка». Науковий погляд: економіка та управління. – Дніпро, 2018. – Вип. 3 (61). – С. 29-34.

16. Вороніна Ю. Є. Механізми управління конфліктами у сфері публічних відносин / Ю. Є. Вороніна // Науковий збірник Молодий вчений. – Херсон, 2018 – Вип. 12 (64). – С. 168-174.

17. Вороніна Ю. Є. Напрями формування регіонального управління в системі стратегічного планування / Ю. Є. Вороніна // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки) / за ред. Л. В. Синяєвої. – Мелітополь : Люкс, 2018. – Вип. (3). – С. 103-108.

18. Вороніна Ю. Є. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. Сучасні наукові дослідження на шляху до Євроінтеграції. Матеріали міжнародного науково-практичного форуму. ТДАТУ ім. Дмитра Моторного м. Мелітополь. 21-22 червня 2019 р. – С. 148-150.

19. Вороніна Ю. Є. Система державного управління зовнішньо-економічною діяльністю / Ю. Є. Вороніна // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки) / за ред. Л. В. Синяєвої. – Мелітополь : Люкс, 2018. – Вип. (2). – С. 487-489.

20. Вороніна Ю. Є. Управління конфліктними ситуаціями в публічних відносинах / Ю. Є. Вороніна // Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року, Мелітополь, Україна) / Відп. ред. Ортіна Г. В. – Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. – С. 136-137.

21. Вороніна Ю. Є. Формування та шляхи створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації / за заг. ред. Г. В. Ортіной. –

Мелітополь : Однорог Т. В., 2019. – 346 с.

22. Вороніна Ю. Є. Формування цінової політики на продовольчих ринках / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2005. – №4. – С. 44-48.

23. Вороніна Ю. Є. Макроекономічні аспекти функціонування продовольчого ринку / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2005. – №6. – С. 56-61.

24. Вороніна Ю. Є. Розвиток стратегічного управління на підприємствах з виробництва продовольчих товарів / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2005. – №5. – С. 78-82.

25. Вороніна Ю. Є. Формування рівня життя населення в процесі розвитку ринкових відносин / Ю. Є. Вороніна // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний стан та проблеми розвитку підприємництва в регіоні». – 2005. – Т. 6. – Жовті Води. – С. 6-7.

26. Вороніна Ю. Є. Перспективи розвитку продовольчого ринку: методичні підходи та прогноз / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2006. – №3. – С. 45-49.

27. Вороніна Ю. Є. Забезпечення ефективного функціонування світового ринку продовольства / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2006. – №5. – С. 68-71.

28. Вороніна Ю. Є. Особливості функціонування регіонального продовольчого ринку / Ю. Є. Вороніна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2006. – №2. – С. 52-57.

29. Горбова Н. А. Господарське право України : [Навч. посіб.] / Н. А. Горбова. – Мелітополь : Однорог Т. В., 2019. – 126 с.

30. Горбова Н. А. Правомірна поведінка: підходи до визначення дефініцій, соціальна значимість та типологія / Н. А. Горбова // Право і суспільство. – 2015. – №5-2. – С. 35-40.

31. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення / Н. А. Горбова // «Право та державне управління». – 2019. – №1.

32. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : [Моногр.] / кол. авт; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

33. Державне управління та державна служба : [Словник-довід.] /

О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.

34. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [Моногр.] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.

35. Єфіменко Л. М. Роль політичних інститутів у формуванні економічної безпеки держави / Л. М. Єфіменко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – №3 (60). – С. 94-97.

36. Єфіменко Л. М. Державна політика розвитку інноваційних процесів в Україні / Л. М. Єфіменко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – №3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

37. Застрожнікова І. В. Шляхи удосконалення державного регулювання сільського господарства України / І. В. Застрожнікова // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Наукові розвідки з державного та муніципального управління». Вип. 1/2013. Державне управління та місцеве самоврядування. – К. : ВПЦ АМУ, 2013. – С. 121-135.

38. Застрожнікова І. В. Шляхи удосконалення державного регулювання сільського господарства України / І. В. Застрожнікова // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Наукові розвідки з державного та муніципального управління». Вип. 1/2013. Державне управління та місцеве самоврядування. – К.: ВПЦ АМУ, 2013. – С. 121-135.

39. Застрожнікова І. В. Державна політика у галузі аграрної вищої освіти / І. В. Застрожнікова // Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, менеджменту, обліку та права». Секція 17 «Публічне управління та адміністрування». – Полтава, 2018.

40. Застрожнікова І. В. Державне регулювання розвитку галузі садівництва в Україні // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки) / За ред. М. Ф. Кропивка. – Мелітополь: Вид-во Мелітопольська типографія «Люкс», 2014. – №2 (26). – С. 80-84.

41. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні і практичні аспекти [Текст] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

42. Малиновський В. Я. Державне управління : [Навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.

28. Мельник А. Ф. Державне управління : [Підруч.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

41. Нестеренко О. М. Основні напрямки розвитку управлінської культури в умовах децентралізації: вітчизняний і зарубіжний досвід / О. М. Нестеренко // Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року, Мелітополь, Україна) / Відп. ред. Г. В. Ортіна. – Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. – 373 с. – С. 344-347.

42. Нестеренко О. М. Підвищення рівня правової та етичної культури державних управлінців як один із основних пріоритетів правового виховання в умовах соціальної мобільності / О. М. Нестеренко // Загальноукраїнський науково-практичний господарсько-правовий журнал «Підприємство, господарство і право». Розділ «Юридичні науки» №6, м. Київ, 2019 р. – С. 230- 234.

43. Олексенко К. Б. Сфера культури та її стан в загальному контексті державного управління / К. Б. Олексенко, Р. І. Олексенко // Національна науково-методична конференція «Цифрова економіка». – К., 2019. – С. 304-307.

44. Олексенко Р. И. Экономико-правовой механизм реализации новой модели современной культурной политики Украины / Р. И. Олексенко, Л. В. Афанасьева // Международная научно-практическая заочная конференция «Актуальные проблемы экономики, менеджмента и маркетинга в современных условиях» 23 января 2019 г. – Мелітополь, 2019. – С. 421-425.

45. Олексенко Р. І. Економіка підприємства: [Навч. посіб.] / Р. І. Олексенко, О. М. Кондрашов, В. О. Шишкін, Г. В. Ортіна, А. Г. Застрожніков. – Мелітополь : Люкс, 2010. – 244 с.

46. Олексенко Р. І. Культурна політика міста як субпарадигма самореалізації особистості в контексті культурної модернізації / Р. І. Олексенко // Матеріали ХХІІІ науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів і викладачів ЗДІА. Проблеми економічного розвитку у сучасних умовах. Т. ІV. – Мелітополь, 2018. – С. 157-158.

47. Олексенко Р. І. Правове і соціально-економічне підґрунтя ринкової економіки / Р. І. Олексенко // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 80. – С. 266-270.



48. Олексенко Р. І. Причини та наслідки інфляційних процесів в Україні / Р. І. Олексенко // Ефективна економіка. – 2009. – №3. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2009\\_3\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_18).

49. Олексенко Р. І. Социальная защита населения как центральное направление государственной политики / Р. І. Олексенко // MOKSLAS IR PRAKTIKA: aktualijos ir perspektyvos. – 2017. – С. 173-178.

50. Олексенко Р. І. Экономический механизм государственного регулирования туристической отрасли Украины / Р. І. Олексенко, Н. П. Гостева // Современный научный вестник. - 2013. - № 13. - С. 5-15.

51. Олексенко Р. І. Політика забезпечення конкурентоспроможності України на світовому продовольчому ринку в умовах глобалізації: тенденції та перспективи. Мелітополь: Колор Принт. 2011. – 200 с.

52. Ортіна Г. В. Партнерство як основа конкурентоспроможності розвитку громад в умовах децентралізації / Г. В. Ортіна, Л. М. Єфіменко // Вісник Національного університету цивільного захисту України. – 2019. – №2 (11). – С. 344-352.

53. Ортіна Г. В. Моделювання розвитку реального сектора економіки як елемент державної антикризової стратегії / Г. В. Ортіна // Економіка. – 2014. – №2(128). – С. 25-29.

54. Ортіна Г. В. Обґрунтування концептуального підходу до формування та реалізації державної політики антикризового розвитку реального сектора економіки / Г. В. Ортіна // Економіка та держава. – 2013. – №11. – С. 29-32.

55. Ортіна Г. В. Роль державного регулювання у структурному розвитку реального сектора економіки України в умовах глобалізації / Г. В. Ортіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – №17. – С. 45-48.

56. Ортіна Г. В. Сталий розвиток місцевих громад в умовах децентралізації : [Моногр.] / Г. В. Ортіна, О. Г. Сокіл, Ю. О. Прус, І. В. Застрожнікова, Л. М. Єфіменко – Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. – 171 с.

57. Ортіна Г. В. Формування та шляхи створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації / Г. В. Ортіна, Н. А. Горбова, Ю. Є. Вороніна. – Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. – 410 с.

58. Політологія : [Підруч.] / за заг. ред. проф. В. Г. Кремень, проф. М. І. Горлача. – Харків : Друк. центр «Єдинорог», 2001. – 640 с.

59. Посібник для державного службовця з питань запобігання

корупційних діянь / уклад. С. М. Серьогін, О. Л. Молошна, В. В. Баштанник та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 136 с.

60. Публічне адміністрування в Україні : [Навч. посіб.] / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.]; за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 256 с.

61. Синяєва Л.В. Екологічні проблеми України та шляхи їх вирішення [Текст] / Л. В. Синяєва, Р. І. Олексенко, І. М. Плаксіна // Вісник Сумського національного аграрного університету. - 2007. - N 4. - С.12- 15.

# **Теорія та практика публічного управління та адміністрування**

## **Навчальний посібник**

Видавець та виготовлювач ТОВ «Колор Принт»  
72312, Запорізька обл., м. Мелітополь, вул. Університетська, 44/7  
Тел. (0619) 46-50-20

Свідоцтво Державного комітету  
телебачення та радіомовлення України  
про внесення суб'єкта видавничої справи  
до державного реєстру видавців та виготівників  
видавничої продукції  
Серія ДК №6974 від 13.11.2019 р.

Підписано до друку 02.03.2020 р.  
Папір офсетний. Формат 60×90/16. Гарнітура Times New Roman 12.  
Друк ризографічний. Умов.-друк. аркушів 12,3.  
Тираж 100 прим. Замовлення №15  
ТОВ «Колор Принт»  
72312, Запорізька обл., м. Мелітополь, вул. Університетська, 44/7  
Тел. (0619) 46-50-20