

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Зеніна-Біліченко А.С.

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня

спеціальності **073 «Менеджмент»**

денної та заочної форм навчання

ЗАТВЕРДЖЕНО

Редакційно-видавничою секцією

науково-методичної ради ДДТУ

«21» 12. 2017 р., протокол № 10

м. Кам'янське

2017

Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання / Укл. А.С.Зеніна-Біліченко – Кам'янське: ДДТУ, 2017. – 127 с.

Укладач : Зеніна-Біліченко А.С., доцент, к.е.н.

Відповідальний за випуск: Коренюк П.І., професор, д.е.н.

Рецензент: Вороніна А.В., доцент, к.е.н.

Затверджено на засіданні кафедри МОА
протокол № 16 від 14 грудня 2017 р.

Коротка анотація видання. Конспект лекцій призначений для опанування теоретичних знань та практичних навичок публічного адміністрування, керівництва людьми, які потрібні сучасному менеджеру для досягнення цілей організації, а також вивчення адміністративних методів управління, способів адміністративного впливу та ресурсів адміністрування, якими розпоряджається керівник. Конспект призначений для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві	
Т 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. Закони та принципи публічного адміністрування.....	5
ТС 2. Історія публічного адміністрування. Основні теорії управління суспільством	19
Т 3. Публічна сфера - єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.	25
Т 4. Публічне адміністрування та влада (державна та муніципальна)	39
Т 5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	55
Організація публічного адміністрування в соціальній, економічній та політичній сферах	
Т 6. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування	64
ТС 7. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування	70
Т8. Бюрократія в системі публічного адміністрування. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування	82
Т 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування.....	87
ТС 10. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері	94
Т 11. Публічне адміністрування та економіка. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки.....	104
ТС 12. Корпоративна влада та публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях.....	115
Т13. Відповідальність у публічному адмініструванні.....	119
Список використаної та рекомендованої літератури	124

ВСТУП

Предметом вивчення дисципліни «Публічне адміністрування» є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Метою вивчення дисципліни є оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетентностей, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Основні завдання, які повинні бути розв'язані у процесі викладання дисципліни:

- ✓ узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування;
- ✓ визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування у розвитку суспільства;
- ✓ опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери;
- ✓ оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загально цивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків;
- ✓ набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

Ключові результати навчання:

знання з фахової царини:

- розуміння філософських засад демократичного врядування;
- розуміння інституційної організації держави та суспільства;
- розуміння засад політичного процесу;
- розуміння основ вироблення політики та прийняття рішень;
- розуміння засад публічної служби і управління персоналом;
- розуміння значення інформації та інформаційних технологій у публічному врядуванні;
- розуміння засад належного врядування у відносинах публічної адміністрації з громадянами;
- розуміння зовнішньоекономічних аспектів публічного адміністрування;
- розуміння європейських стандартів публічного адміністрування та засад євроінтеграції;
- розуміння значення та засад публічних комунікацій і взаємодії з громадськістю;
- розуміння засад місцевого та регіонального розвитку.

когнітивні уміння та навички з фахової царини:

- уміння досліджувати та аналізувати нормативно-правові акти, статистичну та фінансову інформацію публічного характеру;

- уміння критично оцінювати та прогнозувати політичні, економічні, екологічні, культурні та інші події та явища;
- уміння аналізувати та прогнозувати вплив діяльності публічної адміністрації на суспільство;
- уміння приймати та формулювати публічно-адміністративні рішення;
- здатність передбачити виклики та нести відповідальність за прийняті рішення.

практичні навички з фахової царини:

- навички підготовки проектів політичних рішень;
- навички застосування інформаційних технологій для потреб публічного адміністрування;
- навички публічних комунікацій і взаємодії з громадськістю.

Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві

Т1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. Закони та принципи публічного адміністрування

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

1.2. Предметна сфера публічного адміністрування. Методологічна основа. Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна.

1.3. Співвідношення управління та адміністрування.

Предметна область теорії публічного адміністрування

Діяльність держави – різноманітний об’єкт, який вивчається багатьма **науковими дисциплінами**: теорією держави і права, адміністративного права, політологією, соціологією, соціологією управління, конфліктологією тощо.

Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи [9].

Публічне адміністрування це багатопланове утворення. **Предметна область** публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв’язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою **політичною і правовою**.

Визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було неповним, якщо не враховувати **соціальний аспект** [9]. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

Держава – інститут публічної (політичної) влади и суспільний інститут, вища

форма організації сучасного суспільства.

Предметом публічного управління є: функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин.

Поняття та види публічного адміністрування

Управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки [8].

Управління утворено людьми для **свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності** і має таке ж саме важливе значення як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо. Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Суспільство – цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система **суспільство складається із підсистем різного роду** (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом **механізмів соціальної регуляції**.

Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів) і впливів власних механізмів саморегуляції (наприклад орган управління громадської організації).

Мета управління полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а **його суть** – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. **Воно складається з двох типів:** саморегулювання суспільства і публічного адміністрування.

Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Термін – публічне управління (англ. *public management*) вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: «**Публічне управління** - це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики».

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів – **публічний та – управління. Поняття – «публічний»** походить від латинського слова *publicus* - **суспільний, народний**. «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як **відкритий, гласний, суспільний**. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»:

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Англійське слово *to manage* (**управляти**) походить від латинського слова *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення:

1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати.

2. Спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на **державну владу**, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління **поширюється на все суспільство** і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління **системною якістю**.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно **здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування** [9].

Публічне управління - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Публічне адміністрування - регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [9].

Публічна влада надає керівнику змогу в **межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення**. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають **підзаконні акти** (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація - система публічних інституцій та їх діяльності. При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації

зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. **Причинами такого стану є:**

- неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;
- неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед **основних завдань** проведення реформи публічної адміністрації можна виділити наступні:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Функції публічної адміністрації:

- 1) управління суспільством у цілому;
- 2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);
- 3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);
- 4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);
- 5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);
- 6) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

Механізми публічного адміністрування - це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [6].

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких **видів механізмів**:

- *економічного* (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних та соціально- економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- *організаційного* (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [9].

Публічне адміністрування складається з:

1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

В умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

Державне і громадське управління у своїй діяльності не протистоїть одне одному. Як різновиди публічного адміністрування вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань.

Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави [8].

Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя [8].

Державне управління має віддзеркалювати запити та потреби суспільства, повинно бути зорієнтованим на якісне й ефективне надання населенню державних послуг.

Суб'єктами громадського управління виступають недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи. Вони виступають як суб'єкти публічного управління виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Громадське управління у публічній сфері здійснюють також органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні). Вони утворюються і функціонують відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. і є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Громадська організація – об'єднання громадян, яке створюється для спільної реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо).

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає **громадську організацію** як «громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи», тобто це одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань в Україні. Спільними для всіх громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності і гласності.

Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. **В системі публічного адміністрування принципи** - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

Загальнометодичні принципи публічного адміністрування

1) Пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття *політики* означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. **Політика** служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах.

2) Система управління - інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти

суспільством і державою - значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. **Принцип об'єктивності** - один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу - значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

3) **Принцип економії ентропії. Поняття ентропії** в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

4) **Принцип найменшої дії.** Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти).

5) **Публічне адміністрування** - цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

6) **Публічне адміністрування** - не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

7) **Принцип зворотного зв'язку** - один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [9].

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес:

1. Вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу.

Спираючись лише на національний досвід не можливо вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління - важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова **адаптація** зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни.

2. **Демократія - політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. Принцип демократизму** полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством. Для цього їм потрібно: *перше* - доступ до відповідної інформації; *друге* - реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; *третє* - володіти засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; *четверте* - представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними

громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не повинна бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість - невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства.

3. **Принцип плюралізму** - характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення.

4. **Законність і визнання суспільством, тобто легітимність** структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють.

5. Демократизм передбачає широкий розвиток **суспільного самоуправління** - не як противагу публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант - поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням.

6. **Системний підхід** - фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси.

7. Одним з основних організаційних принципів публічного управління є централізм на демократичній основі. **Централізм** - втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополісність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. В децентралізації влади й управління мова повинна йти про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. Делегування - основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях.

Зміст принципу включає комплекс вимог:

1) концентрація влади і управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, в межах законом визначених компетенцій;

2) децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з

відповідними рівнями відповідальності;

3) формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств.

8. **Принцип єдності галузевого і територіального управління** є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії.

9. **Принципи прийняття державних рішень.** До них належать принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо [9].

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально- економічний процес

1. Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень.

2. **Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами.** Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості.

3. **Соціальні програми** стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів.

4. Визначальне значення має **соціальне партнерство**. Соціальне партнерство - переростанням кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З точки зору інтересів усього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

5. **Конкуренція повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість.** Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому ринок підлягає обмеженню в ім'я реалізації більш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо [9].

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення. З цієї точки зору одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо.

Потрібно зазначити, що **до суспільних благ, що надаються державою відносять** послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб в них. До них відносяться товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати.

2. Соціальна справедливість, забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише **справедливий розподіл прибутків**, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш менш надійної системи соціальної захищеності людей.

. Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійснено без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій.

4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є **повна свобода і незалежність творчої сфери** від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Більш того, при певних обставинах **демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва** та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

5. В останні десятиліття на передній план **вийшли екологічні проблеми, у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава**. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми.

6. **Держава має займатись захистом споживачів на законодавчому і регуляторному рівні.** Головні зусилля в цій галузі вона повинна спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо [9].

Об'єктивні закони публічного адміністрування є не що інше, як загальні закони соціального управління. Закони публічного адміністрування є акумуляцією досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності [9].

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного адміністрування є загальний закон соціального управління - залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного адміністрування і соціального середовища.

Будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори безпосередньо і опосередковано впливають на характер діяльності управляючої системи. Особливість суб'єктивно-об'єктивних відносин, вибір домінуючої моделі впливу правлячої влади на суспільство значною мірою залежить від конкретно-історичного обличчя суспільства даної держави, його історичних традицій. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

2) Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами

Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює **необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами.** Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

- 1) ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- 2) зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- 3) зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- 4) підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

3) Закон «необхідного багатомайття»

Ним визначаються об'єктивні можливості (межі) управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатомайття суспільного життя.

4) Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову)

Закон розмежування центрів влади і управління означає:

- 1) необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні

влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції).

2) вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного контролю.

Розподіл властей і центрів управління не виключає єдності публічної влади і необхідності одного верховного суб'єкта управління.

5) Закон централізації та децентралізації влади

Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування.

Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу.

Децентралізація, навпаки, передача повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

6) Закон системності організації публічного адміністрування [9]

Закон системності публічного управління знаходить свій вияв у таких закономірностях:

1) єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення й оцінки результатів - на всіх рівнях публічного управління.

2) єдність рівнів публічного управління: центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально;

3) єдність загальної й окремих систем публічного управління.

7) Закон саморозвитку системи публічного адміністрування

Перебудовуються державні структури влади й управління відповідно до потреб політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами [9].

До **основних законів соціального управління** науковці відносять і наступні:

1. **Закон єдності системи соціального управління** Система – це сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, які відсутні в її елементів.

Система соціального управління складається з таких компонентів:

- *механізм управління* – це сукупність цілей, принципів, методів, прийомів, форм і стимулів менеджменту, взаємозалежний вплив яких забезпечує найбільш ефективний розвиток соціальної групи, організації й суспільства в цілому.

- *суб'єкт управління* - система, що керує.

- *об'єкт управління* – система, якою керують.

- *функції управління* – особливі види діяльності, що виражають напрямки або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на зв'язки й відносини людей у процесі життєдіяльності соціуму й управління ним.

- *організаційна структура*, що відображає склад і підпорядкованість різних

елементів, ланок і щаблів соціального управління.

- *кадри управління* – працівники, що здійснюють функції управління або сприяють їхньому здійсненню, тобто професійно беруть участь у процесі управління і входять в апарат управління. Базовою класифікацією кадрів управління є класифікація керівників за їхньою участю в процесі прийняття й реалізації управлінських рішень. За цією ознакою кадри управління поділяються на три основні групи: керівники, фахівці й допоміжний персонал (технічні виконавці);

- *процес управління* – вплив органів і кадрів управління на об'єкт управління за допомогою обраних методів для досягнення запланованих цілей.

2. Закон необхідної пропорційності керованої и керуючої підсистем Кожна соціальна система складається із двох самостійних, але взаємозалежних підсистем: керованої й керуючої. Розмір і межі керуючої системи залежать від масштабів й особливостей керованої системи. Тобто функціонування суб'єкта управління визначається в основному особливостями об'єкта.

3. Закон оптимального зіставлення централізації й децентралізації управління

4. Закон участі населення в соціальному управлінні, підвищенні його ефективності й відповідальності [9]

Основними способами здійснення справжньої демократії й ефективного суспільного контролю є: постійне підвищення культури населення, його підйом на більш високий освітній рівень; практичне самовиховання народу через участь його в рішенні конкретних політичних завдань на різних рівнях влади; організація «прозорої» виборчої системи, що забезпечує справжні всенародні вибори.

Закони соціального управління носять об'єктивний характер і не залежать від волі людей, навпаки, визначають їх волю, свідомість.

Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст.

Відповідність законів і принципів управління

№ з/п	Закони управління	Принципи управління	Принципи публічного управління
1	2	3	4
1	Єдність системи управління	<p>Наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів;</p> <ul style="list-style-type: none"> - повний контроль та облік; - регулювання процесів; - єдність дій; - комунікації; - бачення організації в цілому 	<ul style="list-style-type: none"> - об'єктивність із позицій додержання законів; - правове регулювання управлінської діяльності; - відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям; - єдність системи органів державної влади; установлення нормативів за елементами системи
2	Поєднання централізації та децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> - розподіл відповідальності між керівниками та виконавцями; - забезпечення належних умов; - безпосередня участь у роботі груп на всіх етапах як вимога узгодженої роботи; - доцільна самостійність підлеглих 	<ul style="list-style-type: none"> - територіально-галузева організація управління; - делегування повноважень і відповідальності; - поєднання єдиноначальності та колегіальності; - зворотного зв'язку
3	Взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління	<ul style="list-style-type: none"> - складання стандартів і графіків; - забезпечення належних умов; - єдиноначальність; - підпорядкованість власних інтересів загальним; - зворотний зв'язок; - корпоративний дух; - лояльність до робітників; - комунікації; - якість особистої роботи; - моніторинг стану справ на об'єкті; - участь об'єкту в оцінці якості керуючого впливу 	<ul style="list-style-type: none"> - відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; - відповідність інтересам народу; - різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; - орієнтація на постійне оновлення; - урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; - вміння слухати керівників і клієнтів; - публічності; - демократизму
4	Відповідність повноважень і відповідальності	<ul style="list-style-type: none"> - повний контроль та облік; - забезпечення належних умов; - стандартизація операцій; - єдиноначальність; - порядок; - якість особистої роботи 	<ul style="list-style-type: none"> - співвідносність влади та державного управління; - делегування повноважень і відповідальності; - конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності

Продовження табл.1.1

1	2	3	4
5	Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	<ul style="list-style-type: none"> - чітко сформульовані цілі; - підпорядкованість власних інтересів загальним; - - своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі 	<ul style="list-style-type: none"> - підпорядкування локальних цілей загальній меті; - суперечність цілей; - взаємодоповнення цілей; - послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; - розподіл цілей за функціями державного управління; - уточнення мети при зміні обставин; - відповідність елементів системи визначеній меті
6	Виключна роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління	<ul style="list-style-type: none"> - застосування заробітної плати як грошового стимулу; - дисципліна; - чесність у справах; - винагорода; - справедливість; - стабільність персоналу; - ініціатива; - атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; - методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; - етика ділової поведінки; - комплексність використання методів керування 	<ul style="list-style-type: none"> - застосування заробітної плати як грошового стимулу; - дисципліна; - чесність у справах; - винагорода; - справедливість; - стабільність персоналу; - ініціатива; - атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; - методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; - етика ділової поведінки; - посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що становить публічне адміністрування?
2. У чому полягає предметна сфера публічного адміністрування?
3. Наведіть приклади співвідношення управління та адміністрування.
4. Поясніть, з якими дисциплінами та в межах яких наукових напрямів має розвиватись публічне адміністрування.
5. Яка, на вашу думку, має бути методологічна основа публічного адміністрування?

ТС 2. Історія публічного адміністрування. Основні теорії управління суспільством

2.1. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.

2.2. Основні теорії та школи управління суспільством і країною другої половини ХХ століття. Японський варіант людських стосунків. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи.

2.3. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. Концепція раціонального

вибору та «новий менеджеризм».

Джерела ідей управління суспільством і країною сягають часів Платона, Сократа та ін. Так, Аристотель вважав, що держава підпорядковує усе громадське життя. Фома Аквінський вважав, що владі потрібно підкорюватись, оскільки вона встановлена Богом та несе людям добро, він відстоював ідеї теократичного устрою держави.

У XVII ст. Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Джон Локк, Бенедикт Спіноза та ін. обґрунтовують теорії суспільної угоди та природного права, державне та суспільне управління набувають раціонального пояснення. Томас Гоббс обґрунтовує необхідність саме наукового управління на державному рівні та у суспільстві, відстоюється рівність людей перед законом, справедливість відзначається як критерій ефективності управління суспільством. Набуває розвитку новоєвропейський етап державного управління, коли відбувається становлення розвитку правової держави з одночасним розмежуванням політики та економіки. Перші спроби наукового обґрунтування державного управління здійснили камералісти Німеччини і Австрії.

Набувають розповсюдження теоретичні розробки адміністративно - державного управління В. Вільсона (1887 р.), який відзначав способи поліпшення діяльності уряду з метою зменшення трудомісткості та упорядкування його організації, спільно із Ф. Гуднау намагався розробити наприкінці XIX – початку XX ст. дієву модель бюрократії для демократичного суспільства, проте відомою стає модель «ідеальної бюрократії» (бюрократичної організації) М. Вебера.

Короткий історичний огляд формування та розвитку теорій управління суспільством і країною див. таблицю 2.1. Зазначимо, що на увагу заслуговують певні наукові школи, які незалежно одна від одної, сформувались у різних країнах, зокрема такі: класична школа, школа людських стосунків, школа «суспільного вибору», школа «соціології організацій» та когнітивний підхід до державного управління (табл. 2.2) [7].

Також окремо розглядають особливий підхід у публічному управлінні до інститутів та їх ролі в державному управлінні, що носить назву – **«інституціоналізм»** та **«неоінституціоналізм»**. У межах цього підходу трактують сутність інституту по-різному, проте умовно розглядають його з трьох сторін, виокремлюючи такі види: соціальні інститути (соціальний аспект); органи управління та їх повноваження (організаційний аспект) та правові інститути (юридичний аспект). Кількість різних підходів, концепцій та дослідницьких схем, пов'язаних з публічним управлінням достатньо велика, проте подані теорії та школи можна віднести до найбільш відомих і впливових.

Японський варіант використання теорії людських стосунків пов'язаний із колективістським методом, який полягає у такому: формуванням у працівників почуття «єдиної родини», нерозривного зв'язку з трудовим колективом. Гармонічність відносин між працівниками, керівництва з підлеглими, акцент уваги на покращення стосунків у колективі, постійна підтримка колективного духу. Пропагують ідею оптимізації управлінських та політичних рішень з використанням спеціальних технічних прийомів, використовуючи особливі практичні навички управлінців.

Таблиця 2.1

Основні теорії управління суспільством і країною другої половини ХХ ст.

Період	Характеристика
XX ст. – кінець 80-х рр. XX ст	Формується "традиційна модель" публічного адміністрування. Характеризується як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування 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
20 – 50-ті рр. XX ст.	Вклад у публічне адміністрування фундаментальних праць Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Гьюлика і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ у період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса і Ф. Слейгера, Р. Сейдмана. Важливу роль, і не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, зіграли результати праці Дж. М. Кейнса – книги "Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей" (1936 р.). Вони також вплинули на публічне адміністрування в цілому. Дж. М. Кейнс виділяв головний недолік ринкової економіки – її схильність до періодичних еконо- мічних криз і безробіття. Його послідовники в 40 – 60-х роках ХХ ст. створили більш-менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Відбувається виділення структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, а також їх статусу та ролі в системі публічного адміністрування (структурно-функціональ- ний підхід). Необхідність виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством в цілому (системний підхід)
70-ті рр. ХХ ст	На думку Г. Лассуелла та Д. Лернера, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проєктів або оцінювання економічної дії певних пропозицій з оподаткування (психологічний підхід)
80-90-ті рр. XX ст.	Починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування (гуманітарний та соціально- інженерний підходи). Представники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінюваному світі бюрократизація владних структур, що у багато разів підсилює 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

Отже, науковці виділяють такі **основні підходи до розуміння публічного адміністрування**: структурно-функціональний, системний, психологічний, соціально-інженерний, гуманітарний.

Таблиця 2.1

Наукові теорії та школи публічного управління ХХ ст.

Назва	Представники	Характеристика
Класична школа	<i>А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Дж. Муні, Т. Вулзі</i>	Напрямок в теорії адміністративно-державного управління, представники якого концентрували увагу на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління
Школа людських стосунків	<i>М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі</i>	Напрямок в теорії адміністративно-державного управління. Представники здійснювали аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в низці експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення психологічного клімату та посилення мотивації. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його в площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підгалузь права. Особливістю є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших вжив термін «державне управління» Александр Франсуа Вів'єн, він протиставив науку державного управління адміністративному праву, виділив її з останнього, що стало новим підходом на той час. За німецького підходу завдання і функції державного управління також впливають із правових норм. Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім країнам, однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і різниться між собою
Школа «суспільного вибору» (Public Choice) (англійська)	<i>Г. Таллок, Е. Даунс, В. Нісканен та ін.</i>	Створена під сильним впливом мікроекономічних підходів. Так поняття «суспільного вибору» пояснюється тим, що кожен індивід прагне з мінімальними витратами придбати максимально якісний товар, тому те яку політику, програму, партію обирає більшість незалежних один від одного індивідів, і є результатом «суспільного вибору». Прагнули обмежити вплив бюрократії на політику шляхом підвищення конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим досягти посилення позицій громадян (і політики)
Школа «соціології організацій» (sociologie des organisations) (французька)	<i>М. Крозьє, Ж.-К. Теніг, Е. Фрідбер та ін.</i>	Базується на уявленні про державне управління як про взаємодію конкуруючих груп, кожна з яких прагне отримати, зазвичай за рахунок інших, додаткові ресурси (владу, бюджетні кошти, незалежність від вищих органів). З цією метою кожна група (місцеві еліти, вищі державні чиновники, службовці низових ланок, працівники галузевих міністерств) реалізує певні стратегії. Стратегії можуть повторюватися, взаємодіяти і, таким чином, формувати особливі «системи дії», тобто сутність державного управління. Аналіз цих систем дозволяє не тільки зрозуміти, як реально функціонує державне управління, але і модернізувати його з урахуванням колективних мотивацій і структурних характеристик певних груп і організацій
«Когнітивний підхід» (французька)	<i>Б. Жобер, П. Мюллер</i>	Основний зміст державного управління визначається системами уявлень різних учасників процесу. Яка політика буде проводитися державою, як вона буде здійснюватися, – все це залежить від того, як ініціатори та виконавці уявляють собі пов'язані з нею проблеми. Отже, головним завданням є вивчення структури уявлень, їх формування та зміну. Представники напряму вводять такі поняття як «управлінські парадигми», «системи переконань», «референціали», покликані структурувати вивчення уявлень, сприяти скла данню «ментальних карт» державного управління

На сьогодні, оскільки єдиної думки між науковцями та практиками не сформовано щодо поняття «публічне адміністрування», існує певна кількість **методологічних підходів**, проте основними лишаються два - **соціально-інженерний та гуманітарний** див. рис 2.1.

Соціально-інженерний	Гуманітарний
<p>Одним з провідних представників 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 й етичних та інших соціокультурних чинників. У її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток.</p> <p>Він вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках</p>	<p>Джерела підходу виходять з теорії людських відносин, прихильники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, у багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур.</p> <p>Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби й ухвалювати відповідні рішення.</p> <p>Прихильники гуманітарного підходу одностайні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, завелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно з їхньою точкою зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації</p>

Рис. 2.1. Основні методологічні підходи до публічного адміністрування

Останнім часом у економічній теорії публічного управління – «**неокласичній економіці**» («**економічному раціоналізмі**») – домінує така теорія [4, с. 15-19], що визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектора, це сприяє можливості використання економічних методів та інструментів у публічній сфері. Набувають широкого розповсюдження ідеї «пост бюрократичної організації», яка передбачає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від «логіки установи» до «логіки обслуговування», до розвитку «нового державного менеджменту». Концепція отримує назву «**новий менеджеризм**», розвивається «державне підприємство».

Теорія раціонального вибору - загальний термін для різних підходів теорії дії в економічних та соціальних науках. Ці підходи описують раціональну поведінку діючих суб'єктів (акторів).

Основні припущення класичної теорії раціонального вибору вбачаються вже в працях Фукідіда:

- 1) Держави - головні актори міжнародної політики;
- 2) Дії держав раціональні;
- 3) Зовнішні дії з боку природи, як правило, безладні, але існують винятки;
- 4) Основні цілі держав: могутність і безпека.

Поряд з цим теорія раціонального вибору орієнтується на класичну політичну економію Адама Сміта, посилається на «розуміючу соціологію» Макса Вебера та ідеї Ганса Моргентау. Робиться спроба пояснити складні соціальні дії на абстрактних моделях. Раніше представники теорії раціонального вибору бачили перспективи її застосування в можливості встановлення універсальних соціальних законів за аналогією з ньютонівською механікою, проте сучасні дослідники, визнаючи гідності математичних моделей для теоретичних побудов, також вказують на пріоритет причинних пояснень.

На сьогодні управлінська та органічно пов'язана з нею кадрова ситуація в Україні потребують перспективного розвитку, що має стати реальною передумовою для вирішення базових завдань нашої країни в умовах посилення інтернаціоналізації та глобалізації розвитку сучасного світу. Наполеглива реалізація стратегії європейської інтеграції, прийняття базових цінностей європейської цивілізації дає змогу владі, політичним силам країни здійснювати позитивний вплив на успішний розвиток суспільства та передбачає модернізацію основних механізмів трансформаційних процесів і насамперед створення необхідної інфраструктури системи управління до рівня, що відповідає поставленим завданням. Система управління, яка б відповідала світовим зразкам суспільного прогресу та дала б змогу спрямувати весь потенціал на реалізацію національних інтересів України, є New Public Management (NPM), елементи концепції якої було впроваджено в багатьох промислово розвинутих країнах.

Суть підходу реформування державного сектору на засадах НДМ, як зазначив один із його родоначальників Крістофер Худ, полягала в тому, щоб «вдихнути підприємницький дух» у систему державного управління. На практиці така «адміністративна філософія» та «концептуальна парасолька» означали запровадження в діяльність державного управління механізмів ринкової конкуренції та бізнес-стилю управління. Проведення реформ НДМ було спричинене надмірним розростанням штату апарату державного управління, зволіканням і «неповоротким» стилем роботи чиновників, відсутністю в них мотивації до роботи, їхньою монополією в наданні державних послуг громадянам, розпоряджанні бюджетними коштами й фінансуванні державних програм. Підґрунтям цієї концепції стала ідея трансформування державного суспільного сектору на засадах бізнес-стилю управління або так званого менеджеризму.

Упровадження НДМ у систему державного управління істотно змінює вектор діяльності держави: із застосування адміністративного примусу на налагодження й підтримку нею тісної співпраці з приватним сектором. Інакше кажучи, НДМ зорієнтований на відхід від бюрократичного та перехід до широкого впровадження у практику державних установ бізнес-стилю управління, внаслідок чого у державних службовців змінюється

мотивація роботи, а їхня поведінка під час виконання службових обов'язків набуває підприємницьких рис. Саме НДМ рішуче і відкрито виступив проти «традиційного державного управління», його усталеної віками системи організації та функціонування.

Основним напрямом НДМ є впровадження в діяльність державного сектору ринкових механізмів із метою підвищення економічної ефективності системи державного управління та мінімізації наслідків її негативного впливу.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Охарактеризуйте основні теорії та школи управління суспільством.
2. Поясніть сутність концепції раціонального вибору.
3. У чому полягає особливість концепції «новий менеджеризм»?
4. Охарактеризуйте соціально-інженерний та гуманітарний підходи.
5. Поясніть сутність публічного адміністрування в контексті неокласичної теорії.

Т 3. Публічна сфера - єдність економічної, соціальної та політичної сфер.

Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.

3.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології. Співвідношення економіки та політичної економії.

3.2. Особливості поведінки людей у економічній та політичній сферах. Соціальна сфера: публічне адміністрування та людина; публічне адміністрування та колектив; публічне адміністрування та суспільство.

3.3. Дія ринкових принципів у політичній сфері. Публічна сфера і публічна політика.

Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології

Досвід вивчення діяльності уряду дав деяким дослідникам підстави твердити, що політичний курс тісно пов'язаний із позитивними і негативними наслідками для економіки і соціальної сфери, що насправді політика відіграє важливу роль, адже є вираженням економічних інтересів різноманітних прошарків населення.

Деякі представники соціології прагнули застосувати економічні підходи для створення нових дослідницьких парадигм. Економіка нерозривно пов'язана із соціальними відносинами, а також із політикою та ідеологією. Для економічної науки, соціології і політології існує певне поле загальних проблем.

Дія ринкових принципів у політичній сфері

У соціальних і гуманітарних науках отримала велике поширення концепція раціонального вибору, сутність якої полягає в перенесенні принципів ринкової економіки на інші сфери суспільного життя [9].

Особливо чітко цей принцип простежується в політичній сфері. Ринкові принципи вибору в політичній сфері аналізуються в працях Г.Тейлора, И.Шумпетера, Дж.Даунсата ін. Вони розглядають уряд, парламент, партії і виконавчі органи як інститути і організації,

які складаються з індивідів, що переслідують у політичній сфері свої інтереси за принципом ринкової конкуренції у сфері економіки. При цьому головна їх мета - обрання на політичну посаду. Для здійснення власних цілей вони пропонують привабливі програми. Політичні діячі, що беруть участь у виборах, пропонують як товар свої політичні програми, в той час як виборці купують цей товар, вважаючи, що він принесе їм вигоду.

Політика також є ареною жорсткої конкуренції. До того ж, у будь-якому державному утворенні існує конкуренція між службовцями в питанні просування по кар'єрній драбині. Конкуренція властива не лише ринку, а й політичному сектору.

Місце й роль партій і виборів у прийнятті політичних рішень

Політична партія - це організація, діюча в сфері політичного життя суспільства, що об'єднує людей за спільністю їх інтересів і переконань для політичної реалізації своєї політичної мети. Мета - завоювати мандат на владу, щоб реалізувати свою політику.

Провідною є та партія, яка висуває основну програмну політику. Основною ознакою, що відрізняють політичні партії від державних структур, - добровільність об'єднання. Політична партія завжди об'єднує та відображає інтереси тільки частини суспільства, соціальної спільності людей. Жодна політична партія не може претендувати на вираження волі всього народу.

Політична партія відрізняється меншим ступенем організованості, у порівнянні з органами та структурами державної влади.

Основні функції політичних партій: представництво інтересів класу, соціальної спільності; прагнення до завоювання і використання політичної влади в інтересах тієї або іншої групи населення на основі реалізації власної програми; забезпечення зв'язку мас з державними структурами, політичної участі громадян, погодження власних інтересів, мети, програм з іншими учасниками політичного процесу; здійснення політичної соціалізації громадян.

Вибори - це спосіб формування органів державної влади і наділення повноваженнями посадової особи через волевиявлення громадян.

В умовах демократії вибори є головною функцією політичної участі громадян, в якій реалізується їхній вплив на формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень.

До головних функцій виборів можна віднести такі:

- артикуляція інтересів різних соціальних груп;
- мирне вирішення конфлікту між політичними акторами, що претендують на владу;
- легітимація структур влади;
- політична соціалізація і мобілізація громадян.

Дотримання загальних принципів, що визнаються світовим співтовариством, дозволяє надати виборам дійсно демократичного характеру.

1. **Обов'язковість виборів** означає, що вибори є єдино легітимним способом формування державної влади.

2. Періодичність виборів, дозволяє гарантувати змінність виборних осіб за підсумками голосування.
3. Загальність виборчого права.
4. Альтернативність вибору передбачає наявність двох і більше претендентів на владу і змагальність між ними.
5. Рівні права кандидатів.
6. Дотримання закону при проведенні виборів на усіх стадіях.
7. Вільне волевиявлення виборців і гарантії таємниці голосування.
8. Прозорість виборів.

Фактори, що впливають на поведінку виборців поділяються на: демографічні (вік, стать, приналежність до певного покоління, гендерні); **соціально-економічні** (приналежність до певної соціальної групи, соціальна мобільність, економічна кон'юнктура); **соціально-культурні** (віросповідання, етнічна приналежність, освіта, тип культури).

Публічне адміністрування і держава

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, таку категорію як «держава».

Це той інститут, що супроводжує людство протягом майже усієї його історії та відіграє якнайважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини і суспільства.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей» які живуть на певній території. Вона належить усім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади.

У демократичних правових державах народ вважається джерелом і носієм державності та володіє правом на зміну будь-якої влади і її конкретних осіб.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається.

Цим зумовлюється, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошарки населення.

Значення держави полягає в тому, що вона надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Тим самим держава за напрямами своєї діяльності надає соціальні послуги всьому суспільству.

3. Держава має керуватися правовими нормами.

Особливого значення набуває чіткий поділ влади по горизонталі та вертикалі, за якого ніхто б не міг узурпувати владу, що належить всім громадянам спільно, а не комусь окремо. У цьому аспекті призначення держави полягає в тому, щоб забезпечити правове регулювання суспільних процесів.

4. Держава становить собою механізм віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. У зв'язку з цим держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства.

5. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх

конституційно визначених завдань і функцій.

6. Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємовідносинах з іншими країнами та народами [8].

Разом з тим типове виявляється в умовах і чинниках, які у кожної країни своєрідні, а часом і унікальні. Не можна не враховувати географічне середовище, ґрунтово-кліматичні умови, геополітичне положення, систему комунікацій, природно суспільні форми життєдіяльності народів, що склалися, історико-культурну спадщину, а в структурі суб'єктивного чинника – стан і організацію продуктивних сил, соціальну структуру суспільства, національний склад населення, менталітет людей, їх традиції і звичаї, освіту й інформованість, підготовленість лідерів управлінського персоналу та багато іншого.

Загалом, процес **суспільного управління** знаходиться у структурі розумової і практичної діяльності людей. Це найскладніша інтелектуальна робота, що вимагає поєднання знань, таланту і досвіду. **В управлінському рішенні**, зокрема загальнодержавного значення, має бути представлений синтез історичного і сучасного, теоретичного знання та практичного досвіду, перспективного і кон'юнктурного, загального й одиничного, спільного й особливого, інтересів влади і громадянина тощо [1].

Можна виділити декілька суспільних функцій держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система державного управління:

- **політична** (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- **соціальна** (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);
- **економічна** (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- **екологічна** (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- **зовнішня** (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур) .

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються,

віддзеркалюють сутність держави, їх формування, правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається **державною політикою**.

Державна політика має закріплюватися державно-правовими структурами, бути відомою і зрозумілою суспільству.

Питання формалізації, закріплення та реалізації політики постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства.

Проблема визначення **поняття «громадянське суспільство»** (англ. civil society) є об'єктом обговорення не тільки в політології, але й у філософії, соціології, юриспруденції, а також інших науках, адже воно має тривалу та складну історію.

Держава виділилася з суспільства на певному ступені його зрілості і залежить від розвиненості суспільства. Яке суспільство, така й держава. В міру розвитку суспільства, переходу його від нижчого ступеня до вищого, змінюється і держава. З удосконаленням суспільства держава стає демократичною (у ній здійснюються народовладдя, економічна

свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою.

Суспільством можна назвати спільноту людей, яка створюється на засадах взаємних інтересів, взаємного співробітництва. Це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки за допомогою соціальних норм (у тому числі - юридичних).

У кожному суспільстві є своя система відносин: **економічних** (форми власності, виробництво, розподіл, обмін та ін.); **соціальних** (відносини між різними групами населення); **політичних** (ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їх об'єднань у політиці); **ідеологічних або духовних** (культура, характер світогляду) [13].

Кожне суспільство має свої суб'єкти соціального спілкування: особа, сім'я, стан, клас, група, нація, держава та ін. **Суспільство** - складна динамічна система взаємозв'язків людей, об'єднаних сімейними узами, груповими, становими, класовими, національними відносинами. **Основними елементами, що визначають суспільство,** є власність, праця, сім'я.

Громадянське суспільство - це 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.

Не кожне суспільство можна назвати громадянським суспільством, тобто суспільством із достатньо розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами; незалежним від держави, але взаємодіючим із нею.

Початок формування громадянського суспільства у країнах Європи і Америки припадає на XVI-XVII ст.

Можна виділити три етапи становлення громадянського суспільства:

1. **Формування передумов становлення** XVI-XVII ст. Процес визрівання передумов (економічних, політичних, ідеологічних) розвитку буржуазного суспільства, усунення юридичної нерівності, обмеження політичної влади правом.

2. **Безпосередньо становлення** Кінець XVII - кінець XIX ст. Формування громадянського суспільства в найбільш розвинутих буржуазних країнах на засадах загальної юридичної рівності, вільного підприємництва і приватної ініціативи. Формальна рівність відкриває можливості для прояву індивідуальності: з'являється громадянин як самостійний суб'єкт, що усвідомлює себе індивідуальним членом суспільства. Він конституційно наділений певним комплексом прав, свобод і водночас несе відповідальність перед суспільством.

3. **Розвиток громадянського суспільства** Рубіж XIX - XX ст. Розвиток постіндустріального суспільства; відокремлення влади від власності; перехід управління громадськими справами практично до рук вчених-спеціалістів (менеджерів) із збереженням інститутів традиційної демократії та політичного плюралізму. Розширення і

поглиблення рівноправності людей [13].

Громадські об'єднання в Україні представлені широким спектром організаційно-правових форм організацій. Проте спільними принципами для всіх громадських організацій є такі: добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності та гласності.

Суспільство – це впорядкований спосіб співіснування великих сукупностей людей. Щоб зрозуміти, як функціонує і розвивається суспільство, необхідно знати його будову в цілому, тобто його структуру. В українському суспільстві можна відзначити новий етап суспільного розвитку [5, с. 27], який передбачає налагодження взаємовідносин структур публічного управління з державою, оскільки суспільство в особі територіальних громад поступово перетворюється на конструктивного партнера держави, у зв'язку з цим виділяють сім основних особливостей (рис. 3.1 на основі – [20]).



Рис. 3.1. Особливості трансформування публічного управління

На думку багатьох сучасних дослідників громадянське суспільство характеризується трьома визначальними особливостями:

- у громадянському суспільстві наявна незліченна кількість асоціацій або, в більш загальному плані, центрів громадської влади;
- центри громадської влади в такому суспільстві є незалежними й опираються контролю з боку держави;
- громадянське суспільство неможливе без почуття громадянської відповідальності, а також без громадської активності.

Ознаки громадянського суспільства у його співвідношенні з державою:

- 1) не існує до держави і поза державою;
- 2) розвивається самостійно без прямого втручання держави;
- 3) складається із суб'єктів - вільних і рівноправних громадян і об'єднань, що добровільно сформувалися і знаходяться у відносинах конкуренції і солідарності;
- 4) має певний пріоритет перед державою, проте зацікавлено в добробуті держави і сприяє її розвитку;
- 5) справляє вплив на створення і функціонування державних органів у власних інтересах;
- 6) має право жадати від держави захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, не допускаючи її втручання в їх приватні інтереси;
- 7) формує право, що формуються державою в законах та інших нормативно-правових актах, гарантує і захищає її від порушень.
- 8) розвивається і взаємодіє з державою в межах права [13].

У функціонуванні громадянського суспільства роль цивілізованої держави має виражатися в тому, що вона:

- служить формою, яка організує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;
- є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;
- встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;
- не втручається у приватну сферу сім'ї, побуту, культури;
- надає необхідний захист громадянському суспільству;
- виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;
- юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;
- має межі регулювання відносин у суспільстві, які визначаються конституцією держави, стандартами в галузі прав і свобод людини, закріпленими в міжнародних актах.

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини.

Громадянським суспільством можна назвати таке суспільство, в якому головною діючою особою є громадянин як автономна особа:

- суб'єкт, який усвідомлює себе вільним членом суспільства;
- вільним економічно - має право вибору форм і видів трудової діяльності, у тому числі підприємницької; вільним ідеологічно і політично;
- суб'єкт, який наділений правами і свободами, у тому числі правом приватної власності;
- суб'єкт, який усвідомлює відповідальність перед суспільством;
- суб'єкт, захищений законом від прямого втручання і довільних обмежень з

боку держави [13].

Співвідношення праці й різноманітних форм власності у громадянському суспільстві повинно бути таким, щоб праця дозволяла створити для кожного гідний суспільному прогресу стандарт життя. Переваження у державі так званого «середнього класу» - один із показників сформованого в ній громадянського суспільства.

Громадянське суспільство як система, що сама розвивається, завжди відчуває тиск із боку державної влади. У свою чергу, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, у результаті чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, крім власних функцій, привласнює ще й функції громадянського суспільства, змушує його виконувати виключно державні рішення. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливої безупинної взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства і його інститутів.

Головні напрями розбудови громадянського суспільства

Зародження та розвиток громадянського суспільства відбувається протягом тривалого періоду еволюції сучасної цивілізації. Цей процес має багато закономірностей, спільних для багатьох країн. Але кожна держава, розвиваючи громадянське суспільство, вносила щось особливе, характерне саме для неї.

В сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, екологічній, національній), на всіх рівнях суспільних організацій (соціальної групи, суспільної організації, держави, світового співтовариства), пов'язаних з висуненням на перший план загальнолюдських цінностей. Адже соціальна орієнтація може утверджуватися в якості принципу суспільних відносин лише тоді, коли задоволені всі необхідні потреби і створюються умови для реалізації системи історично обумовлених інтересів членів суспільства.

Має спрацювати механізм взаємодії громадянського суспільства і держави, який знаходить свій прояв у співпраці через партії, вибори, представницькі органи влади.

У країнах Заходу існує ціла система представництва інтересів. Основні її учасники з боку громадянського суспільства - це групи та об'єднання за інтересами, з боку держави - органи виконавчої влади. Окрім згаданих сформувалися специфічні представництва - консультативні комітети і комісії, що існують при міністерствах, відомствах, уряді, в роботі яких беруть участь групи і об'єднання за інтересами. Такі інститути займаються виробленням рекомендацій і відповідних державних рішень, деякі з них виконують управлінські функції, інші діють на «недержавній» основі.

Специфіка сучасної ситуації в Україні зводиться до того, що відбувається двоєдиний процес формування і громадянського суспільства, і правової держави, де громадянські права людини підпорядковуються нормам міжнародного права. Це означає:

- виключення будь-якої дискримінації за національно-етнічними, політичними,

релігійними, статево-віковими ознаками;

- надійний законодавчий захист особистості й гідності громадянина, недоторканість його житла і майна, свобода вибору проживання, виїзду або в'їзду в країну, таємниця листування і телефонних розмов, свобода слова, преси, інформації;

- людині дано право вільно виявляти свій світогляд та духовні інтереси;

- всебічний захист громадянських прав з боку судових органів і громадських організацій.

Необхідно, щоб будівництво нашого законодавства відбувалося цілеспрямовано, поступово. Законодавство не може створюватись саме собою, у вищих сферах політики, а життя розвиватись саме по собі, в зворотному напрямі. Така ситуація існує лише тоді, коли немає громадянського суспільства. Норми права народжуються не зверху, а в самому громадянському суспільстві. Ці правила і є нормою права як міра волі. Норма права тільки в тому випадку буде діяти, коли є механізм її реалізації [6].

Слід відзначити, що у нинішній Конституції і згадки немає про громадянське суспільство, на формування якого зрештою має бути спрямований весь державно-правовий механізм. Неможливо донести до людей сутність переваг правової держави, не пов'язуючи це із громадянським суспільством, яке є гарантом захисту його членів від втручання державних інститутів в їх приватне і особисте життя.

В українському суспільстві права людини є важливим ціннісним еталоном, який, на жаль, має дуже декларативне наповнення: хоча вони й закріплені в Конституції України, але їх поки що важко втілити в життя, оскільки держава і суспільство не в змозі напрацювати ефективні правові механізми їх визнання, легалізації, реалізації, гарантування, охорони та захисту. І причина тут не тільки в історичних традиціях українського суспільства, де права людини не займали гідного місця ні в суспільній свідомості, ні в практиці діяльності держави, а в нестабільній ситуації перехідного періоду, неналежній правосвідомості громадян, їх правовому нігілізмі та інфантилізмі.

Необхідно вирішити питання розмежування власності, повноважень органів та територій відповідних територіальних громад, чітко визначити податкові джерела формування місцевих бюджетів, створити необхідні механізми міжбюджетних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування тощо.

При цьому, безумовно, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування є важливою функціональною складовою громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії, а місцева демократія є основою демократії в цілому.

21 листопада 2007 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, а 28 травня 2008 року Уряд затвердив план заходів щодо її реалізації у 2008 році [14].

До інститутів громадянського суспільства цей документ відносить громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

Концепція окреслює основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Основними шляхами побудови громадянського суспільства в Україні є:

- підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- формування справжніх інститутів громадянського суспільства як ринкового, так і неринкового характеру (благодійні фонди, споживчі товариства, клуби за інтересами, товариства, асоціації тощо), розвиток різних форм громадського самоврядування і самодіяльності;
- постійне удосконалення контрольних механізмів, тобто механізмів зворотного зв'язку від суспільства до держави;
- виховання нормального природного патріотизму - національного і державного на основі поваги до національної історико-культурної спадщини;
- зміцнення свободи інформації і гласності, відкритості суспільства на основі щонайширших зв'язків із зарубіжним світом;
- піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності.

Розбудова громадянського суспільства передбачає роздержавлення суспільних інститутів, зменшення державного впливу на них.

Публічне адміністрування і особа. Публічне адміністрування грає величезну роль в житті людини від народження (видається свідоцтво про народження) і до смерті (видається відповідна довідка).

Публічне адміністрування має різні форми впливу на людину. Державний орган або посадова особа може:

- безпосередньо управляти поведінкою людини (в рамках закону) (суддя засуджує особу за грубе порушення громадського порядку до адміністративного арешту);
- управління поведінкою окремої людини може здійснюватися опосередковано, через різні колективи (підвищення заробітної плати всім працівникам державних установ);
- втручання держави в справи суспільства в цілому (нове пенсійне забезпечення).

Держава для встановлення своїх стосунків з людиною закріплює **інститут громадянства**. Громадяни мають найбільш широкі права і несуть більше обов'язків перед державою.

Громадяни, які є іноземцями, або особами без громадянства також полягають в певних правових і фактичних зв'язках з державою, на території якої вони знаходяться тимчасово або постійно. Проте характер цих зв'язків інший, як і деякі методи державного регулювання їх поведінки. Існують взаємні права і взаємні обов'язки особи і держави.

Громада і публічне адміністрування

У будь-якому сучасному суспільстві існують самі різні колективи. **Розрізняють колективи:** (класи і соціальні прошарки), що природно склалися, колективи

формалізовані, вимагають реєстрації в державних органах (наприклад, політичні партії), об'єднання стійкі, постійні (наприклад, профспілки) і тимчасові, скороминущі (об'єднання в ході демонстрації громадян), багаточисельні (масові) колективи і що мають дуже невеликий склад, загальнодержавні і місцеві і т. д.

Стосунки державних органів і колективів визначаються багатьма обставинами:

1) процесами формування колективу (колективи, що природно склалися, наприклад селянство, не можна «розпустити», як це можна зробити відносно політичної партії, що систематично порушує Конституцію),

2) природою колективу (взаємозв'язки держави з колективами політичного характеру інші, чим, з спортивними колективами),

3) значенням в суспільному житті (загальнодержавний або локальний),

4) позицією по відношенню до державної влади (співпрацює, знаходиться в опозиції) і т.д [12].

У сучасних демократичних країнах держава прагне опертися на середній клас. До середнього класу себе зараховують близько половини українців - про це свідчить багато соціологічних опитувань. Проте експерти вважають, що за двома головними ознаками - рівнем життя та освітою - до середнього класу в Україні можна віднести близько 10% населення. Нерідко ті або інші напрями діяльності держави визначає угруповання найбільших підприємців.

Громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Соціально-економічні об'єднання привертають пильну увагу держави, але її стосунки з підприємницькими союзами, профспілками, селянськими союзами не однакові. **Підприємницькі союзи** виступають, швидше, як радники держави, його органів, перш за все по питаннях економічної політики. Інколи підприємницькі союзи виступають і як групи тиску, що зазвичай має місце в кризисних ситуаціях.

Селянські союзи рідко чинять значний тиск на державну владу, зокрема, через розпиленість селянських господарств, слабку організованість селян (але селянські партії в деяких країнах грають значну роль в політиці). Зазвичай вони вимагають підвищення цін на сільськогосподарську продукцію і недопущення в країну дешевшої імпоротної продукції.

Профспілки - об'єднання працівників - найчастіше виступають в ролі груп тиску, вимагаючи прийняття законодавства про підвищення заробітної плати, поліпшення умов праці, пенсійного забезпечення і т.д. Не зрідка в країні є декілька профспілкових центрів, лідери одних з них співробітничать з урядом, інші виступають в опозиції. У демократичних країнах профспілкам, як і іншим непартійним суспільним об'єднанням, зазвичай заборонено займатися політичною діяльністю для цієї мети існують партії.

Серед суспільних об'єднань найважливіше місце займають **політичні партії**, метою яких, на відміну від інших суспільних об'єднань, є боротьба за державну владу (у сучасних

умовах переважно мирними засобами, у формі змагальності, використовуючи вибори). Партії прагнуть створити свій уряд або ввести в нього своїх представників, чинять тиск на державну владу.

Існують об'єднання, які не розглядаються як суспільні об'єднання. Це **релігійні об'єднання**. Держава також регулює їх діяльність, перш за все шляхом ухвалення законів (Закон України «Про свободу совісті і релігійні організації» 1991 р.).

Тимчасові колективи створюються по заздалегідь наміченому плану з певною законною метою. Такі колективи утворюються під час зборів, мітингів, демонстрацій. Їх організація і діяльність регламентуються законами (наприклад, збори допускаються «мирні» і без зброї, для демонстрацій встановлюється певний маршрут), а правоохоронні органи держави зобов'язані забезпечити проведення законних зборів [12].

Державне регулювання відноситься лише до тих тимчасових колективів, які створюються для проведення публічних заходів і відкриті для будь-яких учасників.

Цивільне суспільство - це:

- 1) відокремлена від держави структура, що складається з безлічі асоціацій, добровільних об'єднань;
- 2) сфера реалізації суспільних інтересів, що знаходяться поза безпосередньою діяльністю держави;
- 3) сукупність людей, що будують певні стосунки без втручання держави, на основі свободи вибору;
- 4) групи, що самоорганізуються, рухи і особи, незалежні від держави.

Цивільне суспільство - це все те, що знаходиться за межами держави і державного втручання (управління), багатообразні, не опосередковані державою і правом відношення вільних і рівноправних людей, що живуть в умовах вільного ринку і демократичної правової держави.

Держава по-різному на різних етапах розвитку регулює економічні, соціальні, політичні і духовні стосунки в суспільстві. На сучасну етапі це «трудова» держава (workfare state), що працює для суспільства, надає населенню всі зростаючі соціальні послуги.

Корпоративна влада і публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях

Всі добровільні об'єднання можна поділити на чотири групи:

- 1) Комерційні об'єднання (товариства, акціонерне товариство), які ставлять своєю метою отримання прибутку.
- 2) Некомерційні суспільні об'єднання (профспілки, об'єднання жінок), які мають за мету які-небудь суспільні блага.
- 3) Некомерційні об'єднання, що віддзеркалюють приватні інтереси своїх засновників (спілка риболовів, об'єднання віруючих);
- 4) Суспільно-господарські об'єднання [15].

Поняття громадської організації не охоплює релігійних, господарських та інших об'єднань громадян, політичних партій, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань порядок і діяльність яких визначаються відповідним законодавством. Профспілки належать до громадських організацій.

Громадські організації відповідно до своїх завдань поділяються на:

- **благодійні організації.** Особливості правового регулювання діяльності благодійних організацій визначається окремим законом України;
- **фахові об'єднання** – є видом самоорганізації громадян і юридичних осіб, що створюється з метою реалізації суспільних інтересів і впровадження засад саморегулювання у визначеній статутом сфері, галузі чи секторі діяльності. Особливості правового регулювання діяльності фахових об'єднань визначається окремим законом України;
- інші громадські організації [16].

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані громадські організації користуються правом:

- 1) виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права;
- 2) представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;
- 3) проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);
- 4) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші громадські організації, надавати допомогу в їх створенні;
- 5) створювати установи та організації;
- 6) одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- 7) вносити пропозиції до органів влади і управління;
- 8) розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- 9) засновувати засоби масової інформації [16].

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Громадські об'єднання реєструються або повідомляють про своє утворення у порядку, передбаченому цим Законом, протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Статут громадського об'єднання має містити відомості про:

- 1) найменування громадського об'єднання та за наявності - скорочене найменування;
- 2) мету (цілі) та напрями його діяльності;
- 3) порядок набуття і припинення членства (участі) у громадському об'єднанні, права та обов'язки його членів (учасників);
- 4) повноваження керівника, вищого органу управління, інших органів управління (далі - керівні органи) громадського об'єднання, порядок їх формування та зміни складу, термін повноважень, а також порядок визначення особи, уповноваженої представляти громадське об'єднання, та її заміни (для громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи);

- 5) періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, у тому числі шляхом використання засобів зв'язку;
- 6) порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками);
- 7) порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг;
- 8) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна громадського об'єднання;
- 9) порядок створення, діяльності та припинення діяльності відокремлених підрозділів громадського об'єднання (у разі їх створення громадським об'єднанням, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи);
- 10) порядок внесення змін до статуту;
- 11) порядок прийняття рішення щодо саморозпуску або реорганізації громадського об'єднання, а також щодо використання його коштів та іншого майна, що залишилися після саморозпуску, - для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців».

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи може мати відокремлені підрозділи, які утворюються за рішенням відповідного керівного органу громадського об'єднання згідно із статутом.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, повідомляє про своє утворення уповноважений орган з питань реєстрації протягом 60 днів з дня його утворення.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що таке громадянське суспільство?
2. У чому полягає автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави?
3. Охарактеризуйте основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.
4. Поясніть, чому у громадянському суспільстві при формуванні комплексу цінностей та відносин має бути єдність?
5. У чому полягає роль громадських організацій у публічному адмініструванні.

Т4. Публічне адміністрування та влада (державна та муніципальна)

5.1. Феномен влади. Публічна влада та публічне адміністрування. Влада як основний засіб публічного адміністрування.

5.2. Лобізм.

5.3. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування. Держава як суб'єкт політичної влади та економічна влада. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.

Аналіз визначення «влада» дозволяє дійти висновку, що більшість трактувань пов'язано безпосередньо з державою. Держава являє собою організацію публічної влади, необхідної як для досягнення інтересів і потреб окремих груп населення, так і для виконання загальних справ, що впливають із природи будь-якого суспільства [42, с. 121].

У цілому ж, варто зазначити, що кожен із суб'єктів суспільного розвитку – держава, бізнес, соціум – мають виконувати кожен своє завдання. Держава повинна забезпечувати безпеку та рівні умови для розвитку бізнесу та громадян; бізнес-структури мають максимізувати прибутки та накопичувати матеріальні блага, мінімізуючи екологічні та соціальні витрати; суспільство (соціум) має розвивати соціальний капітал і зберігати демократичні цінності, не розмінюючись на популістські подачки.

Розглянемо особливості влади та звернемо увагу на її ознаки (рис. 5.1) [42]. Характеризуючи відносини влади, слід зазначити, що в демократичних державах відносини відбуваються за схемою «керівництво (команда) – сприйняття (виконання)», у недемократичних державах схема така: «панування – підкорення». Владні відносини завжди є двосторонніми, один із суб'єктів яких є владним, а інший – підвладним, проте у конкретних управлінських відносинах підвладний суб'єкт виступає як об'єкт владного впливу суб'єкта управління. Так у публічному адмініструванні підвладним суб'єктом виступає державна влада.



Рис. 4.1. Особливості та ознаки влади у публічному адмініструванні

Сутність державної влади полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цільовизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство.

Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади відповідно до принципу поділу влади. Розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя. Має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади. За дотриманням чинного законодавства, в тому числі і органами виконавчої влади, слідує судова влада [8].

Виконавча влада реалізується державою через уряд і його органи на місцях. Уряд здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Урядова влада може складати прерогативу однієї особи (у президентських республіках) або колегіального органа. У першому випадку уряд виступає як група найближчих радників глави держави - президента, а повноваження уряду є похідними від повноважень президента. В другому випадку уряд формується на основі спеціальної процедури за участю парламенту.

Уряд покликаний забезпечити охорону існуючого порядку, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління.

Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України. На відміну від радянського періоду, коли органи виконавчої влади вважалися технічними щодо державно-партійного апарату придатком, сьогодні органи виконавчої влади в Україні це, в першу чергу, органи, що наділені відповідними державно-владними повноваженнями в усіх сферах суспільного і державного життя.

Органи виконавчої влади в Україні - це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України [8].

За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від

інших органів державної влади саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності. Навіть етимологія назви цих органів - «виконавчі» - свідчить про їх основне призначення в суспільстві та державі - виконання Конституції України, законів України та нормативних актів Президента України та Верховної Ради України. Але ця функція не є єдиною для органів виконавчої влади.

Об'єктами впливу органів державної виконавчої влади в Україні є, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна (духовна) та інші найбільш важливі сфери суспільного життя.

За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі: 1) Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є єдиноначальними. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність.

За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо.

Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їм наділено державно-владними повноваженнями. Вони не тільки реалізують нормативні положення Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, але й самі мають право видавати нормативно-правові акти, зокрема постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими для виконання іншими органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів.

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах - керівних засадах їх організації та діяльності. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. закріплені принципи діяльності Кабінету Міністрів України, які також можуть застосовуватись до інших органів виконавчої влади. Серед таких принципів Закон виділяє: принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін.

Члени Кабінету Міністрів України, на відміну від усіх інших посад у системі органів виконавчої влади, є політичними посадами.

Органи виконавчої влади знаходяться на бюджетному фінансуванні і є юридичними особами, тобто мають цивільну правоздатність. Діючи у межах своєї компетенції, вони

користуються відносною юридичною самостійністю. Їх взаємодія із законодавчими і судовими органами здійснюється у різноманітних організаційних формах таких, як представництво, погоджувальні комісії, взаємоінформація тощо. Будучи визначеними в Конституції України як самостійний вид державних органів, вони як такі відрізняються від виконавчих органів системи місцевого самоврядування, а також виконавчих органів комерційних і некомерційних організацій та громадських об'єднань.

Органи виконавчої влади мають особливий склад (комплектацію). Вони, здебільшого, складаються з державних службовців, між якими розподіл посадових обов'язків закріплюється нормативними актами, а кожен з держслужбовців має відповідати встановленим вимогам щодо рівня професійної підготовки, стажу і досвіду роботи тощо. Державні службовці обіймають посади і виконують свої функції відповідно до законодавства про державну службу [8].

Органи виконавчої влади є досить різноманітними. **Їх можна класифікувати за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо.** За походженням - первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади); за **порядком організації та діяльності** - колегіальні (Кабінет Міністрів України та Ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети та ін.); за **характером компетенції** - загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та Ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.); за **часом дії** - постійні (Кабінет Міністрів України та Ін.), тимчасові (спеціально створені органи); за **назвою** - кабінет, міністерство, державний комітет, служба тощо.

Порядок організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні визначається Розділом VI Конституції України та законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації», Конституцією АРК, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади».

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України) [7].

В умовах реалізації в Україні конституційно-правової реформи Кабінет Міністрів України набуває якісно нового конституційного статусу - **трансформується у вищий орган державної влади**, поряд з Верховною Радою України та Президентом України. Кабінет Міністрів України перетворюється з технологічного органу державної влади в політичний.

Ключовою політичною фігурою в державі стає голова Кабінету Міністрів України - Прем'єр-міністр України. Він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. До складу Кабінету Міністрів України входять також Перший віце-

прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вноситься Президентом України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Як свідчить досвід країн з парламентською або парламентсько-президентською формою державного правління, кандидатура Прем'єр-міністра України, як правило, підбирається з політичних лідерів коаліції депутатських фракцій, які мають більшість у парламенті.

Міністри оборони та закордонних справ України призначаються Верховною Радою за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. За його поданням призначаються також Голова Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Фонду державного майна України.

Верховна Рада України може звільнити зазначених осіб із посади, вирішувати питання про відставку Прем'єр-міністра, а також членів Кабінету Міністрів України. Уряд складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України, а у випадку прийняття Верховною Радою резолюції недовіри уряду передбачена відставка всього його складу. У цих випадках Верховна Рада здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів у порядку і строки, визначені Конституцією України. Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою, або відставку якого прийнято, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Діяльність уряду ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, колегіальності, науковості та гласності. Кабінет Міністрів України дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя, здійснює виконавчу владу в межах, встановлених Конституцією і законами України, незалежно від органів законодавчої та судової влади. Як колегіальний орган Кабінет Міністрів приймає рішення після обговорення питань на своїх засіданнях. Неприпустимим є неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян у здійснення функцій, віднесених до відання Кабінету Міністрів України [8].

Конституцією України визначається коло функцій і повноважень Кабінету Міністрів. Йому властиві такі функції, як виконавча, бюджетно- фінансова, державного планування розвитку України, організаційна, державного контролю та ін. Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і

природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності.

Істотною функцією Кабінету Міністрів України є організація роботи зі складання проекту Державного бюджету країни. Цей вид діяльності уряду регламентується Законом України «Про бюджетну систему України» та визначається основними напрямками бюджетної політики, які визначаються Верховною Радою України.

Після прийняття Верховною Радою України закону України про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України відповідно до п. 6 ст. 116 Основного Закону забезпечує виконання Державного бюджету України. В кінці поточного року уряд подає парламентові звіт про його виконання.

До компетенції Кабінету Міністрів України належить здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадянського порядку, боротьба зі злочинністю, організація і забезпечення здійснення зовнішньополітичної діяльності України, митної справи. Він спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, контролює їх діяльність [7].

Кабінет Міністрів України вирішує також інші питання державного управління.

Порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаний з виконанням його повноважень, крім Конституції та законів України, регулюється Регламентом Кабінету Міністрів України.

Діяльність Уряду планується на основі політичних пропозицій шляхом прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, інших державних програм та актів Уряду.

Роботою Кабінету Міністрів керує Прем'єр-міністр. Він спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів, координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до їх повноважень.

Міністри як члени Кабінету Міністрів беруть участь у виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання. Члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч офіційній позиції Кабінету Міністрів.

Члени Уряду представляють Україну в міжнародних і міждержавних організаціях, ведуть міжнародні переговори, беруть участь в інших міжнародних заходах, підписують в установленому порядку міжнародні договори України, причому Прем'єр-міністр і Міністр закордонних справ мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень. Іншим членам Кабінету Міністрів такі повноваження надаються розпорядженням Кабінету Міністрів або за його дорученням -

актом Міністерства закордонних справ.

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення Кабінету Міністрів України. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Акти Кабінету Міністрів, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Постанови і розпорядження підписуються Прем'єр-міністром. Розпорядження Кабінету Міністрів України діють з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Постанови Кабінету Міністрів України набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. Дія актів Кабінету Міністрів України може бути зупинена Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Вони втрачають чинність у разі визнання їх неконституційності на підставі рішення Конституційного Суду України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Важливою ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерства - центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. На сьогодні в Україні діє 17 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство промислової політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

Процедура призначення міністрів регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [8].

Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики. Міністерства є єдиноначальними органами. Кожне з них є головним органом у системі органів виконавчої влади у визначеній йому сфері діяльності. **Міністерство очолює міністр**, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за впровадження Програми діяльності Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в

цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з цих питань. Частину своїх посадових повноважень міністр доручає своїм заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Статус керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників встановлюється положенням про ці органи, яке затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

У міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади існують колегії.

Центральні органи виконавчої влади у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також відповідно до указів Президента України та актів Кабінету Міністрів України видають нормативно-правові акти у формі наказів. Нормативно-правові акти цих органів підписуються їх керівником і відповідним чином реєструються Міністерством юстиції. У змісті діяльності самого органу визначаються і розмежовуються його функції [7].

Апарат міністерства, інших центральних органів виконавчої влади складається з державних службовців і фінансується із державного бюджету. Всі члени Кабінету Міністрів, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, державні службовці не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, положеннями про ці органи.

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. дається визначення державного комітету та центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Державний комітет є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів України чи міністрів. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет очолює його голова.

Окрім державних комітетів, на сьогодні в Україні діє ряд інших центральних органів виконавчої влади, прирівняних у своєму правовому статусі до держкомітетів, - **Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління та ін. [8].**

Виключний перелік державних органів, які мають спеціальний статус, що зумовлений їх специфічними функціями, та які не віднесені до жодної з гілок державної влади, встановлений безпосередньо в Основному Законі України. За його змістом до таких державних органів відносяться прокуратура, Служба безпеки, Центральна виборча

комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Нацдержслужба тощо [8].

Фінансування центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Гранична чисельність їх працівників затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структуру міністерства, а також структуру центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує міністр, затверджує відповідний міністр, структуру іншого центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник, якщо інше не передбачене законом.

Спрямування і координація діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади здійснюється міністром шляхом: формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією іншими центральними органами виконавчої влади; внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених ними проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цих органів; визначення порядку обміну інформацією між міністерством та цими органами; затвердження їх структури.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для забезпечення державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління Кабінет Міністрів України утворює у системі міністерств урядові органи, затверджує положення про них, призначає та звільняє їх керівників. Урядові органи відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні міністру; в системі міністерства якого вони створені та функціонують.

Більша частина центральних органів бере участь у реалізації державної політики в галузі економічного і соціального розвитку суспільства, зокрема у межах визначеної сфери відання: прогнозує перспективні напрями і реалізує стратегічні цілі та завдання її розвитку; бере участь у розробленні проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони довкілля, Державного бюджету України; проводить політику у сфері виконання робіт (послуг) і постачань продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг); вживає заходів щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, готує пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку; бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, відповідно до пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; виробляє пропозиції щодо зміни умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки; бере участь у формуванні та

реалізації антимонопольної політики; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру.

Кожний центральний орган організує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України [8].

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам надані досить широкі повноваження щодо внутрішнього організаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони мають одержувати від інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

У процесі реалізації своєї компетенції центральні органи широко взаємодіють з професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. Об'єднання громадян у необхідних випадках можуть вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності.

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем як лобізм. **Лобізм** – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивілізованої лобіст - ської діяльності включає: збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Місцеві органи виконавчої влади

Особливістю взаємодії публічних організацій на рівні муніципальної публічної влади, враховуючи принципи децентралізації, має стати так званий принцип «публічного адміністрування», який передбачає надання певного кола державних послуг безпосередньо від державних структур до незалежних спеціалізованих публічних організацій.

Порівняльну характеристику місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування подано в табл.4.1.

Таблиця 4.1

Порівняльна характеристика місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування

Визначення	Спільне	Відмінне
<p>Місцеві державні органи – система органів державної виконавчої влади на місцях, які перебувають в ієрархічній супідрядності один з одним і з центральними державними органами та здійснюють цілеспрямовано-організуючий владний вплив у межах норм права на регулювання і контролювання відносин, що складаються у процесі виконання функцій держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях</p>	<p>1) здійснюють виконавчо - розпорядчу діяльність; 2) мають владні повноваження; 3) їх влада є публічною; 4) влада реалізується постійно і безперервно; 5) використовують у разі потреби засоби адміністративного примусу; 6) діяльність відбувається в нормотворчих і правозастосовних формах (видаються нормативні акти, приймаються індивідуальні рішення); 7) мають межі діяльності (відповідно до компетенції органів і посадових осіб), що встановлені законом</p>	<p>1) є відносно самостійною публічною владою територіальної громади; 2) ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній (муніципальній); 3) мають самоврядні територіальні межі дії; 4) мають самостійну систему владних суб'єктів (виконкоми, голови рад), що наділені певним обсягом владних повноважень; 5) здійснюють функції комунального (муніципального) управління, головним чином, у сфері соціального життя територіальної громади (у тому числі виконують делеговані повноваження органами місцевого державного управління) на основі затверджених відповідними радами програм соціально-економічного і культурного розвитку та цільових програм з інших питань самоврядування; 6) спираються на власну нормативну базу – комунальне (муніципальне) законодавство</p>
<p>Органи місцевого самоврядування – відносно самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані права (можливості) територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і виходячи з інтересів населення</p>		

Виокремлюють два шляхи утворення публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях (рис. 4.1) [42, с. 177]:

- природний;
- штучний;
- змішаний.

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» редакція від 01.01.2015 р. № 280/97-вр. Місцеве самоврядування в Україні (ст. 2) – це гарантоване державою право та реальна 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.

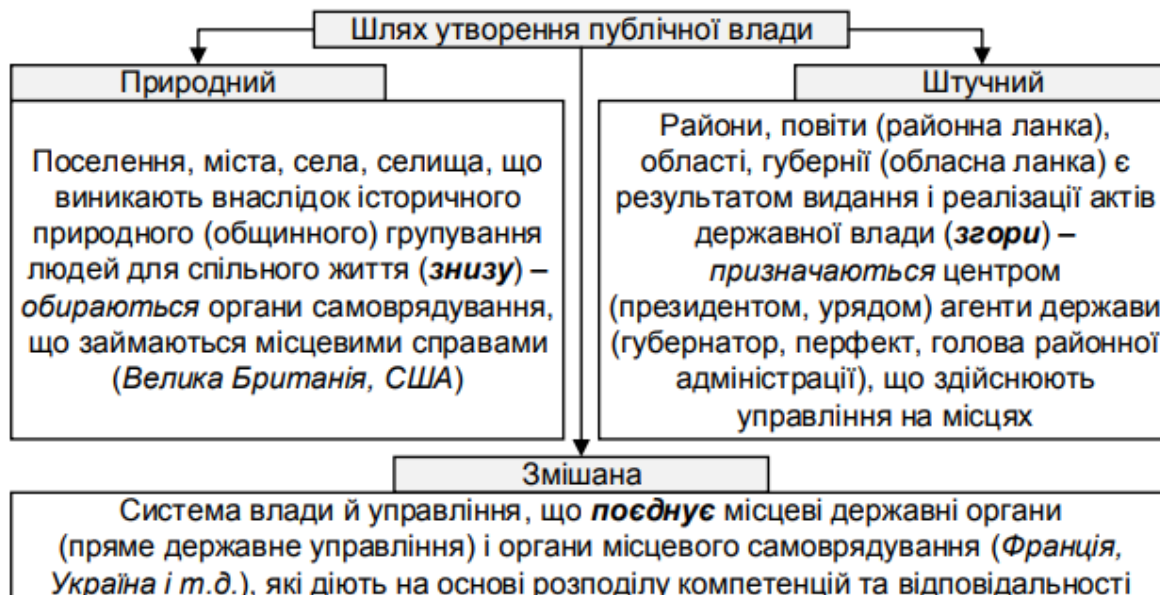


Рис. 4.1. Шляхи утворення публічної влади в адміністративно - територіальних одиницях

На сьогодні відомі три основні історичні періоди розвитку національного місцевого самоврядування (рис. 4.2) [34, с. 56].



Рис. 4.2. Історичні періоди розвитку місцевого самоврядування

Головним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється за такими принципами (рис. 6.3).

Принципи місцевого самоврядування			
Народовладдя	Законності	Гласності	Колегіальності
Поєднання місцевих і державних інтересів		Виборності	
Правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених чинним законодавством			
Підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб			
Державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування			
Судового захисту прав місцевого самоврядування			

Рис. 4.3. Принципи місцевого самоврядування

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади. Вони, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», здійснюють функції виконавчої влади,

забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах, у містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації діють на принципах, властивих для всієї системи органів виконавчої влади з урахуванням особливостей умов і завдань їх функціонування.

Основними засадами діяльності місцевих державних адміністрацій є: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів; відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України; підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня тощо.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи. Владні повноваження цих державних органів реалізуються одноособово їх керівниками - головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. У здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Органи самоорганізації [34, с. 73] – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Види органів місцевого самоврядування (табл. 4.1) [34].

Таблиця 4.1

Представницькі та виборні органи місцевого самоврядування

Представницький орган місцевого самоврядування	Виконавчі органи місцевого самоврядування
Виборний орган, який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення	Органи, які, відповідно до конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законом

У межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Особливості здійснення

виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [7].

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій, виконання яких вони забезпечують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, є: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності і правопорядку та підвідомчої території, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка виконання відповідних бюджетів та програм, звіти про їх виконання; здійснення взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У межах, установлених Конституцією і законами України, а також актами Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого рівня, місцеві державні адміністрації здійснюють управління у визначених цими актами галузях суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

До установ і закладів, які належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій, є засновані ними або з їх участю, засоби масової інформації: радіо, телебачення, газети, журнали, інші періодичні видання; інвестиційні фонди, засновниками яких є обласні державні адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті, а також деякі інші об'єкти управління, визначені чинним законодавством. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцях - політичну, економічну, соціальну та культурну (духовну).

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначені їх основні галузеві повноваження, зокрема в галузі соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном приватизації та підприємництва; в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства и дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; у галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; у галузі міжнародних зовнішньоекономічних відносин; у галузі оборонної діяльності.

На місцеві державні адміністрації покладене здійснення державного контролю за збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед

бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури та спорту; охороною праці та своєчасного і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію [8].

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях:

- ✓ **економічного та соціального розвитку** – розробка програм соціально - економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
- ✓ **бюджету і фінансів** – складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;
- ✓ **управління майном, приватизації та підприємництва** – здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
- ✓ **містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку** – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;
- ✓ **використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля** – розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;
- ✓ **науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту** – реалізація державної політики в цих сферах;
- ✓ **зайнятості населення, праці та заробітної плати** – реалізація державних гарантій у сфері праці;
- ✓ **міжнародних та зовнішньоекономічних відносин** – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
- ✓ **оборонної роботи** – забезпечення законодавства про військовий обов'язок [8].

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Крім голови, до їх складу входять заступники голови,

керівники департаментів, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань голови місцевих державних адміністрацій визначають структуру, затверджують штатний розпис місцевих державних адміністрацій та положення про її структурні підрозділи.

Рекомендаційний перелік їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів та типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами і громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно з чинним законодавством.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено інший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а за потреби оприлюднюються.

У Конституції України зазначено, що Україна є демократичною державою. Отже, діють форми та інститути демократії. Форми демократії [42, с. 186] – це зовнішнє вираження демократії, у той час як інститути демократії [42, с. 187] – це легітимні й легалізовані елементи політичної системи суспільства, що безпосередньо створюють демократичний режим у державі завдяки вирішенню певних завдань політики, влади й управління. Є виявом форм демократії. Розрізняють такі види форм демократії:

1) пряма – безпосередня – форма народовладдя, коли влада реалізується через безпосереднє волевиявлення народу або певних соціальних груп – народне вето, народна ініціатива, народне відкликання свого обранця, плебісцит, референдум, вибори;

2) непряма – представницька (виборна) – форма народовладдя, коли влада реалізується через волевиявлення представників народу у виборних органах – парламент, органи місцевого самоврядування.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Опишіть образ влади в Україні, що складався впродовж років.
2. Охарактеризуйте сутність та прояви лобізму.
3. Які існують напрями взаємодії влади із суб'єктами публічного адміністрування?
4. Держава як суб'єкт політичної та економічної влади.
5. Який існує взаємозв'язок політичної та економічної влади та чи має бути між ними взаємозалежність?
6. Яким чином співвідносяться поняття муніципальної публічної влади та місцевого самоврядування?

7. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.
8. У чому полягає особливість виборів місцевого самоврядування?
9. Місцевий референдум: необхідний або зайвий?
10. Чи потрібно владі активізувати розвиток органів самоорганізації населення?

Т5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

5.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування. Управлінське рішення як наукова категорія.

5.2. Пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей. Визначення цінностей та цілей – визначальна ланка прийняття рішень. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.

5.3. Взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень. Послідовність етапів прийняття рішень. Динаміка виконання рішень.

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 та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей.

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. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління [2].

Порівнюючи «публічне адміністрування» з іншими поняттями, зрозуміло, що все ж таки визначальною функцією лишається управління, яке дозволяє суспільству здійснювати суттєвий вплив на процес прийняття рішень органів влади, громадських організацій тощо. **Управління** у загальному вигляді в публічному адмініструванні представляє собою організацію діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів, організацію і реалізацію цілеспрямованих впливів. Публічне адміністрування розглядає управління з функціональної точки зору як цілеспрямований вплив на суспільство з метою організації та координації їх діяльності в процесі життєдіяльності. *Процесуальний підхід* до управління в публічному адмініструванні передбачає процес діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень. *Суб'єктно-об'єктний підхід* – цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань.

Отже, управління лишається визначним елементом у публічному адмініструванні, оскільки відкриває перед суспільством низку можливостей відносно до влади (рис. 5.1) [4, с. 56]. Для управління головним результатом є управлінське рішення (УР), у тому числі і в публічному адмініструванні, реалізація якого призводить до певного результату.

Відношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень у публічному адмініструванні залежать від багатьох факторів та регулюються такими ознаками, що подані на рис. 5.2, де також узагальнено зазначено послідовність етапів прийняття рішень.

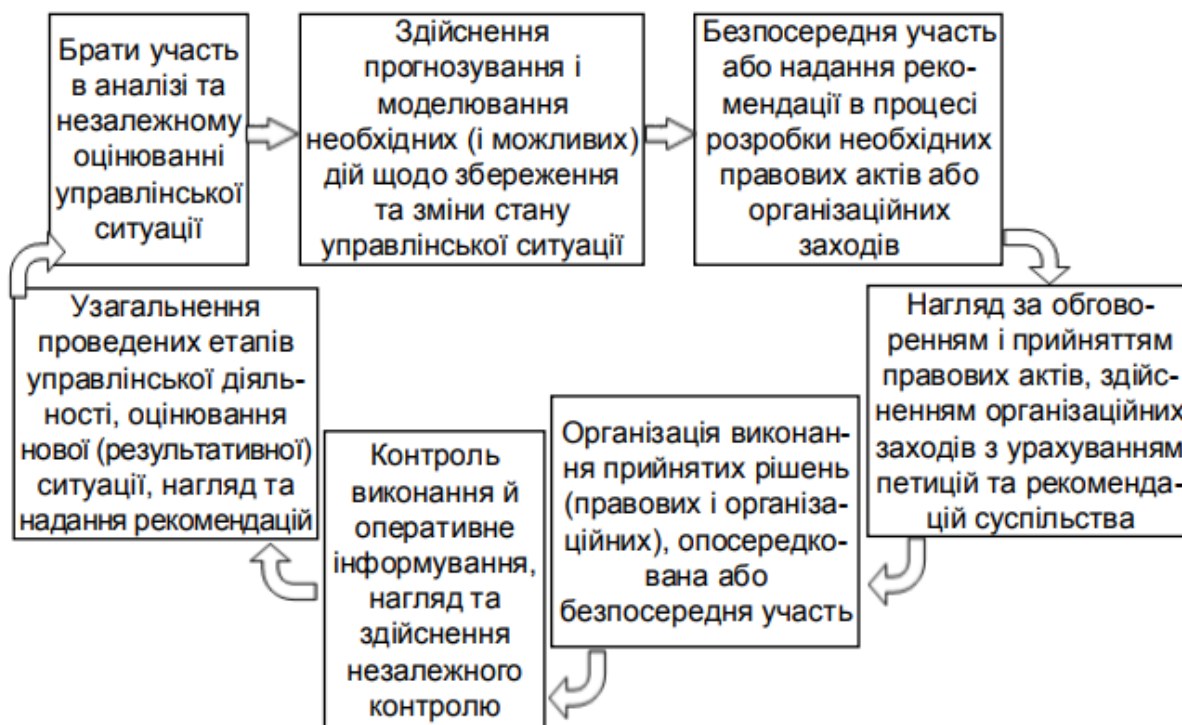


Рис. 5.1. Можливості суспільства у послідовності етапів прийняття рішень публічними органами



Рис. 5.2. Ознаки, що впливають на суб'єкт-об'єктні взаємовідносини у послідовності етапів прийняття рішень публічного адміністрування

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виокремити сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації;
- розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень.

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.

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому значенні **управлінське рішення** розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління. Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі [8].

Управлінські рішення можна класифікувати:

- за характером цілей;
- за функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються (сферою дій);
- за рівнями ієрархії систем управління;
- за характером організації розробки;
- за причинами виникнення;
- за вихідними методами розробки;
- за організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути: стратегічні, тактичні, оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розробки рішень виділяють: одноособові, колегіальні, колективні.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на: ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають; рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів; ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи; епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розробки управлінські рішення бувають: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структур них схем); математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів; евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на: жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення; орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи; гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи; нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний з характером завдань, що вирішуються: економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних та ін. [8].

До управлінських рішень висувається низка вимог: всестороння обґрунтованість; своєчасність; необхідна повнота змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Всестороння обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи. *Своєчасність* управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи. *Необхідна повнота змісту* рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку. В найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати: сукупність цілей функціонування і розвитку об'єкта управління; основні шляхи і способи досягнення цілей; засоби і ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів; відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей та надання необхідних ресурсів; терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів; порядок взаємодії між виконавцями; організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення. Важливою вимогою, яка висувається до

управлінського рішення є *повноважність (владність) рішення* – строге дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління. *Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями* означає перш за все послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження і дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Врахування наведених вимог забезпечує **якість управлінських рішень**, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування і розвитку певних соціальних систем.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання цілі – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки і реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [8].

Процес підготовки управлінського рішення

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань державного управління вимагає **застосування системного підходу 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 загальної системи управління; локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається; типізацію процесу прийняття рішень.

У цілому процес підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії.

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.

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; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи: ціле виявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль.

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій 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.

Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений *повною і своєчасною інформацією*. Для прийняття рішення потрібна наукова, нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які підлягають виконанню нижчими за цим статусом органами і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання тощо.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації виявляються проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставлених завдань. *Виявлення проблеми* – це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінка проблеми – це встановлення її масштабів і природи. Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), встановлюють причини виникнення, фактори, що її зумовили, можливі наслідки невчасного розв'язання, її складність, межі тощо.

Про підготовку рішення може йтися тільки в тому випадку, якщо для досягнення цілі продумано різноманітні варіанти, є різні шляхи і засоби, між якими можна зробити вибір. *Виявлення і вироблення повної сукупності альтернатив*, які містять всі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої цілі, належать до найбільш складних проблем державного управління. *Вироблення альтернативних варіантів рішень* має базуватись на врахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень.

Для порівняння альтернатив і вибору кращої з них використовуються критерії оцінки досягнення цілей управлінського рішення. *Критерій (оцінка) рішень* – це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив. Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий.

Вибір критеріїв управлінських рішень у державному управлінні має здійснюватися виходячи з того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяті критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління [2].

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає комплексного його забезпечення стосовно змісту. **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 одночасних локальних нормативних актів що регулюють функціональні й правові відносини підлеглих та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання не - обхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Інформаційне і документальне забезпечення охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення заключного етапу процесу управління.

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.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління.

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-дорадче 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.

Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- 3) з ким погоджується рішення;
- 4) які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- 5) хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- 6) хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;
- 8) хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні **системи методів**, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні. Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основі **кількісних методів** прийняття рішень лежить вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення

прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

Головний зміст усієї роботи з *доведення завдань до виконавців* полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Основні функції публічної адміністрації (рис. 5.3 узагальнено [4, с. 8]).



Рис. 5.3. Основні функції публічної адміністрації

Публічне адміністрування є складовою публічного врядування, а також становить процедуру втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління.

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності [8].

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поясніть пріоритетність саме політичного вибору цінностей та цілей. Сформулюйте, у чому полягає особливість розробки та прийняття управлінських рішень державними службовцями.
2. Визначте послідовність етапів у процесі розробки та прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні. Наведіть приклади розглядаючи динаміку виконання рішень.
3. Чи відрізняється процес формування цілей у публічному адмініструванні на державному рівні та рівні окремих громадян?
4. Поясніть, у чому полягає роль конкуренції та чи є вона перешкодою в процесі прийняття рішень у публічному адмініструванні.
5. Охарактеризуйте взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень.

Організація публічного адміністрування в соціальній, економічній та політичній сферах

Т 6. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування

- 6.1. Цінності та цілі суспільства і держави. Юридичне забезпечення цілей публічного адміністрування.
- 6.2. Формування «дерева цілей».
- 6.3. Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування.

Історично так складалось, що довгий час цілі перед суспільством встановлювали правителі, оскільки суспільство не розглядали як суб'єкт формування цілей управління, а лише виступало засобом досягнення цілей керівництва. З розвитком суспільства і становлення його демократизації відбувається зміна механізму цілепокладання, поступово почали визначати потреби та цікавитись у населення бажаннями щодо напрямів розвитку. Складові механізму стають об'єктивно обумовленими, обґрунтованими і суб'єктивно обґрунтованими, набувають характеристики раціональної сутності і соціально ефективного характеру.

У процесі цілепокладання цілі та цінності дуже тісно взаємопов'язані, оскільки на основі сформованих цінностей у суспільстві формуються відповідні цілі, проте останні також здійснюють опосередкований вплив на цінності. Цінність представляє багатоаспектне складне поняття та полягає у єдності трьох форм рис. 6.1.

Отже, **цінність варто розглядати у двох аспектах**, перша є виразом **потреб суспільства** і друга – **цінність, яку створюють і забезпечують** державні органи та інститути. Показником якості діяльності публічного адміністрування є відповідність

перших другим цінностям, тобто, коли ті потреби цінностей, що виникають у суспільстві у повній мірі, тими чи іншими способами публічна сфера (у тому числі держава) має можливість задовольняти.

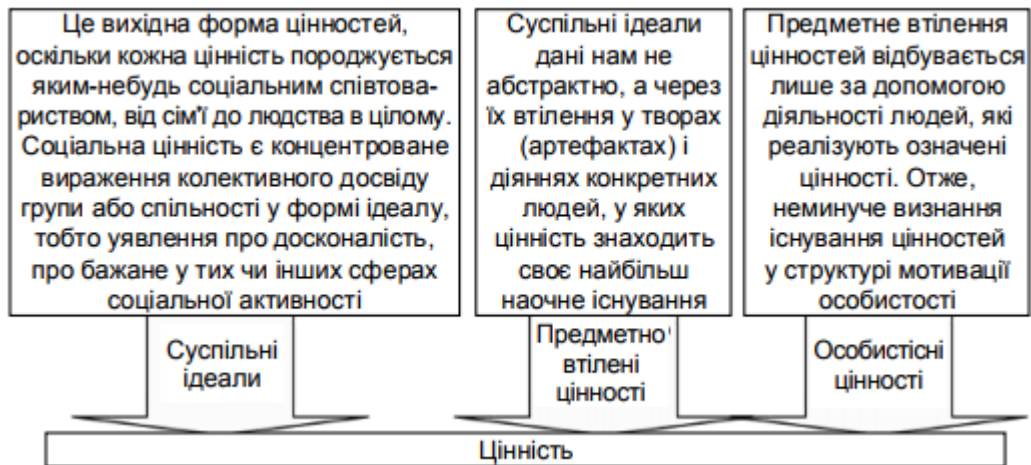


Рис. 6.1. Форми існування розуміння поняття «цінність»

Існує достатньо велика кількість класифікацій цінностей суспільства, проте найпоширенішими лишаються, які відповідають потребам А. Маслоу. Слід зазначити, що система цінностей суспільства може змінюватись залежно від почуття безпеки (згідно досліджень постмодернізму і постматеріалізму, наприклад, роботи Р. Інглхарта) табл. 6.1.

Таблиця 6.1

Характеристики ціннісних систем залежно від рівня безпеки

Сфера застосування	В умовах негарантованої безпеки	В умовах гарантованої безпеки
Політика	Потреба у сильних лідерах. Пріоритетність порядку. Ксенофобія, фундаменталізм	Невелике значення політичного авторитету. Пріоритет самовираження, політичної участі
Економіка	Пріоритет економічного зростання. Мотивація досягнення. Протиставлення приватної і державної власності	Вищий пріоритет має якість життя. Суб'єктивне благополуччя. Зниження авторитету приватної і державної власності
Соціальна сфера	Максимізація репродуктивності	Індивідуальне самовираження
Релігія	Акцент на значенні вищої сили. Абсолютні правила та істини. Акцент на передбачуваності	Зменшення значення релігійного авторитету. Гнучкі правила, ситуаційна етика. Акцент на сенсі і меті життя

Узагальнено подано цінності України та європейських країн на рисунку 6.2.



Рис. 6.2. Цінності українського суспільства та європейських країн

Термін та концепцію «Суспільної цінності» ввів американський економіст Марк Мур, а в 2002 р. у роботі Гавіна Келлі, Джеофа Мулгана та Стефана Муерса «Creating public value. The analytical framework to public sector reform» було виділено три основні джерела формування цінності суспільства [2, с. 8-10]:

- 1) державні послуги;
- 2) результати діяльності органів державного управління;
- 3) довіра інститутам влади.

Ю. Щербакова зазначає, що «поняття «цінність» неможливо розкрити, не звертаючись до понять «оцінка» – співвідношення реальних явищ з цінністю – і «мета» – проект досягнення. Цілі, що формуються на основі цінностей, завжди масштабні та сенсожиттєві. У певному сенсі цінності є «кінцевими цілями» людини, критерієм оцінювання будь-якого культурного феномену», у тому числі й державного управління та публічного адміністрування [9].

Цілі суспільства достатньо складні, об'єктивно спрямовані, відносні та відкрито сформульовані, зазвичай, засновані на минулому досвіді, що відповідно потоків прийняття рішень формуються знизу та, підіймаючись вгору, доводяться до керівництва.

Ціль у публічному адмініструванні представляє ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта або процесу адміністрування, сформульованого на основі пізнання з урахуванням їх об'єктивних закономірностей і організаційних форм, а також певних потреб та інтересів.

Формування цілей публічного адміністрування пов'язане з поняттям цілепокладання. Громадське життя складається з постановки і реалізації будь-яких цілей, які обґрунтовані потребами та інтересами громадян і спрямовані на їх задоволення. Питання про цілепокладання в публічному адмініструванні відносять до найбільш актуальних і важливих для забезпечення суспільного розвитку.

Організація публічного адміністрування передбачає планування та суспільне управління, що неможливо без встановлення цілей на державному рівні, проте для ефективного досягнення і здійснення цілей доцільно застосовувати модель «4П» – передбачати, прогнозувати, програмувати, планувати. Відмова від планування означає відмову від цілепокладання, в публічному адмініструванні призводить до абсолютної непередбачуваності наслідків функціонування суспільної сфери.

У зв'язку з плюралізмом думок у суспільстві спостерігається достатньо велика кількість цілей, що ставлять на меті досягнення різноманітного, інколи протилежного переліку.

Головним для суспільства, і тим самим для публічного адміністрування, є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особою, суспільством і державою. Отже, ієрархія цілей державного управління загалом має відповідати **принципу пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства**.

Перелік цілей у суспільстві, як зазначалось раніше, достатньо розгалужений, у

зв'язку з чим у державному управлінні, їх можна класифікувати за певними ознаками (табл. 6.2 [1, с. 45-50]).

Таблиця 6.2

Класифікація цілей суспільства

Ознака	Характеристика
За джерелом виникнення та змістом	
Суспільно-політичні	Охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства
Соціальні	Відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей
Духовні	Пов'язані зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, і з формуванням духовного потенціалу суспільства щодо реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей
Економічні	Характеризують і формують систему економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та ін. цілей
Виробничі	Полягають у створенні та підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищезазначеним цілям і сприяють їх здійсненню
Організаційні	Спрямовані на вирішення організаційних проблем суб'єктів та в об'єктах публічного адміністрування, передбачають побудову відповідних функціональних і організаційних структур
Функціональні	Передбачають розподіл і регулювання публічної діяльності за конкретними структурами, відповідно до службових та робочих місць
Інформаційні	Ведуть до забезпечення намічених цілей необхідною, достовірною та адекватною інформацією
Роз'яснювальні	Вимагають формування знань, мотивів і стимулів, що сприяють практичному здійсненню комплексу цілей публічного адміністрування
За часовим виміром	
Стратегічні (віддалені, головні)	Основоположні цілі при цілепокладанні на державному рівні, пов'язані із якістю суспільства, його збереженням або перетворенням
Оперативні (близькі, забезпечуючі)	Розгортаються із стратегічних цілей, фіксують великі блоки дій за для досягнення віддалених цілей
Тактичні (безпосередні, забезпечуючі)	Визначають щоденні та конкретні дії з метою досягнення віддалених та близьких цілей
За обсягом	
Загальні	Для всього публічного адміністрування
Приватні	Для окремих його підсистем, структур, конкретних компонентів
За результатами	
Кінцеві	Остаточні сформульовані цілі на певний проміжок часу
Проміжні	Цілі, що сприяють досягненню кінцевої мети

Окремо науковці виділяють так звані побічні (похідні) цілі, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією стратегічних (віддалених, головних) цілей, але при цьому можуть виникати та негативно характеризуватись, оскільки можуть носити навіть протилежний запланованому зміст.

Слід зауважити, що поданий розподіл цілей достатньо умовний та носить переважно характер логічних роздумів, проте завдяки такому розподілу цілей у суспільства з'являється більше можливостей оцінювати управлінську діяльність за тими параметрами, якими забезпечується суспільство.

Ціль складається з чотирьох основних груп елементів:

1. Ціль повинна чітко і всебічно відображати суспільні явища, відносини і процеси, поведінку і діяльність людей.
2. Чітке формулювання кінцевого результату реалізації цілі.
3. Зміст і підцілі повинні нести в собі напрямок і механізм руху її реалізації.
4. Цілі в публічному адмініструванні найбільш продуктивні тоді, коли поєднують у собі інтелект, моральність і суспільну орієнтацію.

Обґрунтованість та дієвість цілей у публічному адмініструванні визначається наявністю та можливістю розпоряджатись певними ресурсами. Суттєве значення мають природні, фінансові та трудові ресурси, проте особливу роль у публічному адмініструванні при цілепокладанні відіграють, так звані, ресурси права, тобто **юридичне забезпечення**. Специфіка полягає в такому:

❖ будь-які цілі мають бути оцінені з точки зору відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплені законодавчо та втілюватись у життя на основі законів та державних механізмів їх здійснення, що є запорукою втілення цілей у життя на практиці;

❖ прояв та реалізація демократичних основ, що визначає певну систему самоорганізації життя людей на основі їх прав та свобод. Для забезпечення активної та свідомої участі людей у досягненні цілей публічного адміністрування необхідно, або, щоб безпосередньо суспільство ініціювало певну ціль, або, щоб існувала довіра до цілі, результати реалізації якої мають співпадати з потребами та інтересами суспільства.

Також одним із важливих ресурсів цілепокладання у публічному адмініструванні є **організація**, що надає змогу впорядкувати, раціоналізувати та полегшити вироблення цілей державного управління (зокрема застосування таких методів: «мозкова атака», «орієнтація групи», «альтернативні сценарії майбутнього», метод Дельфі). Важливим ресурсом залишаються **знання**, тобто інноваційно-технічні можливості суспільства. Проте зазвичай суттєву роль у їх застосуванні на практиці відіграє **менталітет**, який викриває певний консерватизм і традиційність у діях, але також й конструктивізм та раціоналізм, що в певних ситуаціях забезпечує належну реалізацію цілей.

Особливої уваги **потребує співвідношення цілей та заходів їх реалізації**. Необхідно зіставляти безпосередньо мету і конкретні дії на шляху до її досягнення. Ще у 50-ті рр. ХХ ст. П. Друкером, Д. Мак-Греггором та ін. було запропоновано **концепцію управління за цілями або результатами**. Цілі мали бути взаємопов'язані та мали відповідати таким вимогам:

- 1) бути обґрунтованими та об'єктивно обумовленими відповідно до тенденцій та закономірностей розвитку суспільства;
- 2) бути соціально мотивованими, тобто відповідати потребам населення;
- 3) бути забезпеченими ресурсами, ґрунтуватись на реальних можливостях;
- 4) бути системно організованими, тобто поєднувати в єдиний комплекс усі поставлені цілі;

5) бути науково обґрунтованими.

Стратегічні цілі, пов'язані зі збереженням і розвитком суспільства є визначальними у формуванні **«дерева цілей» публічного адміністрування**. Стратегічні цілі трансформуються в оперативні, які фіксують крупні блоки дій з досягнення перших, а оперативні – у тактичні, що визначають повсякденні і конкретні дії для досягнення віддалених та близьких цілей. Тому стратегічні цілі називають головними, а цілі, що дозволяють їх досягати, – забезпечувачими.

Формування «дерева цілей» публічного адміністрування на основі їх ієрархії передбачає складну процедуру, необхідно обґрунтувати стратегічні (головні) цілі, а потім здійснити деталізацію цих цілей за всіма іншими їх видами. **«Дерево цілей»** є інструментом аналізу, що дозволяє узгоджувати цілі різних рівнів та масштабів. При формуванні «дерева цілей» слід враховувати, що необхідно виконувати дії у такій **послідовності:**

- ✓ від складної до значно простішої цілі;
- ✓ за певною логічною послідовністю, коли кожна наступна ціль визначає попередню.

Важливе значення має узгодження цілей для того, щоб вони підтримували і взаємозумовлювали одна одну. Необхідно забезпечити субординацію цілей, за якої реалізація однієї мети ставала джерелом для досягнення іншої. *Субординація цілей* характеризує механізм цілепокладання в публічному адмініструванні.

Основна проблема цілепокладання полягає в забезпеченні адекватності цілей публічного адміністрування потребам та інтересам суспільства. Рішення даної проблеми може перетворити цілепокладання в системі публічного адміністрування на могутню рушійну силу функціонування публічної влади і забезпечити розвиток суспільства.

Одним із недоліків цілепокладання на державному рівні є той факт, що посадові особи, зазвичай, при цілепокладанні не використовують методику SMART при формуванні «дерева цілей» [6].

«Дерево цілей» наочно демонструє співвідношення цілей та завдань, формування доцільно здійснювати за такими принципами:

- головна графа «дерева цілей», що знаходиться на вершині, повинна містити опис кінцевого результату;
- при формулюванні цілей різних рівнів слід описувати бажані результати, а не способи її досягнення;
- при розгортанні головної цілі в ієрархічну структуру цілей, необхідно дотримуватись правила: реалізація підцілей кожного наступного рівня є необхідною і достатньою умовою досягнення мети попереднього рівня;
- кількість рівнів декомпозиції залежить від масштабів і складності поставлених цілей або прийнятої організаційної структури тощо;
- підцілі кожного рівня повинні бути взаємонезалежними та не мають виводитись одна з іншої;

- фундамент «дерева цілей» повинні складати завдання, що представляють собою формулювання робіт, які можуть бути виконані певними способами у заздалегідь встановлені терміни.

Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування узагальнено полягають у такому:

- 1) опирається на владу, здатну до примусу;
- 2) поширює вплив на все суспільство;
- 3) діє системно;
- 4) пріоритет національних інтересів;
- 5) організаційне пристосування – структури публічної сфери мають узгоджено вирішувати питання задоволення потреб суспільства;
- 6) підвищені вимоги до раціональності рішень;
- 7) відкритість та прозорість;
- 8) вплив засобів масової інформації на процес прийняття рішень та формування цінностей та цілей.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Визначте, яким чином впливають цінності на процес формування цілей на державному рівні.

2. Яким чином здійснюється юридичне забезпечення цілей публічного адміністрування?

3. Сформулювати, у чому полягає особливість формування цінностей та цілей публічного адміністрування.

4. Назвіть перелік факторів, що визначають складність інституту публічного адміністрування.

5. Поясніть особливості формування дерева цілей за означеною проблематикою з публічного адміністрування.

Т7. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування

7.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування. Типологізація органів публічного адміністрування. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.

7.2. Територіально-адміністративний аспект публічного адміністрування. Проблеми вибору найкращої форми правління.

7.3. Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів.

7.4. Стиль публічного адміністрування.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. **Механізми**

публічного адміністрування - це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [9].

Узагальнена структура механізму публічного адміністрування представлена на рис. 7.1 [1; 3; 40; 42].



Рис. 7.1. Структура механізму 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, у складі 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 врегульовувати, 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 виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

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 [9].

Таким чином, за особливостями побудови **механізми публічного адміністрування** поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як *сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів управління для досягнення певної мети*. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

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. **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. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [4].

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування.

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства.

У системі державного управління **об'єктом управління** виступає **суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - органи виконавчої влади.**

Головною рисою **суб'єкта** державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно **об'єкт** державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення [4].

Суб'єкт управління - система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: **органи виконавчої влади** (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); **керівники і керівний склад цих органів** (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Об'єктом соціального управління є все *суспільство*, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. **Основними об'єктами** державного управління слід вважати *підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.*

Об'єкт управління - це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають **управлінські відносини**. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють **процес управління**.

Управлінські відносини - це відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

Державно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру [8].

Ці відносини типу «влада - підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути **формальними** (субординації) і **неформальними**

(координації), *галузевими* (відносини в межах однієї галузі), *міжгалузевими* (відносини між органами різних галузей), *територіальними* (у межах одного регіону), *міжрегіональні* (між органами різних регіонів); *територіально-галузеві* та ін.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою **прямих** (від суб'єкта до об'єкта) і **зворотних** (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. **Прямий зв'язок сприяє процесу** ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління. **Зворотний зв'язок**, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Важливою складовою управлінського механізму є **принципи**, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, **основні функції** (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного управління вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [4].

Будь-яка технологія передбачає наявність **суб'єкта праці**, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина - керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. **Предметом праці** в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації. Управлінський вплив спрямовується на людину - підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Різноманітністю відрізняються **засоби управлінської праці**, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов'язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб'єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо). Рішення, ухвалене суб'єктом управління, має бути доведене до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв'язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль).

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє **організаційна культура**, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови (сформулювати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування,

відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформувати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. *У зв'язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави* (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), **на рівні регіону** (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку територій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також **на районному та базовому рівнях суспільного управління**. Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування [4].

Форми, методи та стиль публічного адміністрування

Публічному адмініструванню притаманні певні форми, методи та стилі діяльності.

Форма діяльності - уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення.

1) **Нормативно-правові форми адміністрування** пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління - закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови.

2) **Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу влади.** До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо.

3) **Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодженням взаємодії з керованими об'єктами.** До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного

поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад.

4) **Форми позаапаратної організаційної діяльності:** інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян, з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги. Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами [4].

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

1) **Методи правового регулювання** за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного 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 державного 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.

2) **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.

3) **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 обмежує свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

4) 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 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.

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

Соціально-психологічні методи визначають напрямки, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу та суспільства, а також на процеси, що в них 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, вони переважно стосуються формування відносин.

б) Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, 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 адміністративної діяльності з додержанням встановлених моральних норм [4].

Стиль керівництва - спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових дисциплінах: філософії, лінгвістиці, літературознавстві, мистецтвознавстві, естетиці, психології тощо. Філософська наука вказує на прямий взаємозв'язок понять «стиль» та «діяльність». Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості. Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

Стиль не є жорсткою, однозначно заданою програмою, а виникає та набуває впливу лише на фоні цінностей, в тій чи іншій сфері людської діяльності. Будучи явищем, яке має властивості адаптації, стиль, з одного боку, орієнтує державно-управлінську діяльність

відповідно до системи норм та цінностей, прийнятих у суспільстві, а з іншого - сам виступає носієм певних ідеалізованих характеристик.

Стиль управління розглядається як 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.

Кожен з суб'єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади - стійку уяву про методи діяльності суб'єктів керівного впливу.

Стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб'єкту на об'єкт державного управління відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення [4].

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінський стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності.

Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного.

Основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;
- організаційна культура.

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний.

На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучі бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян.

До основних чинників стилю державно-управлінської діяльності на загальнодержавному рівні слід відносити:

- ступінь складності вирішуваних задач;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади;
- національна свідомість та патріотизм громадян [4].

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. 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 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.

Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю

та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб'єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації [4].

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поясніть сутність складових механізму публічного адміністрування як способу організації органів, їх взаємодію з громадськими інститутами.
2. Назвіть основні типи органів публічного адміністрування.
3. Охарактеризуйте основні моделі урядової політики. У чому полягає проблема вибору найкращої форми правління?
4. Поясніть, чи існує проблема взаємного втручання органів державного управління в компетенцію один одного? Яким чином громадські організації та бізнес-структури мають можливість запобігати цим явищам?
5. Поясніть сутність демократичних методів публічного адміністрування.

Т 8. Бюрократія в системі публічного адміністрування.

Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування

- 8.1. Бюрократія як наукова категорія. Основні ознаки та атрибути бюрократії.
- 8.2. Теорія бюрократії М. Вебера. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії.
- 8.3. Політизація вищого чиновництва. Публічна служба.
- 8.4. Поняття корупції та корупційних дій.
- 8.5. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
- 8.6. Зони «підвищеного» ризику проявів корупції.
- 8.7. Фактори запобігання проявам корупції: політичний, нормативно-правовий, організаційний, економічний, кадровий, морально-психологічний.

На сьогодні існує декілька визначень **поняття «бюрократія»**, зокрема спосіб побудови організації, що складається з низки офіційних осіб, а також посади і пости яких утворюють ієрархію; певний тип державної організації і стиль життя в суспільстві.

Слово **«бюрократія»** (від франц. *bureau* – бюро, канцелярія і грец. *kratos* – влада, панування) – панування канцелярії, тобто влада апарату управління. **Бюрократія** [1, с. 349] – це такий тип організації, для якої характерний високий ступінь розподілу обов'язків, чітка управлінська ієрархія, формалізовані стандарти і правила, показники оцінки роботи, принципи найму працівників, які базуються на засадах компетентності.

Вперше поняття «бюрократія» виникло в 1745 р. Термін був утворений французьким економістом Вінсентом де Гурне, у той час слово мало зневажливий сенс – воно означало, що бюрократи - чиновники забирають реальну владу у монарха (при монархії) або народу (демократії).

Першим, хто продемонстрував переваги бюрократії як системи управління, був німецький соціолог Макс Вебер.

Найбільш повно розкрив *сутність теорії бюрократії М. Вебер* у своїй праці «Господарство і суспільство», де розглядав бюрократію більш як певну нормативну модель, ідеал, до досягнення якого організації мають прагнути. М. Вебер виділив *типові ознаки* бюрократії, а саме: спеціалізація та розподіл праці, вертикальна ієрархія, чіткі правила, знеособленість взаємовідносин.

Основна відмінність веберівської моделі бюрократії від попередніх – заміна персонального управління безособистісною системою, що базується на правилах [40]. Організація і її правила більш важливі, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх клієнтів.

При оцінюванні бюрократії слід пам'ятати, що у переважній більшості випадків вона носить негативний характер змін, тому завжди слід враховувати проблеми, які її супроводжують (рис. 8.1).

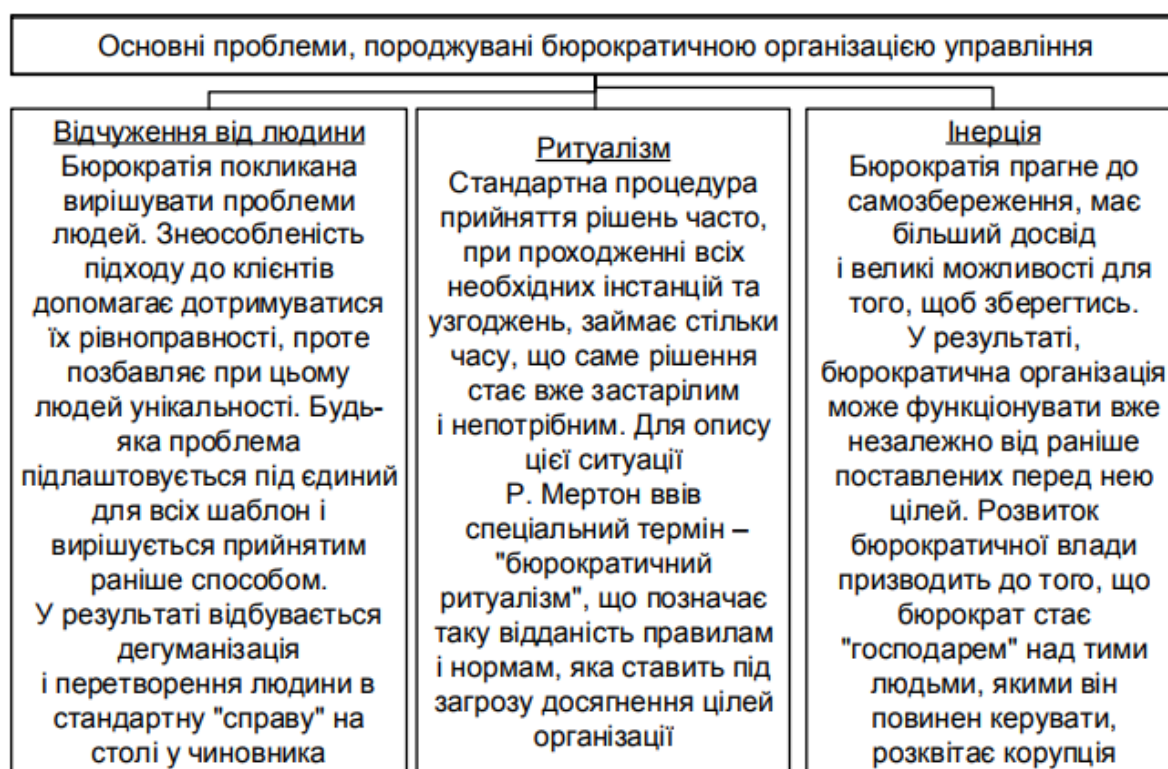


Рис. 8.1. Основні проблеми, породжувані бюрократичною організацією управління

Виділяють *три підходи до характеристик бюрократії* (табл. 8.1 на основі [1, с. 232–237]).

На тему політизації вищого чиновництва розмірковував Вудро Вільсон, який вважав, що серйозні *недоліки* існуючої системи управління є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними [40]. Наприклад, розподіл адміністративних посад після виборів серед членів партії переможців. Вудро Вільсон вважав, що доцільно відокремлювати політичну та адміністративні сфери, тобто місце вироблення політики від місця її реалізації, оскільки відверті дії адміністраторів на користь політичної сили переможниці, зазвичай спричиняють необ'єктивність їх рішень та дій.

Основні підходи до сутності бюрократії

Підхід	Характеристика
Соціальний (суспільний) інститут	Описує бюрократію за трьома аспектами: 1. Деформація свідомості під впливом роботи у державних структурах. 2. Доведення бюрократичних проявів до низового рівня, де діє свавілля. 3. Панування канцелярії, перевага букви інструкції над сутністю діла. Існує в усіх сферах життєдіяльності. Підхід є найбільш розповсюдженим
Ідеї раціонального покликання	Сформулював Макс Вебер, який визначає бюрократію як тип організації для якої характерно спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила та стандарти, показники та оцінки роботи, принципи найму, що базуються на компетенції працівника. Він ототожнював бюрократію з раціоналізацією, тобто з упорядкуванням, систематизацією та вимірюваністю суспільних процесів та, зокрема, управлінських проявів
Специфічне, замкнуте суспільство	Підхід позначив К. Маркс, який зазначав, що бюрократія є «державний формалізм» громадянського суспільства; бюрократія становить уявну державу. Акцентовано увагу на головному: зв'язок бюрократії з владою, бюрократія як окремий спосіб здійснення влади

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох *основних моделей публічної служби* – кар'єрна, осадова та змішана. Більшість країн Європейського Союзу, зокрема Франція, Німеччина, Данія, Іспанія, побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі [25, с. 28]. Більшість науковців сперечаються про практичні аспекти застосування означеної моделі, проте її дієвість та результативність незаперечна.

Традиційний підхід до публічного адміністрування відокремлює діяльність політиків та публічних службовців [40]. Наприклад, Дж. Кейден зазначає, що, прийшовши до влади, політики повинні управляти, а публічні службовці мають виконувати їх розпорядження.

Публічні службовці наділені певним правовим статусом, тобто сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Науковці виділяють такі *види посад* у публічній службі, враховуючи [2, с. 113]: вид діяльності, місце відповідного органу у загальній системі державних органів, спосіб вступу на посаду.

В Указі Президента «Про Стратегію формування системи державної служби в Україні» [52] в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень виділяють такі типи посад: *політичні, адміністративні, патронатні*.

У загальному вигляді *корупція* (від лат. *corrumpere* – псувати) [6, с. 39] – використання посадовою особою своїх владних повноважень та довірених йому прав з метою особистої вигоди, що суперечить встановленому закону та правилам. Зазвичай, термін застосовується до бюрократичного апарату.

У Законі України «Про запобігання корупції» із змінами, внесеними згідно з Законом № 77-VIII від 28.12.2014 [48] зазначено, що *корупція* – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої

вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Слід зазначити, що спочатку корупція була більше моральною проблемою, зокрема Жан Клод Ваке писав у книзі «Корупція. Етика та влада во Флоренції у 1600 – 1770 рр.», що дискурс про корупцію був не про державу, а про людську природу.

З ініціативи ООН у 2003 р. щорічно відзначається Міжнародний день боротьби з корупцією 9 грудня. У цей день на політичній конференції у м. Меріда (Мексика) була відкрита для підписання *Конвенція ООН проти корупції*. Держави, що підписали її, оголосили карним злочином хабарі, розкрадання бюджетних коштів і відмивання корупційних доходів, а також зобов'язалися повертати кошти до тієї країни, звідки вони надійшли в результаті корупційних дій.

Антикорупційний портал України www.acrc.org.ua.

Отже, корумповані дії обов'язково передбачають протиправне використання особою наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей.

Базові нормативно-правові акти, що утворюють основу антикорупційної діяльності України [48; 50; 52] подано у табл. 8.2.

Таблиця 8.2

Базові нормативно-правові акти антикорупційної діяльності України

Конституція України	Закон України "Про засади запобігання корупції"	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади"
Конвенція ООН проти корупції		
Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією	Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією	
Указ Президента України "Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"	Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"	Указ Президента України "Про Національну раду з питань антикорупційної політики"
Додатковий протокол до кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією		Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"
Кримінальний кодекс України	Загальні правила поведінки державного службовця	
Кодекс України про адміністративні правопорушення	Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки	Наказ Мінюстиції України Питання проведення антикорупційної експертизи

Законом України «*Про запобігання корупції*» № 1700-18 створено новий орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – *Національне агентство з питань*

запобігання корупції, що забезпечуватиме формування та належну реалізацію державної антикорупційної політики. Також Президент України підписав Указ № 808/2014 про створення Національної ради з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу при Президентові [56], до складу якої входитимуть 17 членів; про створення Антикорупційного бюро та Національної комісії з питань запобігання корупції, про антикорупційну стратегію до 2017 р., про зобов'язання компаній відкривати своїх кінцевих власників.

На початку 90-х рр. організація «Transparency International» розробила методику визначення індексу, що відображає ступінь корумпованості країн світу за рахунок уявлень підприємців та спеціалістів про ситуації щодо підкупу посадовців країни (**індекс сприйняття корупції – ІСК**). Отже, корупція як соціальне явище може бути виміряна, з'явилась можливість порівнювати корумпованість країн залежно від соціально-економічної політики.

Зазначимо, що зони «підвищеного» ризику проявів корупції залежать від певного можливого прояву встановленого виду корупції (рис. 8.2 [48]).

	Легітимна	Нелегітимна
Пасивна	<p>ПЛ ("стимулююча")</p>	<p>ПН ("мотивуюче-хабарна")</p>
Активна	<p>АЛ ("розпиловочна")</p>	<p>АН ("державно-кримінальна")</p>

Рис. 8.2. Найпоширеніші узагальнені види корупції

Доцільно зазначити, що також розрізняють **види корупції** за функціональним спрямуванням, а, отже, відповідно виділяють фактори запобігання проявам корупції. Наприклад, розглянемо такі:

політичний – обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

нормативно-правовий – обмеження щодо встановлених законом норм;

організаційний – обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

економічний – обмеження щодо одержання дарунків (пожертв);

кадровий – обмеження щодо роботи близьких осіб;

морально-психологічний – обмеження щодо використання службового становища.

Представлений розподіл факторів достатньо умовний та може бути з часом розширений і доповнений.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Обґрунтуйте переваги та недоліки бюрократії.
2. Охарактеризуйте сутність теорії бюрократії М. Вебера. Чи актуальна, на вашу думку, на сьогодні ця теорія?

3. Назвіть особливості сучасних підходів в оцінюванні бюрократії.
4. Поясніть у чому полягає політизація вищого чиновництва.
5. Чи існує взаємозв'язок бюрократії та публічної служби?
6. Що становить корупційна діяльність? Охарактеризуйте типовий портрет корупціонера.
7. Які сфери найбільш схильні до негативного впливу корупції? Чи притаманні корупції позитивні ознаки?
8. Назвіть чинні нормативно-правові акти щодо боротьби з корупцією.
9. Наведіть декілька прикладів засобів запобігання проявам корупції.
10. Охарактеризуйте, які ви знаєте показники оцінювання корупції?

Т9. Результативність та ефективність публічного адміністрування

9.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.

9.2. Критерії результативності та ефективності публічного адміністрування. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.

9.3. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Контрактна система та неокорпоративізм.

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини.

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) рис.9.1.

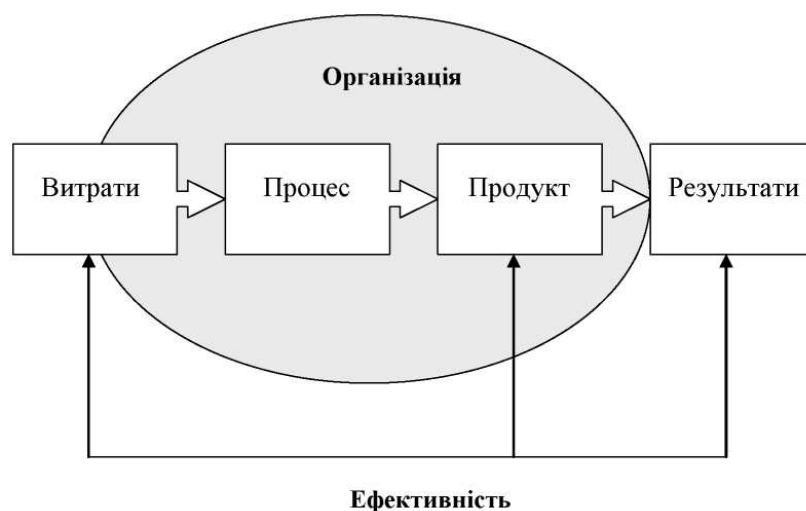


Рис. 9.1. Проста модель ефективності організацій

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим

продуктом (товаром чи послугою);

- зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури.

- *Переконання* ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками.
- До *фінансових засобів* публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).
- Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є *правила*, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність.
- Нарешті, останній інструмент - це *організаційні структури*, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому.

Модель ефективності публічних організацій у загальному та деталізованому вигляді, а також за складовими інструментів діяльності подано на рис. 9.2 узагальнено [20, с. 51–62].

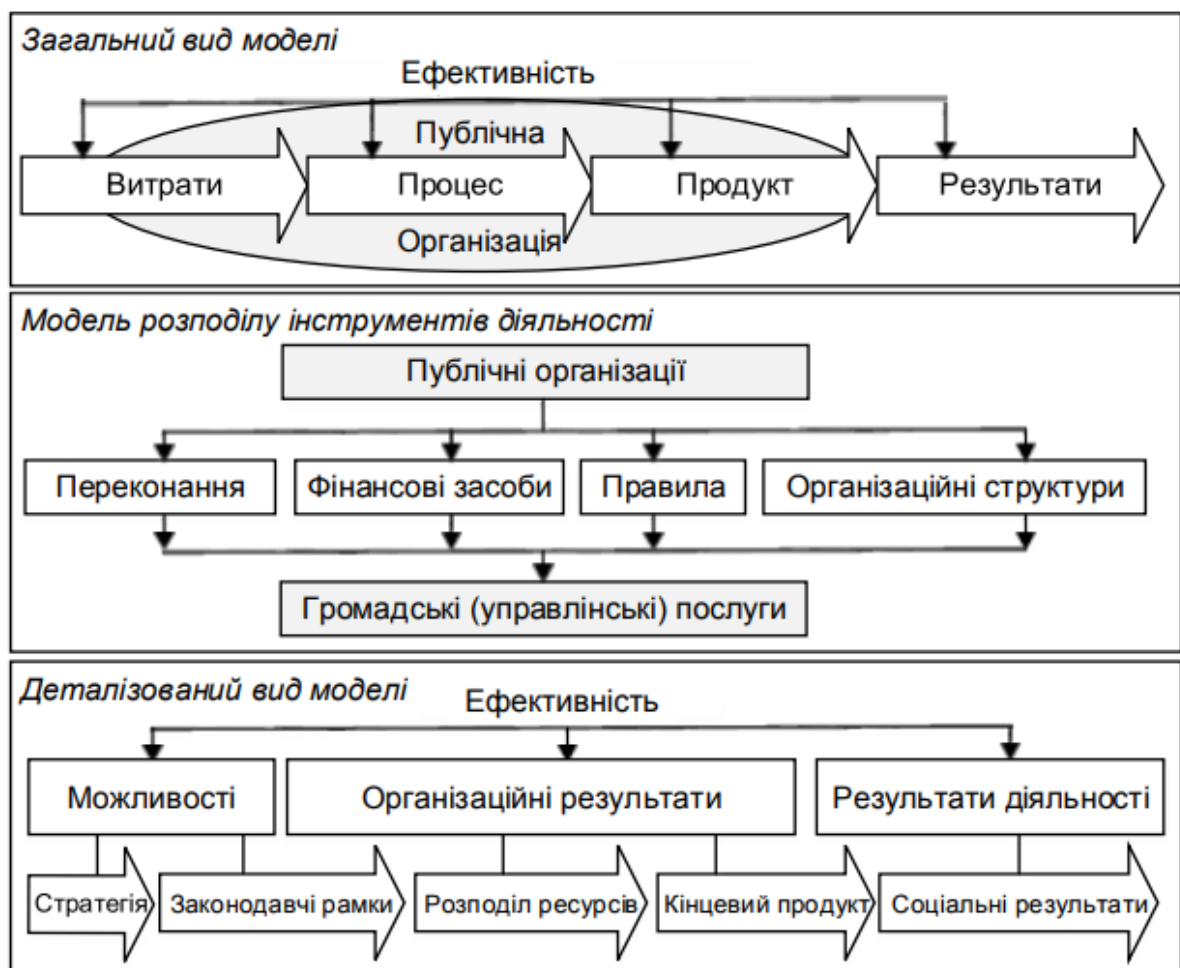


Рис. 9.2. Складові моделі ефективності публічних організацій

У країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та

організаційних структурах, - саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими.

Для публічних адміністрацій **кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер**, що значно ускладнює його оцінку. Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й **кінцевий продукт**, що виступає переважно у вигляді **адміністративних послуг** [4].

Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 9.3.

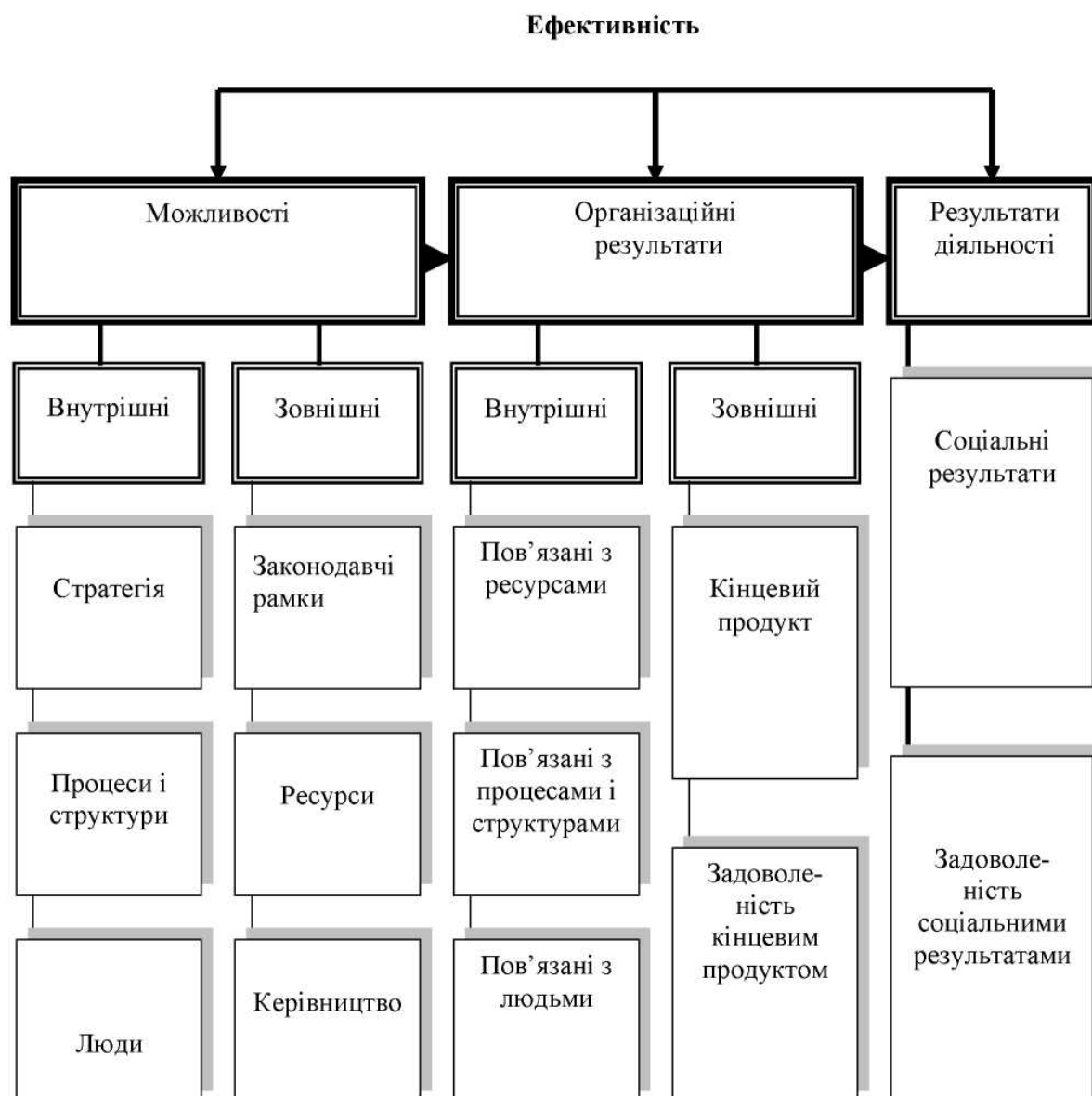


Рис. 9.3. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектора часто недооцінюється. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих адміністрацій.

Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації.

Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату.

Старе гасло «кадри вирішують усе» чи нове «люди - наша найбільша цінність» цілком застосовні в публічному секторі. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою [4].

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як *ресурси*, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; *процеси і структури*, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і *люди*, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання *кінцевого продукту*, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих адміністративних (управлінських) послуг, і забезпечення *задоволеності кінцевим продуктом*, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Результати діяльності - це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому.

Але оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації.

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дозволяють надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є свого роду інтегральним показником [4].

Таким чином, відповідно до наведеної моделі **ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно**: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого боку - через

оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). Хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

Оцінка зовнішньої ефективності - оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації по окремих напрямках і в цілому. Метод оцінки - експертні оцінки. Метод одержання оцінок - опитування населення. Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

Оцінка внутрішньої ефективності - оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників. Метод оцінки - експертні оцінки. Метод одержання оцінок - суцільне опитування співробітників організації. Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків. Дані критерії дозволяють оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації [4].

Високоєфективні публічні адміністрації

Значне поширення останніми роками, стосовно до публічного сектора одержав термін високоєфективні організації. **Високоєфективні організації** - це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншій кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно.

Високоєфективні організації: формують свою структуру, виходячи з цілей і завдань своєї діяльності; реструктурують свою діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів; постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем; є гнучкими, швидко пристосовуються до нових умов; конкурентоспроможні.

Високоєфективні організації формують структуру, виходячи з цілей і завдань діяльності. Вони на відміну від традиційних спочатку визначають основні цілі й завдання діяльності, і лише потім формують свою структуру. При цьому, по-перше, цілі і завдання співвідносяться з потребами клієнтів; по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи.

Високоєфективні організації реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів. Для публічних адміністрацій висока ефективність, насамперед, означає задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності, радше, не навколо правил і інструкцій, а навколо даних потреб, намагаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, що надаються, та урізноманітнюючи їх.

Високоєфективні організації постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем. Маючи розвинуті комунікативні канали із зовнішнім середовищем, вони одержують потрібний результат: по-перше, отримують необхідну і повну інформацію про потреби клієнтів; по-друге, оперативно довідуються про зміни, які

відбуваються в зовнішньому середовищі, що дозволяє адекватно і швидко на них реагувати; по-третє, клієнти не відчують відчуженості з боку організацій, сприймають їх як партнерів.

Високоєфективні організації є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов. Оскільки високоєфективні організації формують свою структуру залежно від завдань, що стоять перед ними, які, у свою чергу, визначаються потребами клієнтів, вони здатні швидко адаптуватися до змін, що відбуваються в навколишньому середовищі. Тобто зміни в навколишньому середовищі ведуть до коригування завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до змінених завдань трансформуються і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі існуючі підрозділи, що існують, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо).

Високоєфективні організації конкурентоспроможні. Чітке розуміння загальних цілей і завдань організації та своїх власних кожним співробітником, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал, партнерські стосунки між співробітниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни забезпечують конкурентоспроможність [4].

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

- 1) загальну соціальну ефективність державного управління;
- 2) ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- 3) ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [10].

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом [10].

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає **ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління**. Для цього служить **група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління**, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх

цілеполягання, організації і функціонування. Таких критеріїв можна виділити п'ять.

1. *Цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно випливають з їх місця і ролі в суспільстві.*

2. *Витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій.*

3. *Функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур.*

4. *Складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок.* Складність оргструктури впливає на реалізацію внутрішніх функцій і здійснення зовнішніх функцій.

5. *Витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи (сукупні – економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін.), її підсистем та інших організаційних структур.*

До загальних критеріїв ефективності діяльності державних органів влади і посадових осіб, можна віднести:

- відповідність напрямів, вмісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим параметрам, які позначені в правовому статусі органу і державної посади;

- законність і обґрунтованість рішень, що приймаються, і дій органів державної влади, а також їх посадових осіб;

- реальність дій, що управляють, переводять систему управління з одного стану в інше, вище, раціональніше, ефективніше;

- практичний взаємозв'язок органів державної влади, їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями, трудовими колективами, органами місцевого самоврядування;

- спрямованість вмісту будь-яких управлінських актів на благополуччя і розвиток запитів і потреб людей;

- міра підтримки державного престижу відповідного органу державної влади в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи;

- правдивість і доцільність управлінської інформації, видаваній органами державної влади і посадовими особами;

- моральність, що полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Системне використання вказаних критеріїв дозволяє глибоко досліджувати і об'єктивно оцінювати управлінську діяльність. **Ефективність діяльності** - це відносна характеристика результативності управління конкретної системи, що управляє, що відбивається в різних показниках, як об'єкту управління, так і власне управлінській діяльності (суб'єкта управління), що мають як кількісні, так і якісні характеристики [10].

Контрольні запитання для самоперевірки

1. У чому полягає відмінність результативності та ефективності публічного адміністрування?
2. Назвіть фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Назвіть показники ефективності публічного адміністрування.
3. Що є більш пріоритетне у розвитку публічного адміністрування: збільшення його результативності або ефективності? Відповідь обґрунтуйте.
4. Охарактеризуйте контрактну систему та неокорпоративізм.
5. Розкрийте структуру і зміст елементів процесу вдосконалення державного управління та публічного адміністрування.

Т10. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері

- 10.1. Формування підходів до соціальної політики. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.
- 10.2. Публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами. Основні види соціальної допомоги держави. Зростання ролі поза- економічних факторів.
- 10.3. Принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.
- 10.4. Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва.
- 10.5. Забезпечення державою соціальної безпеки людини, громадянина та населення. Забезпечення державою безпеки прав та інтересів споживачів.

У будь-якій державі соціальна сфера, сфера соціальної політики слугує інтересам, насамперед, людей як вищої цінності. Сфера соціальної політики - частина політики держави, яка своїми діями пом'якшує негативні наслідки індивідуальної і соціальної нерівності, соціально-економічних потрясінь у суспільстві [18].

Соціальна політика у загальному розумінні покликана за рахунок результатів діяльності органів влади забезпечувати стабілізацію, регулювання і розвиток соціальних відносин у суспільстві. У зв'язку з цим розрізняють три основні підходи до соціальної політики (рис. 10.1), що охоплюють усі сфери суспільного буття індивідів і соціальних груп та покликані брати участь у розподілі соціальної справедливості.

Основними **цілями** соціальної політики держави на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є: створення кожному дієздатному громадянину умов, що дозволяють йому працюючи підтримувати власний добробут; посилення адресної соціальної підтримки, у першу чергу слабозахищених груп населення; здійснення комплексних заходів і спеціальних програм у сфері оплати праці і пенсійного забезпечення, політики зайнятості; формування нової житлової політики; удосконалення базового державного соціального стандарту - прожиткового мінімуму; реформування системи зайнятості; підвищення державних соціальних гарантій сім'ям з дітьми; соціальний захист людей з обмеженими можливостями.

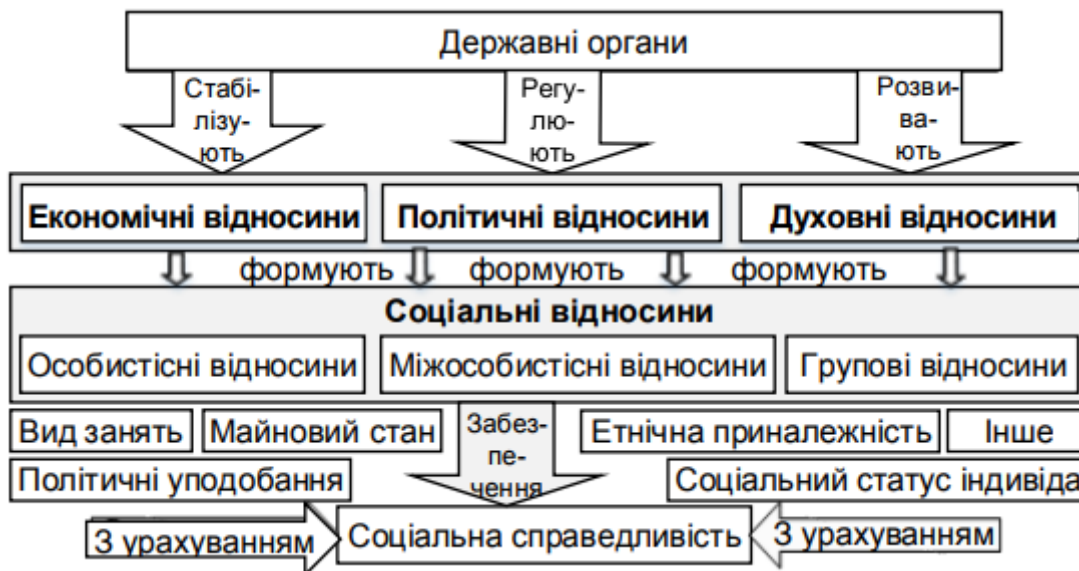


Рис. 10.1. Сформовані підходи до соціальної політики

Органи місцевого самоврядування й органи влади суб'єктів соціальної політики України в межах своїх повноважень можуть використовувати та керувати фінансовими ресурсами для проведення **соціальних програм**.

Зміст поняття «соціальна сфера», як і будь-якої іншої наукової категорії, багатоаспектний. В науковій літературі як зарубіжних, так і вітчизняних авторів можна виділити кілька підходів щодо визначення сутності **соціальної сфери, а саме:**

- по-перше, соціальна сфера розуміється як сукупність великих соціальних груп: класів, націй, народів;

- по-друге, «соціальна сфера» - невиробнича сфера, галузь народного господарства, тією чи іншою мірою задіяна у процесі задоволення соціальних потреб громадян, працівники яких одержують відповідні доходи із засобів, які виділені суспільством на ці потреби;

- по-третє, соціальна сфера займає свого роду проміжне становище між економічною і політичною системами;

- по-четверте, соціальна сфера трактується як відносно самостійна сфера життєдіяльності суспільства, що охоплює відносини між соціальними спільнотами, всередині цих спільнот, між окремими особами, що мають різне становище в суспільстві і беруть неоднакову участь у його соціальному житті;

- по-п'яте, в останні роки досить часто використовується поняття «соціально-трудова сфера» суспільства. Основними блоками соціально-трудової сфери є: соціальна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура); ринок праці, служби зайнятості, перепідготовка кадрів; сфера мотивацій виробничої праці; система соціального захисту населення; система соціального партнерства; система соціального страхування; пенсійна система; охорона праці.

Виходячи із вищенаведеного можемо визначити соціальну сферу як цілісну, динамічну залежно від розвитку держави підсистему суспільства, породжену об'єктивною потребою суспільства в безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу [18].

Розроблення та реалізація заходів соціальної політики мають спрямовуватись на забезпечення населення суспільними благами з метою отримання дотримання права для кожного громадянина на достатній життєвий рівень. У зв'язку з цим для надання суспільству благ (товарів та послуг) (рис. 10.2), які ринкова система категорично відмовляється забезпечувати, публічне адміністрування має перелік інструментів впливу. По-перше, розгалужену систему публічних органів, у тому числі державних, які мають забезпечувати фінансування задоволення потреб. По-друге, розвинену систему взаємодії демократичних засад.



Рис. 10.2. Перелік благ, що забезпечує публічне адміністрування

Означений базовий перелік суспільних благ, що забезпечує публічне адміністрування не є вичерпним, може доповнюватись, слід зазначити, що він певною мірою відповідає ієрархії людських потреб А. Маслоу, проте публічні органи у переважній більшості задовольняють на достатньому рівні лише первинні потреби (на жаль, не завжди стовідсотково), у той час як вторинні (набуті) потреби публічне адміністрування забезпечує не повністю, оскільки в країні залишається достатня кількість бідного населення та спостерігається брак коштів на задоволення первинних потреб. **Основні компоненти соціальної сфери**

Соціальна сфера не має (фіксованих) твердих просторових і часових рамок. Вона існує у певному взаємозв'язку і взаємодії з іншими сферами суспільства: матеріально-виробничими, політичними, культурно-духовними, а також системами природного порядку і характеру. Соціальна сфера спрямована на людину, соціальні групи.

До **соціальної сфери** відносять усі об'єкти і процеси, які беруть безпосередню, особисту участь у формуванні властивостей системи, пов'язаних з відтворенням і удосконаленням особистості (групи), задоволенням їх нагальних, повсякденних і вищих потреб.

Основна функція соціальної сфери - функція соціального відтворення людей як суб'єктів життєдіяльності і відтворення структур, соціальних інститутів, ресурсів життєзабезпечення соціальних суб'єктів.

Первинним елементом соціальної сфери є поняття – «**потреба соціального суб'єкта**». Важливою детермінантою соціальної діяльності особистості, групи є **ціннісні орієнтації**. Вони втілюються в ідеалах, інтересах, прагненнях людей і визначають поведінку суб'єктів соціальної сфери. Найважливішим компонентом соціальної сфери є **соціальна інфраструктура**. Інфраструктура соціальної сфери є системою установ, підприємств і органів управління, які забезпечують ефективність функціонування усіх інститутів соціальної сфери. Соціальна інфраструктура може характеризуватися кількістю установ, організацій, які забезпечують процеси створення, медичного, побутового і транспортного обслуговування, а також кількістю місць у них, обсягом надання соціальних послуг. Система **індикаторів**, які фіксують ці процеси, може бути представлена показниками, що характеризують: потенціал галузі (забезпеченість кадрами різних галузей соціальної сфери, кількісні і якісні характеристики результатів освітньої діяльності, стан здоров'я громадян, житлового забезпечення, соціального захисту, соціального обслуговування, пенсійного забезпечення); суб'єктивну оцінку ступеня задоволеності потреб індивідів, соціальних груп щодо житлового, медичного і побутового обслуговування, культурно-духовного спілкування, політичної участі; співвідношення платності і безоплатності послуг. Таким чином, найважливішим компонентом соціальної сфери є **люди [18]**.

Оскільки держава має забезпечувати реалізацію повною мірою складових соціальної політики, яка охоплює всі сфери суспільного буття соціальних груп, то таким чином держава опосередковано виступає гарантом соціальної спрямованості. Безпосередньо реалізація соціальної політики має забезпечити державні соціальні стандарти та гарантії, що передбачають такі виплати: встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму. Основні види соціальної допомоги держави відповідають встановленим на законодавчому рівні соціальним нормативам (рис. 14.3).



Рис. 10.3. Види соціальних нормативів

У межах публічного адміністрування загалом відбувається виплата соціальних видів допомоги таким чином: єдиноразова виплата при народженні дитини; щомісячні виплати для малозабезпечених сімей, самотнім батькам по догляду за дитиною, по догляду за дитиною- інвалідом тощо; періодична допомога призначається по догляду за хворими членами родини, по тимчасовій непрацездатності тощо.

Групи факторів соціального розвитку: *економічні*, пов'язані із рівнем соціально-економічного розвитку держави і кожного конкретного регіону, особливостями розвитку соціальної інфраструктури, характером і типом власності на підприємствах; *політичні*, які характеризують сутність і вплив соціальної політики на підвищення потенціалу соціальної сфери, реалізацію правових гарантій у сфері соціального відтворення населення, соціальну підтримку і допомогу населенню, а також на розвиток соціально-політичної ситуації; *правові* - зумовлюють прийняття і реалізацію законодавчих норм і правовідносини у сфері регулювання соціальних відносин, рівня правосвідомості населення; *культурний* - визначальний вплив системи моральних і культурно-духовних цінностей, норм і традицій, які панують у суспільстві, їх регіональних особливостей на соціальні відносини; *природно-кліматичні*, які підкреслюють особливості природного середовища існування населення й екологічну ситуацію в регіоні і впливають на стандарти і спосіб життя населення; *соціально-демографічні*, враховуючи чисельність населення за соціальними групами та їх склад, народжуваність і смертність, міграцію, зайнятість, професійно-кваліфікаційну структуру; *національно-етнічний* - визначальний вплив на соціальні процеси в суспільстві і в регіонах національного менталітету, інтересів, традицій і звичаїв; *соціально- психологічні*, які представляють особливості прояву в соціальних відносинах настроїв, переживань, очікувань населення, їхніх прагнень, особистісних і групових установок.

Соціальне управління як атрибут громадянського життя виражається в ознаках, найбільш істотне значення мають такі з них:

1. Соціальне управління є тільки там, де функціонує спільна діяльність людей.
2. Соціальне управління за своїм головним призначенням упорядковує спільну діяльність учасників (людей) та додає їх взаємодії організованість.
3. Соціальне управління головним об'єктом впливу вважає поведінку (дії) учасників спільної діяльності, їх взаємовідносини.
4. Соціальне управління, виступаючи в ролі регулятора поведінки людей, досягає цієї мети в рамках суспільних зв'язків, що є, по суті, управлінськими відносинами.
5. Соціальне управління базується на визначеній співвідпорядкованості політичної волі людей - учасників управлінських відносин, тому що їхні відносини мають свідомо-вольове опосередкування.

Цілеспрямований механізм державного управління соціальною сферою реалізується через специфічні суспільні інститути - суб'єкти управління, які в сукупності представляють систему управління, яка включає державу, політичні партії, громадські організації та інші елементи. На регіональному і місцевому рівнях управління ці функції виконують відповідні органи місцевого самоврядування та інші установи. **Державне**

управління соціальною сферою є механізмом реалізації цілей соціальної політики, заснованої на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки [18].

Принципи, цілі та функції державного управління соціальною сферою

До основних *принципів* належать: наявність цілей; забезпечення зменшення неузгодженості між заданим значенням керованого параметра і його фактичним значенням (негативний зворотний зв'язок); безперервна циркуляція поточної інформації про стан об'єкта управління, а також управлінської інформації з боку суб'єкта управління; узгодження швидкостей зміни заданого і фактичного значень управлінського параметра; замкнутість (цілісність) контуру управління.

Щодо *цілей*, то до них можна віднести: забезпечення внутрішньої і зовнішньої та соціальної безпеки держави; розвиток і зміцнення суспільних інститутів, які забезпечують стійкий і надійний демократичний розвиток країни; конституційний захист прав і свобод громадян України, загальну адміністративно-правову регуляцію; формування державної політики, спрямованої на підвищення добробуту людей; підтримку позитивної екологічної обстановки; підтримку ринкових механізмів; грамотне, взаємовигідне співробітництво регіонів і центру. Це лише досить загальний огляд тих цілей, яким покликане служити державне управління соціальною сферою.

Державне управління соціальною сферою виконує цілий комплекс **функцій**, а саме: прогнозування, планування, організації, загального керівництва, оперативного розпорядження та втручання, регулювання, обліку і контролю, перевірки виконання.

Управлінський процес циклічний. Крім **цілепокладання**, він містить у собі також: планування, пов'язане з розробкою планів соціального розвитку і соціального проектування; організацію дій учасників спільної діяльності, розподіл між ними функцій, завдань; забезпечення виконання прийнятих планів або рішень; координацію діяльності взаємодіючих суб'єктів; стимулювання людей шляхом формування відповідних мотивів і установок; забезпечення контролю за ходом реалізації прийнятої постанови або іншого управлінського документа [18].

Зміст державного управління соціальною сферою полягає в координації, гармонізації фундаментальних взаємодій, удосконаленні структури цього надзвичайно складного системного утворення і вимагає участі в управлінні нею значної кількості суб'єктів на всіх рівнях її організації: регіональному, місцевому.

Державне управління соціальною сферою - діяльність, яка відрізняється від інших видів управління насамперед тим, що вона здійснюється за допомогою державної влади і державних органів. Пріоритетну роль тут відіграє політичне керівництво, політика, яка є концентрованим вираженням суспільних інтересів соціальних груп і громадян.

Одним з головних нових принципів суспільного розвитку є процес оновлення, що полягає, насамперед, у модернізації механізмів соціального управління. Так при оцінюванні ефективності реалізації державної соціальної політики рекомендовано порівнювати показники, що зазначені на рис. 10.4 [на основі 39]. Відсутність суттєвих відхилень свідчить про ефективну реалізацію соціальної політики.

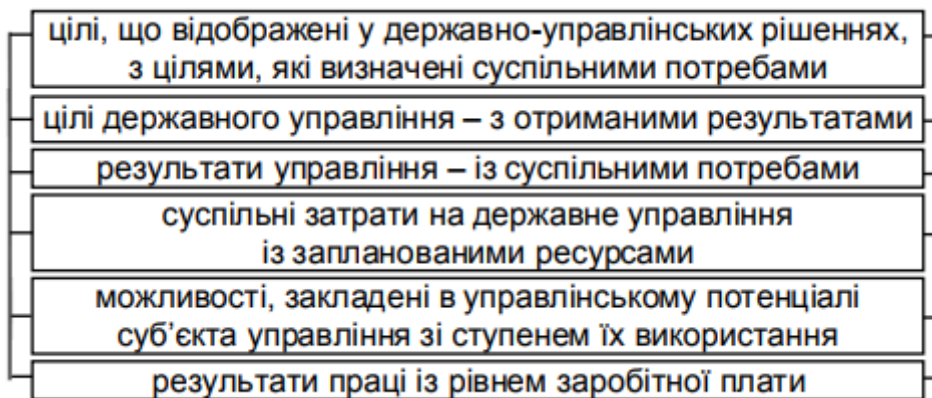


Рис. 10.4. Критерії та показники ефективності соціальної політики

Загальносистемні фактори ефективності державного управління соціальною сферою: перша - базові цінності, стратегічні цілі держави, легітимні концепції і моделі розвитку суспільної системи; політичний курс; друга - організація системи державної влади і управління та її функціонування як єдиного організму, єдині політичний і правовий простори; третя - стан державного апарату, його пріоритетні форми, методи і стиль управлінської діяльності, професіоналізм, рівень довіри населення до влади й участі в управлінні державою; четверта - соціальна, економічна, політична, соціальна стабільність (або нестабільність) суспільства [18].

Основні види соціальної допомоги держави

Види соціальних послуг, пільг і матеріального забезпечення, що надаються населенню в Україні

Згідно із загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням надаються такі види соціальних послуг і матеріального забезпечення:

- 1) пенсійне страхування:
 - 1.1) пенсії за віком, за інвалідністю внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
 - 1.2) пенсії у зв'язку з втратою годувальника;
 - 1.3) медичні профілактично-реабілітаційні заходи;
 - 1.4) допомога у зв'язку з похованням пенсіонерів;
- 2) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням і похованням:
 - 2.1) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю (включаючи догляд за хворою дитиною);
 - 2.2) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
 - 2.3) допомога у зв'язку з народженням дитини та у зв'язку з доглядом за нею;
 - 2.4) допомога у зв'язку з похованням (крім поховання пенсіонерів, безробітних і осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві);
- 3) страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання:

- 3.1) профілактичні заходи щодо запобігання нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань;
- 3.2) відновлення здоров'я і працездатності потерпілого;
- 3.3) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- 3.4) відшкодування збитків, нанесених працівнику каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним своїх трудових обов'язків;
- 3.5) пенсія з інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- 3.6) пенсія у зв'язку з втратою годувальника, що помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- 4) страхування від безробіття:
 - 4.1) допомога у зв'язку з безробіттям;
 - 4.2) відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою і профорієнтацією;
 - 4.3) матеріальна допомога безробітному та членам його родини;
 - 4.4) дотація роботодавцю для створення робочих місць;
 - 4.5) допомога у зв'язку з похованням безробітного.

Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва

Культурна сфера має складну гетерогенну систему, до якої входять такі явища:

- 1) культурне надбання (включає культурну спадщину);
- 2) музейна справа;
- 3) бібліотечна справа;
- 4) мистецтво (художня творчість, циркове, театральне);
- 5) архівна справа;
- 6) друковані засоби масової інформації;
- 7) видавнича справа;
- 8) кінематографія;
- 9) телебачення та радіомовлення;
- 10) музична індустрія;
- 11) концертно-гастрольна справа.

У системі сфери культури можна виокремити об'єкти культурного призначення. Це: цілісні майнові комплекси клубних закладів (клуби, будинки культури, палаци культури тощо), парки культури та відпочинку, бібліотеки, музеї, архіви історико-культурні заповідники, театральні-видовищні заклади (театри, філармонії, концертні організації, музичні колективи, ансамблі тощо), кінотеатри, інші заклади культури; пам'ятки культурної спадщини, предмети колекцій, зібрання, фонди, будівлі, споруди культурного призначення та інші культурні цінності.

Державна політика в сфері культури - це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно- культурної спадщини,

задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів.

Основними засадами державної політики у сфері культури є:

- визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу - громадян України всіх національностей;
- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, задоволення культурних потреб Українського народу, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;
- сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;
- визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;
- забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти сфери культури;
- підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо - та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їх потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;
- пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;
- підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;
- забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;
- створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини [5].

Пріоритети державної політики у сфері культури визначаються:

- державними програмами економічного і соціального розвитку України та

програмами діяльності Кабінету Міністрів України, в яких обов'язково враховуються аспекти розвитку культури;

- державними цільовими програмами у сфері культури, що розробляються і затверджуються згідно із законодавством.

Держава також у пріоритетному порядку створює умови для:

- розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України;
- збереження, відтворення та охорони історичного середовища;
- естетичного виховання громадян, передусім дітей та юнацтва;
- розширення культурної інфраструктури села [5].

Публічне адміністрування у сфері науки і науково-технічної діяльності забезпечується за рахунок реалізації державної політики, що регламентується Конституцією України, Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та іншими нормативно-правовими актами. Публічні органи покликані в особі державних органів визначати правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, створювати умови для наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку (рис. 10.5).

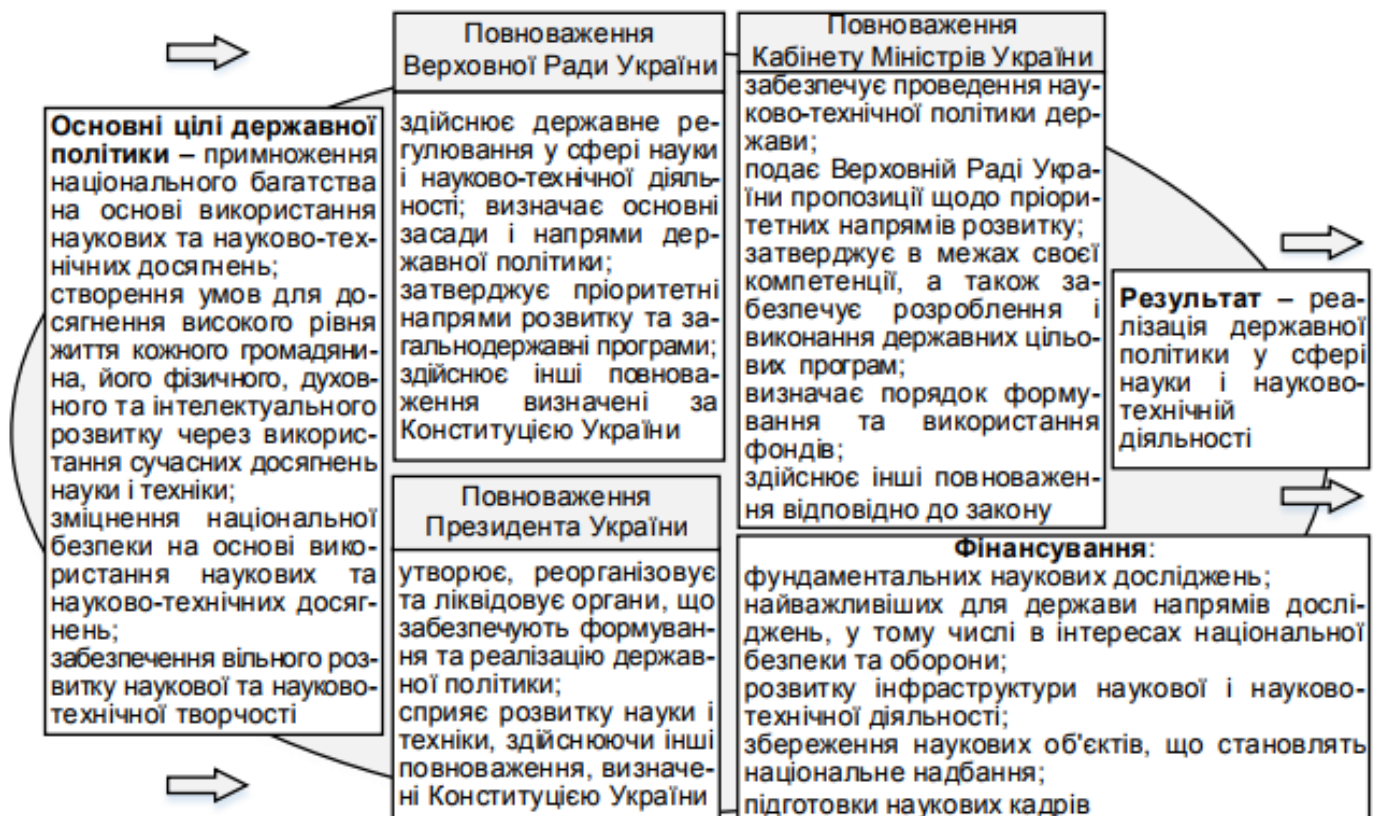


Рис. 10.5. Забезпечення реалізації науки та науково-технічної діяльності в публічному адмініструванні

До компетенції Кабінету Міністрів у сфері науки та науково - технічної діяльності також належить:

- ✓ здійснення у межах, визначених відповідними законодавчими актами, функцій розподілу коштів бюджету, призначених для фінансування наукових досліджень, Державного Інноваційного фонду та інших державних фондів;
- ✓ визначення порядку формування й використання позабюджетних фондів для науково-технічної діяльності;
- ✓ створення на основі чинного законодавства економічних, правових і організаційних механізмів, що стимулюють діяльність підприємств, об'єднань та організацій щодо прискорення науково-технічного прогресу;
- ✓ організація розробки національних та державних науково-технічних програм, формування органів управління й механізму реалізації програм, контроль за їх виконанням;
- ✓ організація й координація заходів щодо створення сучасної інфраструктури науково-технічної діяльності;
- ✓ укладання міжурядових угод, договорів про співробітництво в науко во-

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Чи має держава бути гарантом соціальної спрямованості економіки країни? Назвіть основні принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.
2. Яку роль відіграє публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами?
3. Охарактеризуйте головні види державної соціальної допомоги.
4. Яким чином держава забезпечує соціальну безпеку людини, громадянина та населення?
5. Поясніть, яка із сфер науки, культури або мистецтво серед державних та публічних органів має володіти пріоритетом у розвитку?

Т11. Публічне адміністрування та економіка.

Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки

- 11.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи. Основні ознаки ринкової соціально орієнтованої економіки.
- 11.2. Від економіки індустріального типу до постіндустріальної економіки. Основні характеристики сучасної економічної системи.
- 11.3. Основні напрями державного регулювання економіки.
- 11.4. Керуюча система в період криз і спадів.
- 11.5. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки. Етапи формування та еволюції публічного адміністрування у сфері економіки.
- 11.6. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності. Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу.

11.7. Управління власністю в умовах демократичної, правової держави. Законодавче та нормативно-правове забезпечення конкурентного середовища.

11.8. Антимонопольна діяльність. Забезпечення цивілізованих засад конкуренції.

11.9. Механізми взаємодії суспільства та економіки.

Взаємовідносини суспільства та економіки розвиваються стрімко на невпинно, залежно від структури суб'єктів господарювання, а також впливу зовнішніх умов, що формують суспільні взаємовідносини. На сьогодні підприємницька діяльність набула таких основних ознак, які подано на рис. 11.1 з урахуванням [17, с. 188–221].

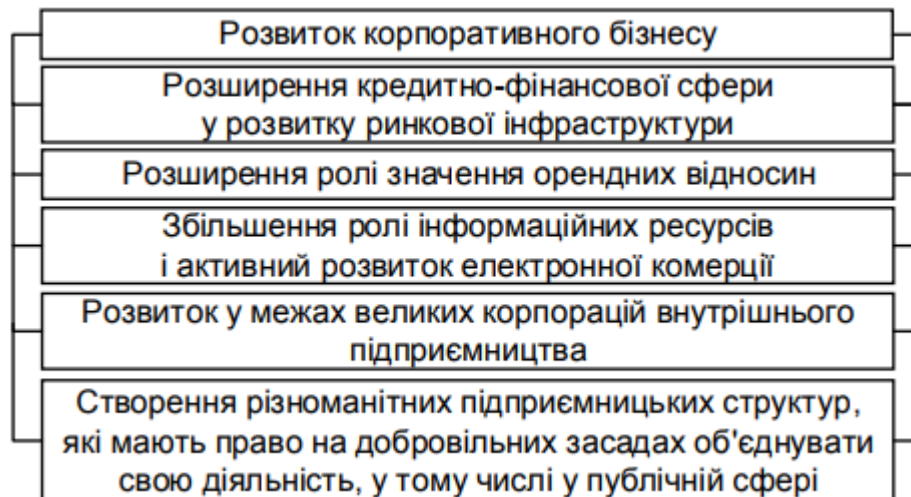


Рис. 11.1. Основні особливості підприємницької діяльності

У національному народному господарстві відбуваються глибокі соціально-економічні зміни, пов'язані із визнанням України країною з ринковою економікою, вступом її до Світової організації торгівлі, проведенні фінансової, податкової, соціальних та інших реформ.

Економіка - це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів [5].

Усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку - взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо. У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники

визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції.

Для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності обов'язково мають бути створені такі умови [на основі 17, с. 200]: стабільність національної грошово-кредитної системи; послаблення податкового навантаження, стабілізація податкової системи за рахунок надання податкових канікул або зменшення ставок податків; забезпечення правоохоронного захисту активів та фінансової документації підприємницьких структур від рейдерських захватів тощо; забезпечення сталого розвитку та підтримки у правовій сфері; підтримка тісної взаємодії підприємницьких структур із комерційними банками, науково-дослідними та навчальними центрами, консалтинговими організаціями, організаціями публічної сфери тощо; активна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва; ефективний захист промислової та інтелектуальної власності; забезпечення ефективної політики реалізації та системи регулювання підприємницької діяльності державними органами; урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів тощо.

У публічному регулюванні економічних процесів задіяні майже всі представники публічної адміністрації, на що вказує назва глави 2 Господарського кодексу України - «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання». Ефективне функціонування економіки неможливе без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосовних та правоохоронних функцій у народному господарстві. Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства .

Статтю 7 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» визначені такі **основні засади в економічній сфері:**

- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;
- розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;
- проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;
- проведення прозорості та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;
- проведення ефективної політики управління державним боргом;

- підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;
- забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами;
- створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволу, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;
- перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції;
- впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання;
- розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки, забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій, недопущення проявів монополізму на державному та регіональному рівнях;
- запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації [5].

Взаємодія громадян країни у сфері економіки спрямована, перш за все, на отримання певних благ та послуг, а також на перерозподіл доходів з метою забезпечення соціальної справедливості в суспільстві (рис. 11.2).

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. **Мета такої політики досягається за допомогою:**

а) економічної стратегії. Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання;

б) економічної тактики - сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства.

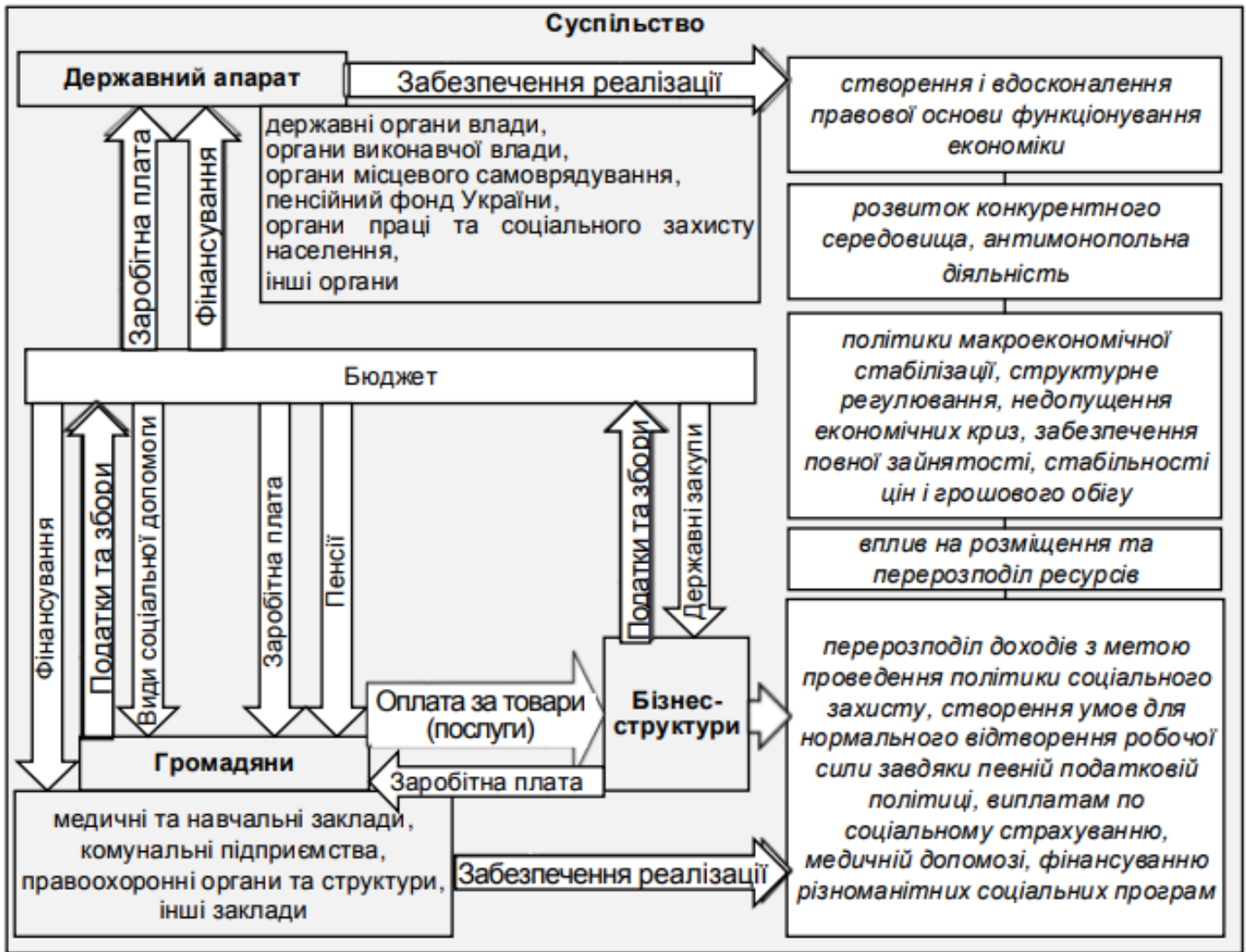


Рис. 11.2. Механізм взаємодії суспільства та економіки

Здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовуються на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, повноваження та відповідальність публічної адміністрації в цих питаннях.

Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання та реалізація яких визначаються законом про державні програми. Активну участь у розробці та реалізації програм економічного розвитку беруть також органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно, які відповідно до статей 116, 138 та 143

Конституції України розробляють і затверджують програми соціально- економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно- територіальних одиниць і здійснюють планування економічного та соціального розвитку цих територій [5].

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

1) **структурно-галузева політика**, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

2) **інвестиційна політика**, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ними;

3) **амортизаційна політика**, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

4) **політика інституційних перетворень**, спрямована на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

5) **цінова політика**, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

6) **антимонопольно-конкурентна політика**, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

7) **бюджетна політика**, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі

національного доходу;

8) **податкова політика**, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

9) **грошово-кредитна політика**, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

10) **валютна політика**, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

11) **зовнішньоекономічна політика**, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника [5].

Публічне регулювання економічних процесів повинне органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підмінюючи та не зменшуючи ролі останніх. Таке регулювання є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності **публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки**: організаційна; контрольна; захисту ринкових основ господарювання; регулятивна.

Організаційна функція включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм.

До такої основи можна віднести Конституцію України, Господарський кодекс України, закони «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», про Державний бюджет на певний рік та інші закони та підзаконні акти.

Контрольна функція включає в себе контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁴, який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватися за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

Функція захисту господарських відносин, перш за все, спрямована на:

- захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- недопущення концентрації, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- 1) ліцензування, патентування і квотування;
- 2) сертифікація та стандартизація;
- 3) застосування нормативів та лімітів;
- 4) регулювання цін і тарифів;
- 5) державне замовлення;
- 6) надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- 7) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [5].

Державне регулювання економікою

Оскільки в державній політиці віддзеркалюються докорінні інтереси суспільства, вона справедливо вважається концентрованим виразом економіки. Поряд із цим, оскільки вона має певну відносну самостійність, **державна політика активно впливає на економічну сферу суспільства.**

Першооснова регулювання всіх інтересів полягає в окремому напрямі державної політики – державній економічній політиці.

Державна економічна політика становить собою компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального «блага» в межах чинного суспільного устрою. У короткому викладі зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці з іншими країнами.

Державна економічна політика має:

- ✓ **носити системний характер**, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;
- ✓ **ґрунтуватися на власних** матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових та інших ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;
- ✓ **створювати умови для вирішення соціальних проблем** населення, зокрема розширення і зміцнення «середнього класу», який виступає реальною та зацікавленою

силою правової держави і громадянського суспільства;

✓ **залучати людей до справи і завдяки цьому нівелювати соціальну та політичну напруженість; сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву всередині країни – між її частинами, зовні – з іншими країнами [17].**

Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально- економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її і має сприяти задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стає добровільним здобутком усіх громадян.

Зазначене зумовлює важливість процесу формування, законодавчого закріплення та реалізації державної політики, у тому числі й економічної. Визначення засад державної політики, затвердження програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до сфери діяльності Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України). Також Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85, п. 11 Конституції України).

Тим самим **прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі**. Ефективність діяльності останньої полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями і завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази для реалізації.

Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю як виробляти, так і дотримуватись об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, враховувати економічні передумови і можливі наслідки впровадження законодавчих актів [17].

Процес формування державної політики має певну логіку, її засади формуються на підставі щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище. Від економічного розвитку держави залежать добробут громадян країни, доля нації та самої держави, місце держави на світовому ринку, що впливатиме і на внутрішній соціально- економічний стан, заможність життя населення тощо. Це визначатиме і вирішення соціальних проблем: надання державної допомоги й забезпечення підтримки соціально незахищених прошарків населення. Крім того, світова інтеграція економічних систем різних держав актуалізує проблеми зовнішньоекономічних зв'язків, руху ресурсів через кордони, митної та валютної політики тощо.

Цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання та стабільності економічного і соціального розвитку суспільства. Реалізація цих принципів передбачає створення умов для виробництва зростаючої кількості товарів і послуг на технологічній базі, що постійно удосконалюється, мінімізацію витрат при використанні обмежених матеріальних і виробничих ресурсів, зміцнення позицій держави на світовому ринку, створення робочих місць для тих, хто бажає та може працювати. Це передбачає й економічну свободу для всіх видів господарської діяльності,

споживачів і продавців на ринку, забезпечення їм свободи вибору.

Також однією з умов забезпечення підприємницької діяльності є антимонопольне регулювання, яке передбачає: регулювання розподілу та місткості ринків; тарифне регулювання експортно-імпортних операцій; використання державних замовлень та контрактів; встановлення стандартів та показників якості товарів і послуг; декларування змін цін та встановлення обмежень вищої межі рівня цін і тарифів, а також регулювання певних норм рентабельності. Головною метою діяльності антимонопольного комітету є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [48], рис. 16.3).

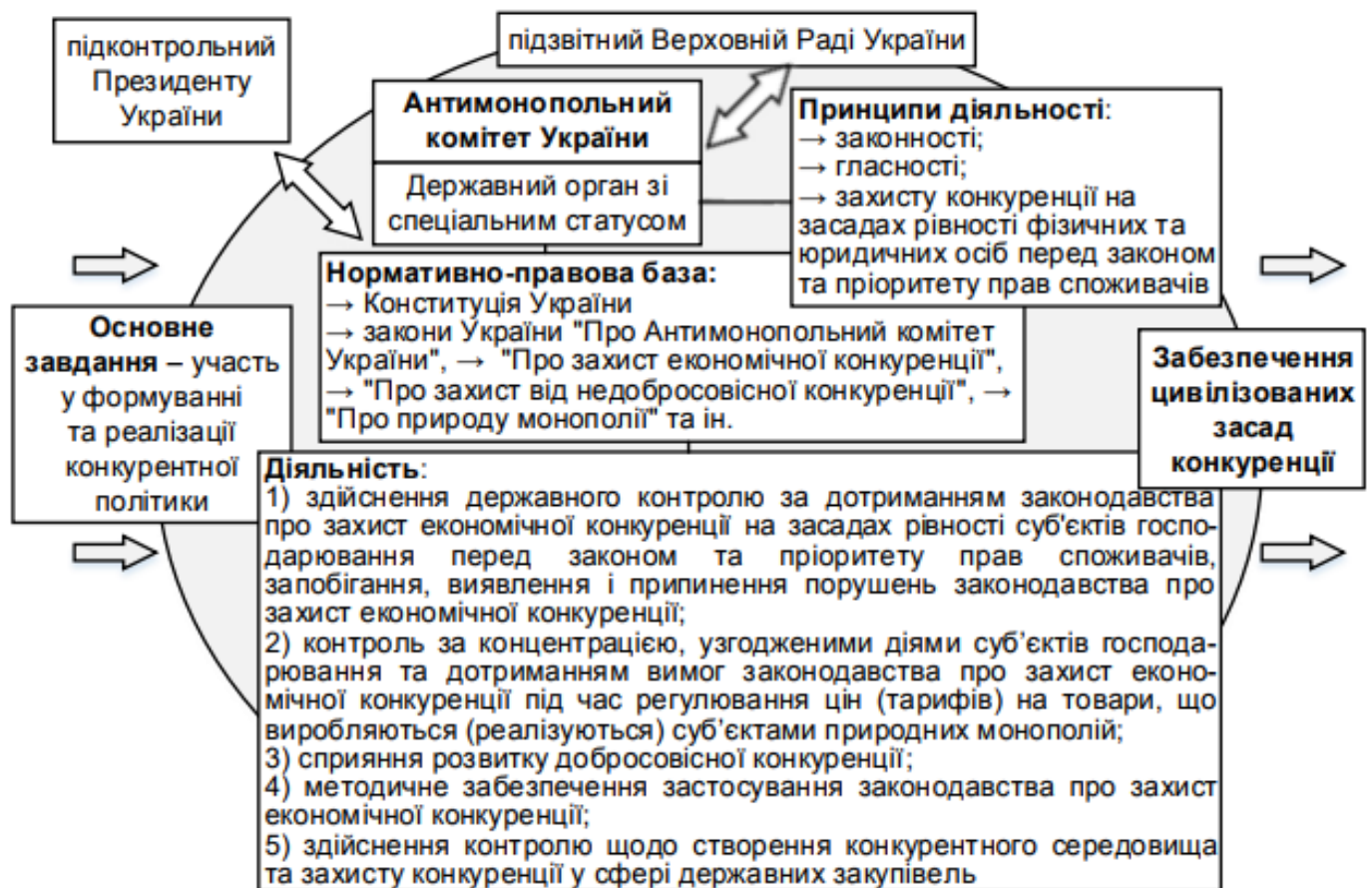


Рис. 11.3. Забезпечення конкурентного середовища антимонопольною діяльністю

Усі заходи державних та публічних організацій, діяльність бізнес-структур та громадян має бути спрямовано на забезпечення зростання економічного та соціального зростання національної економіки і добробуту суспільства.

Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки

Державна економічна політика віддзеркалює вплив держави на соціально-економічний стан суспільства. Вона включає:

- розробку та впровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових, соціально орієнтованих умовах (питання власності, у тому числі на землю, податків, прожиткового мінімуму тощо), тобто визначення державою «правил гри» юридичних і фізичних осіб на ринку. Так, законодавство, що базується на принципі «все

дозволено, що не заборонено», надає підприємцям широке поле для діяльності. Те, що не заборонено, вирішується шляхом запровадження процесуальних норм;

- визначення пріоритетів макроекономічного розвитку, тобто формулювання діагностованих за певними критеріями цілей, забезпечення їх реалізації необхідними ресурсами, оцінку соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків вирішення цих пріоритетів;

- реалізацію соціально-духовних цінностей, оскільки наші різноманітні закони, наслідки господарської діяльності мають сенс тільки в тому разі, якщо вони спрямовані на задоволення потреб громадянського суспільства;

- регулювання економічної діяльності для досягнення визначених цілей шляхом підтримки функціонування ринкового механізму, тобто регулювання співвідношення сукупного попиту та сукупної пропозиції.

Законодавче закріплення державної політики, має виключно практичне значення, оскільки дає змогу не тільки сприяти визначенню стратегій і тактик суб'єктів господарювання, тобто організаційно-діяльнісному забезпеченню реалізації основних економічних інтересів, а й захистити їх від свавілля, у тому числі й державного.

Етапи формування та закріплення державної політики в основному проходять у структурах державного апарату – органах державної влади – та виконуються державними службовцями. Це накладає вимоги щодо високого професіоналізму в діяльності працівників органів державної влади, а також нормативного врегулювання процесуальних регламентів формування, закріплення та реалізації положень державної економічної політики.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Назвіть основні напрями розвитку сучасної економічної системи.
2. Чи має бути економіка соціально орієнтованою: «за» та «проти». Відповідь обґрунтуйте та наведіть приклади.
3. У чому полягає відмінність економіки індустріального типу та постіндустріальної економіки?
4. Поясніть, які напрями економічної діяльності мають обов'язково регулюватись державою, власну думку обґрунтуйте.
5. Який вплив має здійснюватися публічними організаціями у період криз і спадів, що ви розумієте під «керуючою системою» у період криз і спадів?
6. Назвіть етапи формування та еволюції публічного адміністрування у сфері економіки.
7. Що гарантує та надає держава для забезпечення підприємницької діяльності? Чи формуються в Україні нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу?
8. Які, на вашу думку, існують особливості в управлінні власністю?
9. Поясніть переваги та недоліки вітчизняної антимонопольної діяльності. Яку роль відіграє конкуренція у формуванні економічного розвитку?
10. Охарактеризуйте складові механізму взаємодії суспільства та економіки.

ТС 12. Корпоративна влада та публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях

12.1. Поняття та види добровільних об'єднань. Загальні принципи управління в добровільних об'єднаннях.

12.2. Управління в громадських об'єднаннях. Управління в суспільно-господарських об'єднаннях. Управління в господарських товариствах, що мають на меті отримання прибутку.

12.3. Управління в релігійних об'єднаннях

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні не встановлено чіткого визначення добровільних об'єднань, тому доцільно спиратись на найбільш узагальнене та об'ємне визначення про господарські об'єднання (ст. 70 Господарського кодексу України), де зазначено, що підприємства та організації мають право на добровільних засадах об'єднувати свою господарську діяльність (виробничу, комерційну та інші види діяльності).

Господарські об'єднання – це сукупність самостійних суб'єктів господарювання, які об'єднують свою виробничу, наукову, комерційну та іншу господарську діяльність для захисту спільних інтересів, координації зусиль у вирішенні складних технічних, технологічних, фінансових, соціально-економічних завдань, реалізації цільових програм та проектів інвестиційного та науково-технічного характеру. Узагальнено умовно розрізняють в Україні два типи об'єднань:

1) **добровільні об'єднання підприємств** – асоціації, холдинги, фінансові групи, трести, картелі (синдикати), концерни, консорціуми, корпорації;

2) **інституціональні об'єднання підприємств**, діяльність яких організовується безпосередньо Міністерствами, або Кабінетом Міністрів України у наказовому порядку, серед яких функціонують такі: виробничі об'єднання, науково-виробничі (науково-технічні) об'єднання, виробничо-торговельні об'єднання, інші подібні об'єднання, які діють у агропромисловому та житлово-господарському комплексі, будівництві тощо.

Також доцільно розмежовувати діяльність підприємств та організацій відповідно приватної та публічної сфер. У певних країнах діяльність організацій публічної сфери регулюється загальними законами про асоціації (Франція), в інших - *діють окремі закони про різноманітні їх види* (Аргентина, Германія, Єгипет), а в Україні діє закон «Про громадські об'єднання» [8], де зазначено, що **громадське об'єднання** – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. В Україні громадські об'єднання утворюються і діють на принципах:

- 1) добровільності;
- 2) самоврядності;
- 3) вільного вибору території діяльності;

- 4) рівності перед законом;
- 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);
- 6) прозорості, відкритості та публічності.

Головна особливість управління в організаціях публічної сфери [4, с. 23–34] полягає у тому, що вони покликані на відміну від приватних організацій, які створюються для досягнення економічних специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності, для отримання прибутку, публічні організації **на меті ставлять досягнення політичних і/або соціальних цілей.**

Згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» **політичною партією** визнається зареєстроване відповідно до закону добровільне об'єднання громадян — прихильників відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яка має за мету сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах.

Найповнішу характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх *класифікація за організаційно-правовими властивостями*, згідно з якими виділяють:

- масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки тощо);
- органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку);
- органи громадського самоврядування (ради й колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети та ін.).

К. Томлінсон виділила такі типи організацій залежно від взаємодії ринкової та політико-соціальної сфер (рис. 12.1).

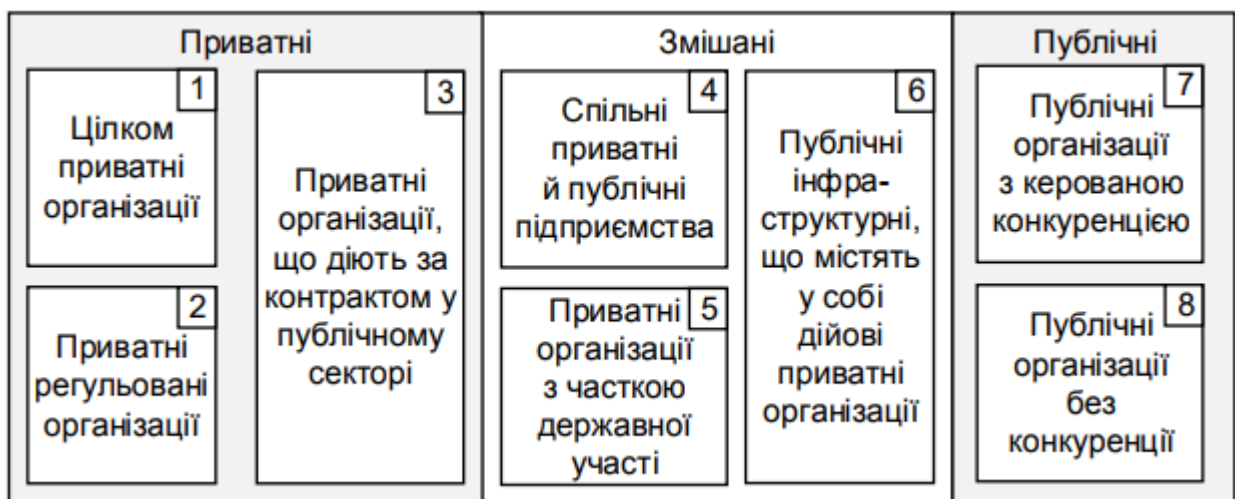


Рис. 12.1. Типологія організацій залежно від взаємодії ринкової та політико-соціальної сфер

Перші два блоки мають включати приватні та колективні підприємства, господарські товариства, а також підприємства, які засновані на власності об'єднання громадян; третій блок (публічні об'єднання) передбачає відповідно до форм власності дію таких підприємств: комунальне підприємство, засноване на власності відповідної

територіальної громади; державне підприємство, засноване на державній власності.

Отже, можна виділяти численну кількість особливостей приватних та публічних організацій, разом з тим слід зазначити, що процес управління в кожній з них у зв'язку з цим буде вирізнятися.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань.

Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке громадське об'єднання. Належність чи неналежність до громадського об'єднання не може бути підставою для обмеження прав і свобод особи або для надання їй органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування будь-яких пільг і переваг.

Кожна особа має право добровільно у будь-який час у порядку, встановленому статутом, припинити членство (участь) у громадському об'єднанні.

Громадські об'єднання мають право реалізовувати свою мету (цілі) шляхом укладення між собою на добровільних засадах угод про співробітництво та/або взаємодопомогу - утворення громадських спілок, а також в інший спосіб, не заборонений законом.

Громадські об'єднання можуть здійснювати співробітництво з іноземними неурядовими організаціями та міжнародними урядовими організаціями з дотриманням законів України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації - 14 років.

Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи. Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Мають такі риси:

- 1) право членів здійснювати управління діяльністю громадської організації відповідно до її мети, визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, крім випадків визначених законом;
- 2) вільний вибір території діяльності;
- 3) рівність перед законом;
- 4) вищий орган управління «Права Управління» реалізуються через їх вищі статутні органи – загальні збори, конференції, зїзди;
- 5) повноваження керівника та інших органів управління, порядок їх формування і зміни складу, термін повноважень і порядок обрання визначаються статутом.

Господарські товариства – це господарські організації, які створюються фізичними або юридичними особами на договірних засадах, шляхом об'єднання майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку.

В окрему категорію виділяють *релігійні об'єднання*, особливість управління в яких полягає у специфічності їх сутності, зокрема єдності сповідання і поширення віри, що володіє такими ознаками відповідно до їх мети: віросповідання; вчинення богослужінь, інших релігійних обрядів і церемоній; навчання релігії і релігійного виховання своїх послідовників. Релігійні об'єднання можуть створюватися у формі релігійних груп і релігійних організацій.

Особливості управління в релігійних організаціях визначаються їх конфесійною приналежністю: католицька церква прямує до централізму, православна церква вирізняється корпоративізмом (підкреслюється соборність), а протестантські деномінації вирізняються автономністю систем управління на рівні окремої громади.

Релігійна організація – практична форма реалізації конституційного права колективно відправляти релігійні обряди, вести релігійну діяльність, яка утворюється з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати та поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури.

Види:

- 1) *релігійна громада* – місцева релігійна організація віруючих громадян одного і того ж віросповідання, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб;
- 2) *релігійні управління та центри* – діють на підставі власних статутів, зареєстрованих у визначеному порядку. Їх відмінністю від громади є прив'язка до територіального місцезнаходження. Вони мають право засновувати інші види: монастирі, братства, місії, духовні навчальні заклади;
- 3) *монастирі, братства, місії* – можуть бути створені як громадою так і релігійним управлінням чи центром. Процес їх створення та реєстрації аналогічний до попередніх;
- 4) *духовні навчальні заклади* – є спеціальними навчальними закладами для підготовки священнослужителів і служителів інших, необхідних для релігійних організацій. Свої статuti вони подають до державного органу у справах релігії.

Насамперед можна виділяти численну кількість особливостей приватних та публічних організацій, разом з тим слід зазначити, що процес управління в кожній з них у зв'язку з цим буде вирізнятись.

Загальні ознаки особливостей управління у добровільних об'єднаннях:

- 1) добровільність участі та, зазвичай, ініціатива створення;
- 2) законність мети існування об'єднання;
- 3) самоврядність створення, тобто в законодавчих межах, але за правилами, що самостійно встановлюють учасники об'єднання.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поясніть сутність та призначення добровільних об'єднань.
2. Назвіть загальні принципи управління в добровільних об'єднаннях.
3. У чому полягає відмінність громадського об'єднання та об'єднання громадян, громадської організації та громадської спілки? Відповідь обґрунтуйте та наведіть приклади.
4. Чи існують відмінності управління в суспільно-господарських об'єднаннях та господарських товариствах, що мають на меті отримання прибутку, відповідь обґрунтуйте?
5. Охарактеризуйте особливості управління в релігійних об'єднаннях.

Т 13. Відповідальність у публічному адмініструванні

13.1. Правопорушення та відповідальність. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

13.2. Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

13.3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.

Влада *повинна забезпечувати* мінімально необхідні умови успішної діяльності людини за рахунок дотримання встановленого порядку і стабільності. Демократичній політичній культурі притаманна впевненість громадян, *по-перше*, в їхній спроможності впливати на діяльність органів влади, а *по-друге*, – в тому, що влада відповідально ставиться до їхніх потреб.

На сьогодні виділяють особливий вид юридично значущої поведінки, який шкодить державі, суспільству та особі – *правопорушення* – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія або бездіяльність) дієздатної особи, за яке передбачена юридична відповідальність згідно з чинним законодавством [42, с. 463].

Ознаки правопорушень подані на рис. 13.1.

У разі відсутності вини випадок заподіяння шкоди не розглядається як правопорушення, тобто відсутність зазначених ознак не дає змоги розглядати діяння як правопорушення. Також розрізняють правопорушення за ступенем суспільної небезпеки та заподіяної шкоди (рис. 13.2 на основі [42]).

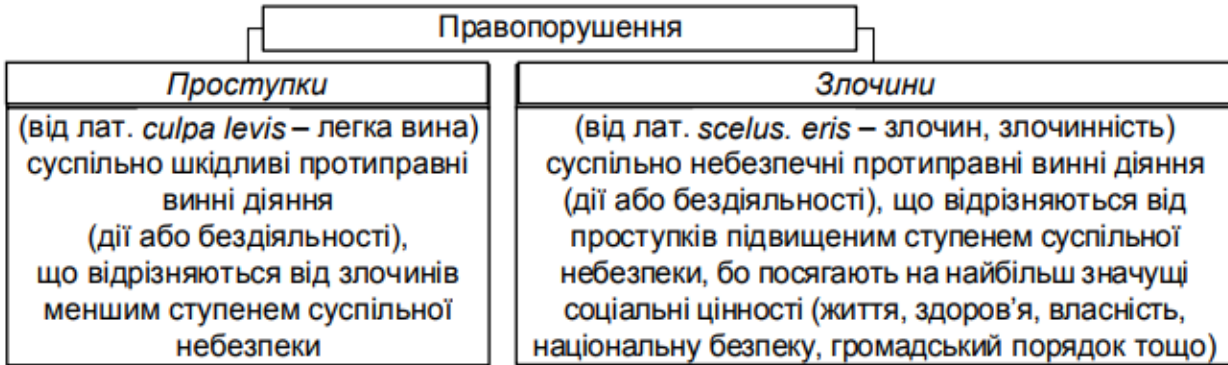


Рис. 13.1. Правопорушення за ступенем суспільної небезпеки та заподіяної шкоди

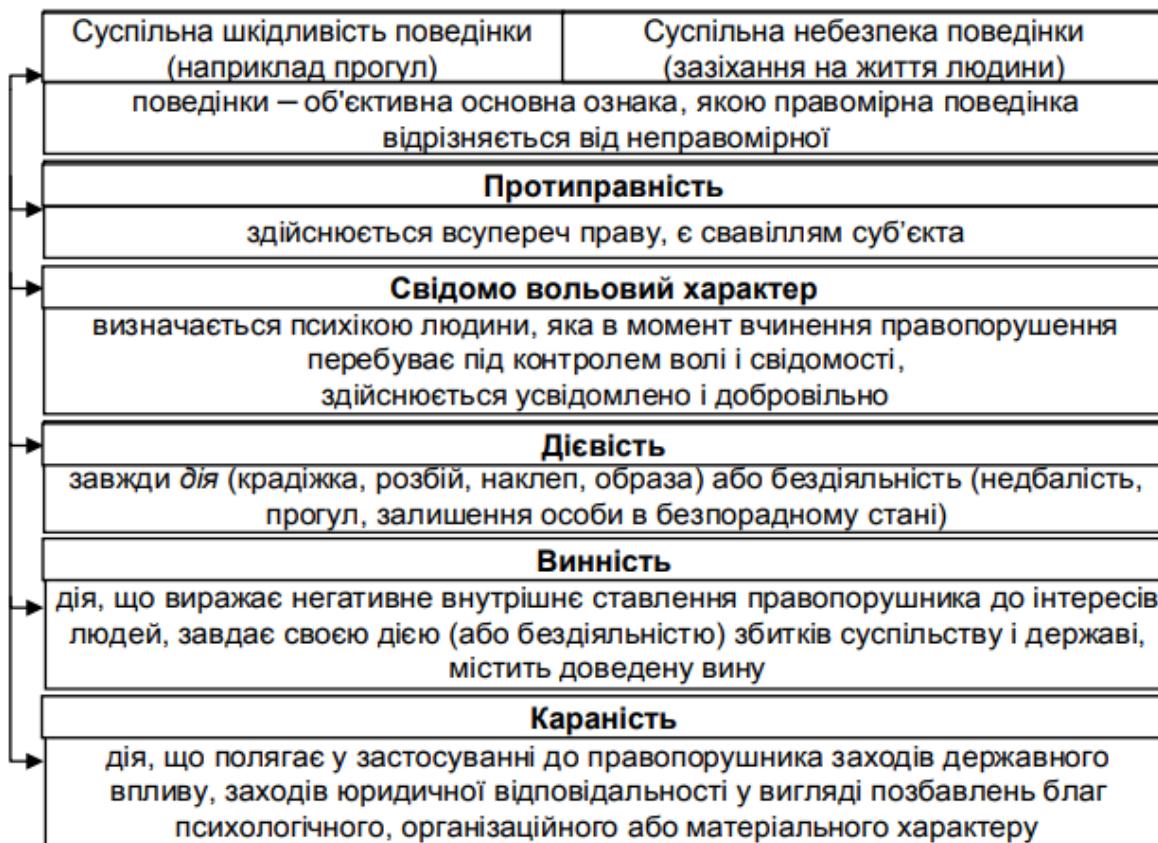


Рис. 13.2. Ознаки правопорушень

Слід зазначити, що також виділяють особливим видом правопорушень дитячі правопорушення, так звані **ювенальні**, їх запобігання полягає у потребі виховання гідних громадян суспільства з позитивними цілями та цінностями.

Відповідальність органів та посадових осіб – один із принципів місцевого самоврядування, органів державної влади та місцевого самоврядування [2, с. 104].

Спосіб та коло дій посадових осіб обмежено повноваженнями зазначеними Конституцією та законами України.

Заходи впливу та відповідальність органів місцевого самоврядування позначено на рис. 13.3.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, а також представники недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування несуть повною мірою відповідальність відповідно за позначене в законодавстві правопорушення згідно зі встановленим чинним законодавством України [48; 52; 53].



Рис. 13.3. Заходи впливу та відповідальність органів місцевого самоврядування

У результаті розвитку суспільства завжди проявляється його неминучий негативний наслідок – **правопорушність** – вид соціальних відхилень, соціальне явище [42, с. 470].

Відповідно до розподілу правопорушень по регіонах України за рівнем кількості справ, які знаходились у провадженні, та осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності станом на початок 2012 р. [57, с. 130] серед численного переліку адміністративних правопорушень відзначились Донецька обл., Дніпропетровська обл., м. Київ, Харківська обл. Слід зазначити, що за 2010 – 2014 рр. спостерігається тенденція значного скорочення кількості адміністративних справ правопорушень, що надходять на розгляд, але разом з тим несуттєво, але збільшується загальний рівень кількості нерозглянутих справ, що є негативною тенденцією.

Суспільство товарно-ринкового середовища не здатне викоринити правопорушність, але може утримувати її у статичній рівновазі в необхідних межах переважно за рахунок юридичної відповідальності.

Відповідальність особи перед державою та суспільством визначає її **громадянську**

позицію і є важливою характеристикою особистості державного службовця. Мається на увазі суспільна відповідальність як відповідальність не лише перед співгромадянами-сучасниками, а й перед минулими та майбутніми поколіннями [33, с. 20]. Перенесення такої ідеї на сфери життєдіяльності людини, зокрема відносини держави та суспільства, дозволяє зазначити існування взаємної відповідальності особистості, держави та суспільства один перед одним. **Виділяють відповідальності** людини перед самою собою, інколи також розглядають окремо відповідальність людини перед Богом, це об'єднується у соціальну відповідальність, яка у свою чергу складає відносну величину – суспільну відповідальність, що має абсолютний характер.

Суспільна відповідальність – це відповідальність за себе і за інших, що має бути головною ознакою не тільки звичайного громадянина, а й, перш за все, однією з головних характеристик державного службовця та загалом публічного діяча. У сфері публічного адміністрування розрізняють за галузями права такі види юридичної відповідальності (табл. 13.1 розроблено на основі [42, с. 476–478]).

Таблиця 13.1

Види юридичної відповідальності за галузями права

Назва юридичної відповідальності, правопорушення	Юридична підстава відповідальності	Суб'єкти відповідальності	Суб'єкти притягнення	Засоби конституційно-правової відповідальності	Право-застосовний акт
1	2	3	4	5	6
Конституційно-правова відповідальність , конституційні правопорушення (проступки), інколи називають політичною відповідальністю	Конституція України, Закон України "Про Конституційний Суд України", Регламент конституційного Суду України	Президент, уряд, парламент, орган конституційного контролю (в Україні – Конституційний Суд); органи і посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, депутати, громадські об'єднання, виборчі комісії	Парламент, Конституційний Суд, президент, територіальна громада (виборці) тощо	Усунення президента в порядку імпічменту, розпуск парламенту, недовіра і відставка уряду, відставка окремих міністрів, вираження недовіри депутатам та їх відкликання виборцями, визначення неконституційними актів чи окремих їх частин, призупинення актів виконавчих органів влади та інші	Постанова, указ, рішення
Адміністративна відповідальність , адміністративні правопорушення (проступки)	Кодекс про адміністративні правопорушення, Митний кодекс, Закон "Про запобігання і протидії корупції" та ін.	Фізичні (від 16 років) і юридичні особи	Індивідуальні (суддя, посадова особа відповідних органів); Колегіальні шляхом голосування (виконавчі комітети та адміністративні комісії, інспекції)	Попередження, штраф, платне вилучення чи конфіскація предметів, адміністративний арешт, позбавлення спеціальних прав (наприклад, прав водія) тощо	Постанова

Продовження табл. 13.1

1	2	3	4	5	6
Цивільно-правова відповідальність , цивільно-правові правопорушення (проступки)	Цивільно-процесуальний кодекс та ін.	Фізичні і юридичні особи	Суди – загальний, господарський, третейський	Відшкодування майнових втрат, скасування незаконних угод, штраф, пеня та інші засоби, що полягають у примушуванні особи нести негативні майнові наслідки, компенсація моральної шкоди	Рішення
Трудова відповідальність (різновиди: дисциплінарна і матеріальна), трудові правопорушення (проступки)	Кодекс законів про працю та ін.	Дисциплінарна відповідальність – працівники (з 16 років), учні (з 14 років); матеріальна відповідальність – працівники і роботодавці	Адміністрації підприємств, установ, організацій (особа, котра володіє розпорядчо-дисциплінарною владою над конкретним працівником)	Дисциплінарної відповідальності – догана, зниження за посадою, звільнення; матеріальної відповідальності – грошове стягнення працівника на користь роботодавця – розміром завданої шкоди у межах середнього заробітку, а за умисне заподіяння шкоди – у повному її розмірі; грошове стягнення роботодавця на користь працівника – в повному розмірі незалежно від його (роботодавця) фінансово-економічного становища	Наказ. Відшкодування майнової шкоди може бути й без видання акта – добровільним
Кримінальна відповідальність , кримінальні правопорушення (злочини)	Кримінально-процесуальний кодекс	Фізична особа, що скоїла злочин одноосібно чи колективно, групою (простий і організований), зокрема службова особа (незаконне збагачення, комерційний підкуп тощо)	Суд – кримінальний	Штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі – застосовуються тільки в судовому порядку	Вирок

Діяння або бездіяльність суб'єктів міжнародного права, що суперечать нормам і принципам міжнародного права або власним зобов'язанням і заподіюють шкоду іншому суб'єкту, групі суб'єктів міжнародного права або всьому міжнародному співтовариству трактують як міжнародні правопорушення публічної діяльності. **За ступенем суспільної загрози** ці правопорушення зазвичай умовно поділяють на [42]: міжнародні злочини (наприклад, міжнародний тероризм, работоргівля тощо); міжнародні делікти (проступки) (порушення торговельних зобов'язань). Різні види відповідальності у нормативно-правовій базі різних країн у межах міжнародного права перебувають у взаємодії. Кожен прецедент знаходить свій відгук у відповідному нормативно-правовому акті.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Чи має суспільство контролювати діяльність органів влади, якщо так, то чому та яким чином?
2. Поясніть чи всі правопорушення мають передбачати відповідальність.
3. Чи має відрізнятись відповідальність за правопорушення для державних службовців та громадян? Відповідь обґрунтуйте.
4. Які основні види відповідальності для представників публічної сфери?
5. При здійсненні міжнародної публічної діяльності які інститути мають фіксувати правопорушення? Поясніть, де правопорушники мають нести відповідальність, відповідь дайте на прикладі України.

Список використаної та рекомендованої літератури

Основна

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно- функциональные вопросы) : учеб. пособ./ Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
2. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
3. Менеджмент для публічної влади: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. – Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект- Поліграф», 2011. – 360 с.
4. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів усіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)») / С. І. Чернов; С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 98 с.

Додаткова

5. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадські ради / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2014. – 76 с.
6. Амосов О. Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». – Спеціальний випуск. – Червень, 2013. – С. 6–13.
7. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В. Д. Андрианов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 288 с.
8. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность / В. Д. Андрианов. – М. : Экономика, 2011. – 304 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
10. Багній М. Державна реєстрація громадських об'єднань та благодійних організацій : практич. посіб. / М. Багній, Т. Яцків. – Львів, 2014. – 176 с.
11. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія/ В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
12. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2008. – 1536 с.
13. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
14. Ведута Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства / Е. Н. Ведута. – М. : Академический Проект, 2003. – 456 с.
15. Голубева А. А. Оценка порталов органов государственного управления на основе

концепции общественной ценности. Научные доклады / А. А. Голубева. – № 5(R). – СПб. : НИИ менеджмента СПбГУ, 2007. – 40 с.

16. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. / авт. кол. под ред. А. В. Облонского, А. Г. Барабашева. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 440 с.

17. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки : підручник / В. М. Гриньова, М. М. Новікова. – К. : Знання, 2008. – 398 с.

18. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія/кол. авт.; відп.ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

19. Державне управління та державна служба : словник-довідник / за ред. О. Ю. Оболенського. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.

20. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.

21. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.

22. Методичні вказівки до практичних занять з дисципліни «Публічне адміністрування» для студентів денної та заочної форми навчання спеціальності 7(8).03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» / Укладач А.С. Зеніна-Біліченко. – Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2015. – 28 с.

23. Методичні вказівки до самостійної роботи з дисципліни «Публічне адміністрування» для студентів спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» денної форми навчання / Укл. Зеніна-Біліченко А.С. – Дніпродзержинськ, ДДТУ, 2015. – 60 с.

24. Захарчин Г. М. Нова епоха, нова культура, нові закони / Г. М. Захарчин // Збірник тез міжнар. наук-практ. конф. «Наука і духовність у системі сучасного управління» (19 квітня 2012 р.). – Львів : Сполом, 2012. – 308 с. – С. 34–35.

25. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 418 с.

26. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел / К. О. Колесникова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 3. – С. 1–8.

27. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

28. Косінов С. Контроль над публічною владою як форма юридичної діяльності / С. Косінов // Право України. – 2013. – № 12. – С. 249–255.

29. Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика / С. Косінов // Вісник національної академії правових наук України. – 2013. – № 4. – 2013. – С. 49–57.

30. Косінов С. Народ як первинний суб'єкт здійснення контролю над публічною владою / С. Косінов // Право України. – 2013. – № 10. – С. 178–184.

31. Косінов С. Демократичні засади та цінності в організації публічної влади / С. Косінов // Вісник академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 128–134.

32. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // *Философия и общество*. – 2008. – № 3 (51). – С. 69–79.
33. *Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка* / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
34. Лазор О. Д. *Основи державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб.* / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
35. Малиновський В. Я. *Державне управління : навч. посіб.* / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відділ «Вежа» Вол. держ. унів. ім. Л. Українки, 2000. – 558 с.
36. Мельник А. Ф. *Державне управління : підручник* / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
37. Мельник А. Ф. *Муніципальний менеджмент: навч. посіб.* / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
38. Монастирський Г. Л. *Теорія організації: навч. посіб.* / Г. Л. Монастирський. – К. : Знання, 2008. – 319 с.
39. Ястремська О. М. *Публічне адміністрування : навчальний посібник* / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання

Укладач: Зеніна-Біліченко Антоніна Сергіївна

Підписано до друку _____ 2017р.

Формат А 5 обсяг _____ др.арк.

Тираж _____ примірник. Замовлення _____

51918 м. Кам'янське,
вул. Дніпробудівська, 2.

