

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський державний університет харчування та торгівлі

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
Опорний конспект лекцій
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»
ступеня освіти магістр

Харків
ХДУХТ
2017

Публічне адміністрування : опорний конспект лекцій для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» ступеня освіти магістр [Електронний ресурс] / укладачі: О. Є. Чатченко, О. П. Ткаченко. – Електрон. дані. – Х. : ХДУХТ, 2017. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. – Назва з тит. екрана.

Укладачі: О.Є. Чатченко, канд. екон. наук, доц.,
О.П.Ткаченко, канд. екон. наук, доц.

Рецензент: В.М. Селютін, канд. екон. наук, доц.

Кафедра менеджменту організацій

Схвалено методичною комісією вищого навчального закладу за спеціальністю 073 «Менеджмент»

Протокол від «03» липня 2017 року № 16

Схвалено редакційно-видавничою радою ХДУХТ

Протокол від «30» червня 2017 року № 6

Схвалено вченою радою ХДУХТ

Протокол від «03» липня 2017 року № 16

© Чатченко О. Є.,
Ткаченко О. П.,
укладачі, 2017 рік
© ХДУХТ, 2017 рік

ЗМІСТ

Вступ	4
Тема 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування	5
Тема 2. Основні етапи розвитку управління суспільством	20
Тема 3. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер	32
Тема 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування	51
Тема 5. Публічне адміністрування та влада. Публічне адміністрування та муніципальна публічна влада	63
Тема 6. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування	89
Тема 7. Публічне адміністрування та економіка. Процес планування місцевого економічного розвитку	101
Тема 8. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері	109
Тема 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування	117

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.

Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» містить теми, які можуть бути використані на лекційних заняттях і самостійній роботі студентів, що навчаються за спеціальністю 073 «Менеджмент» ступеня вищої освіти магістр за спеціалізацією «Менеджмент організацій та адміністрування».

ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 1.1. Сутність та основні поняття публічного адміністрування.
- 1.2. Історичний розвиток публічного адміністрування.
- 1.3. Об'єкт, мета та завдання навчальної дисципліни.
- 1.4. Методологія публічного адміністрування.

1.1. Сутність та основні поняття публічного адміністрування

Трансформаційні процеси сучасного українського суспільства викликають зміну важливих соціальних відносин, у тому числі відносин між державою та суспільством. Це спричиняє модернізацію державних інституцій, відмову від попередніх і впровадження нової моделі організації взаємодії громадян з органами влади.

Термін «публічне адміністрування» протягом останніх років поступово входить у науковий обіг в Україні та все частіше застосовується в політичних, економічних та соціальних сферах [1]. Проте до сьогодні триває дискусія щодо змісту та сфери використання як цього терміну, так і близьких до нього понять.

Досліджуючи підходи до розкриття змісту поняття «публічне управління» доцільно виходити, перш за все, із мультідисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї «публічного», яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арендт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін.

В англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики і економіки О. Кілієвич з'ясовує сутність даного поняття таким чином:

- по-перше, Public sector включає інститути як загальнодержавні, так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;
- по-друге, поняття Public policy, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як суспільна політика, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;
- по-третє, під Public administration слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади.

В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян».

Сама сфера «публічного» дістала значних змін, і як наслідок це знайшло відображення у змісті поняття, крім того, для визначення його

використовуються різні теоретичні підходи (у галузях економіки, соціології та права), що ускладнює уніфікацію змісту цього поняття. Прикладом є тлумачення поняття Public, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії:

- (прикметник), взаємопов'язані дії, що стосуються, або зачіпають, нації, держави або населення;

- (іменник), протилежне приватному, народ, нація, що не пов'язані з урядом цієї країни;

- (прикметник), державна скарбниця / напрями загального користування / мережі загального користування тощо. Тобто до сфери публічного відноситься все, що пов'язане з нацією, державою, суспільством; а також все, що знаходиться у бінарній опозиції до поняття «приватний».

Найбільш чітко з цього приводу висловився В. Вільсон «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумніву є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Наведена цитата дозволяє стверджувати, що автор вводить до системи адміністрування усі органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші організації, діяльність яких спрямована на надання населенню таких послуг, які є предметом опікування уряду.

Узагальнення підходів науковців дозволяє виокремити наступні складові змісту публічного адміністрування:

- одночасні процеси формування політики і управління у рамках даного політичного курсу;

- розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;

- організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;

- формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;

- процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, яке базується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, котрі мотивуються лише суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;

- діяльність щодо збирання та обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (прикордонник) до аудиту, аналізу (політологи), діяльності урядових агенцій.

Таким чином, публічне адміністрування охоплює систему державної виконавчої влади і місцеве самоврядування, і є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики.

Відсутність категорії «публічне адміністрування» в Україні та в усіх пострадянських країнах обумовлено тим, що для тоталітарного режиму притаманним було саме державне управління як керуючий вплив на усі боки суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу і навіть приватне життя). В умовах ринкової економіки така ситуацію не можлива. Підприємства, організації недержавної форми власності функціонують в межах існуючих в державі законів, але самостійно формують політику, стратегію і тактику дій. Їх структурні підрозділи повністю підпорядковані центральному офісу, в якому здійснюються функції планування, організації, мотивації і контролю у повному обсязі. Між державою і приватним підприємством формуються інші відносини, які пов'язані з контролем за дотриманням законів, удосконаленням державної політики, створенням умов для роботи таких підприємств у напрямках, які є дійсно адмініструванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності).

Більшість авторів, що досліджують проблеми публічного адміністрування, визначають той факт, що воно є складовою управління. Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття – управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети.

Все вищезазначене є підставою для уточнення змісту понять «управління» та «публічне адміністрування» у відповідності до сучасного етапу розвитку суспільства та існуючого рівня розуміння цих процесів.

Управління – цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

Публічне адміністрування – цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, що супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади (рис. 1.1) і розглядається як: професійна діяльність державних

службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

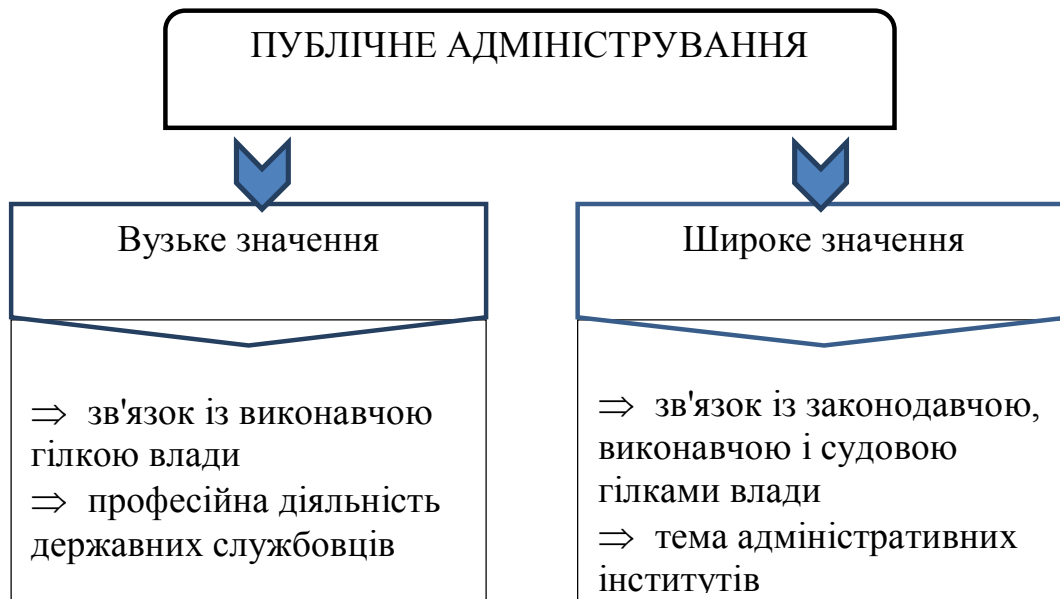


Рисунок 1.1 – Сутність публічного адміністрування

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто, публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які:

- пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою);
- мають важливе значення у формуванні державної політики;
- є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;
- пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

Американські вчені об'єднують визначення публічного адміністрування у чотири категорії: політичну, правову, управлінську, професійну (рис. 1.2).

Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом. Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування.

Як діяльність уряду публічне адміністрування є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави. Як професія, публічне адміністрування має розвинуті цінності та етичні стандарти. Як діяльність, воно лише відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства. Як фаза у циклі публічної політики публічне адміністрування є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується.

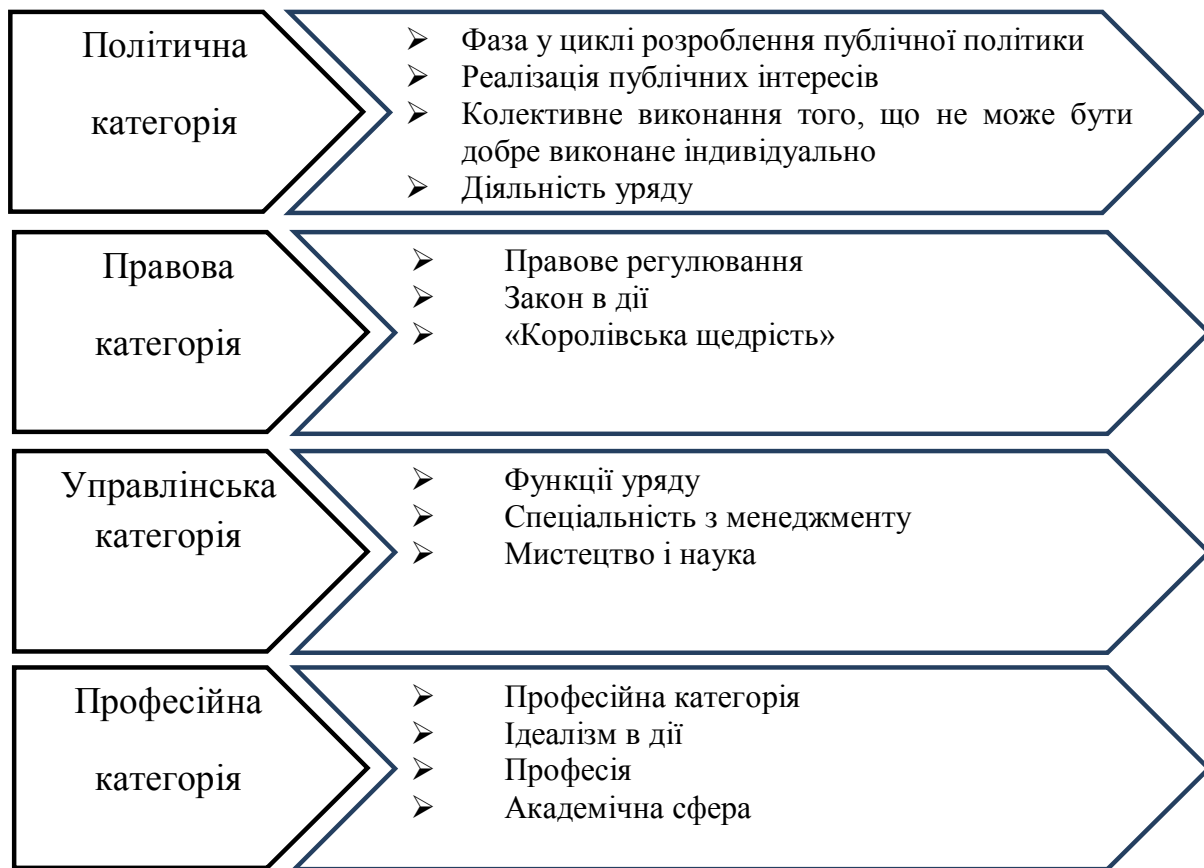


Рисунок 1.2 – Підходи до визначення поняття «публічне адміністрування»

Публічне адміністрування створюється і обмежується правовими інструментами, тому передбачає здійснення однієї з найстаріших функцій уряду – правового регулювання. Публічне адміністрування невід’ємно пов’язане із виконанням законів і не може існувати без законодавчої бази. Жоден державний службовець не може чинити будь-які дії, не передбачені законодавчими або нормативно-правовими актами.

Одним з ранніх розумінь публічного адміністрування є розгляд його як «королівської щедрості». За часів коли все належало короні (престолу), задоволення будь-яких потреб шляхетних осіб чи селян мало сприйматись як дарунок. В сучасному світі цю версію публічного адміністрування можна побачити в традиційних монархіях чи диктатурах, де лікарні, школи, парки і тощо видається як таке, що дарується автократом вдячним людям. Відтак, королівська щедрість – це будь-які товари, послуги, нагороди чи відзнаки, якими діюча влада може винагородити громадян.

Публічне адміністрування є мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають «природні здібності» до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об’єднувати людей. Публічне адміністрування – це ідеалізм в дії. Традиційно шляхетність і патріотизм асоціювались з обов’язками публічних службовців.

Тому багато людей починають кар'єру на публічній службі тому, що вони є ідеалістами: вони вірять та прагнуть втілювати благородні принципи.

Публічне адміністрування – академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, що застосовується у публічному секторі. Але це традиційно йде поза відношенням до менеджменту та об'єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність публічних інституцій. Як сфері дослідження, публічному адмініструванню притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування, психології, права, антропології, медицини, лісового господарства та інших галузевих наук. Публічне адміністрування – міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту.

Публічне адміністрування може бути прямим – коли публічні службовці надають послуги населенню, і непрямим – коли уряд сплачує приватним підприємцям за постачання товарів чи надання послуг громадянам (рис.1.3). Наприклад, охоронці багатьох урядових будинків є робітниками приватних організацій.

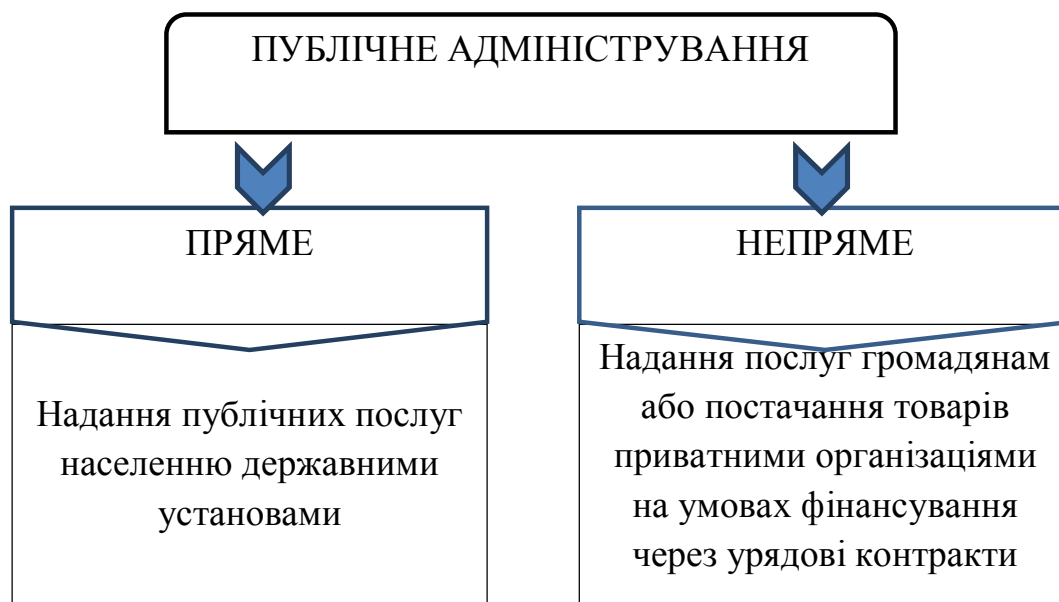


Рисунок 1.3 – Види публічного адміністрування

Більшість науковців ототожнюють два поняття «державне управління» та «публічне адміністрування». Часто ці дві категорії прирівнюють до управління, не розмежовуючи їх сутності. Поняття публічної та державної служби не є тотожними.

Вітчизняними вченими публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

З'ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов'язані з цими:

– публічне адміністрування – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах;

– публічні функції – це види діяльності публічних адміністрацій, які пов'язані з виконанням суспільних законів та наданням адміністративних та публічних послуг;

– адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи нормативно-правового акта, спрямованого на реалізацію її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, реєстрації тощо);

– публічна послуга – послуга, що надається працівниками адміністрацій юридичним або фізичним особам, відповідальність за якість якої несе держава або адміністрація.

1.2. Історичний розвиток публічного адміністрування

Точкою відліку для виникнення публічного адміністрування в нинішньому його вигляді багато авторів вважають одинадцяте сторіччя. У цей час з'являється самостійне поняття «публічний службовець» як представник однієї з трьох категорій, що служили монарху: суд, армія і власне публічні службовці (чи клерикали). При цьому перші дві категорії мали значно більші права і можливості порівняно з третьою. Публічні службовці в цей час забезпечували задоволення особистих потреб, виконуючи канцелярські функції. У феодальному суспільстві адміністративні функції були цілком пов'язані зі змістом і обслуговуванням власності сюзерена. Управління базувалося на усних інструкціях і угодах.

Зрозуміло, що створення та розвиток публічного адміністрування пов'язані з наявністю правової бази, перш за все, публічного права. На території сучасної України даний вид права був відомим ще з періоду Київської Русі і зафіксований в такому документі XII ст., як «Російська правда». Але в період вотчинного правління руськими князівствами відбувалося змішування публічного права з приватним, як і в інших європейських країнах того часу.

Історичний розвиток публічного адміністрування у хронологічному порядку представлено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Історичний розвиток публічного адміністрування

Періоди	Представники	Основні здобутки
1	2	3
11–12 сторіччя	Церква, Світська влада «Папська революція»	Нові принципи публічного адміністрування: – принцип суворої ієрархічності, характерний для церковних інститутів; – принцип поділу публічного і приватного; – використання римського права у світській сфері і церковного права – у церковній
	Граціан	Поява принципу вертикальної і горизонтальної ієрархії та єдності команди. Впровадження норми, за якою клерк може робити кар'єру тільки на підставі особистих заслуг, а не старшинства. Неприпустимість «запроданства» клерків, вони не повинні виконувати обов'язки і доручення, не передбачені створеними для них письмовими інструкціями. Початок формальній адміністративній структурі
	король Англії Генріх II	Створення спеціалізованих департаментів. Заснування канцелярії, казначейства і судів
	король Сицилії Фредерик II	Видання зразку Decretum Gratianus – Конституцію Мелфі «свідоцтво про народження сучасної бюрократії»
14–15 сторіччя		Створення «колегіальних адміністрацій», що контролюють і координують реалізацію політики у певних сферах, виконуючи при цьому як політичні, так й адміністративні задачі. Керівники яких мали право на прийняття власних рішень у межах своїх повноважень. Початок активного розвитку міст і університетської науки, що не могло не впливати на публічну службу
15–16 сторіччя	король Англії Едвард IV	Збільшення влади світських правителів, що встановлюють монополію на використання сили та стягування податків. Здійснення подальшої диференціації і формалізації публічної служби. Для службовців видаються формальні інструкції і постанови, у яких приділяється увага їхнім завданням, компетенції, заробітній платі, ієрархії та ін. Визначено функції окремо для двох категорій «домашніх» службовців: «нижчих», до яких належить обслуговуючий персонал, і «вищих», до яких належать адміністративні посади

1	2	3
15–16 сторіччя	Клод де Сейселль	Зміни в політичній ідеології – монархія все більше і більше розцінюється як інструмент забезпечення суспільного добробуту. Це багато в чому пов'язане з відродженням класичної грецької концепції поліса, що базується на невіддільності політики й етики (поняття «загального блага»)
17 сторіччя	А. Алтузіус	Теоретичні обґрунтування з приводу необхідності поділу суспільної та приватної сфери. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Основними якостями вищого функціонера повинні бути лояльність і нейтральність, а також мудрість, досвідченість, обізнаність, точність, швидкість, скромність, гнучкість і правдивість
	Фон Зекендорф	Перша книга з публічного адміністрування, в якій автор заперечує цінність політичної літератури того часу для людей, що займаються адміністративною діяльністю, і зосереджується на практичних аспектах їхньої роботи, у тому числі докладно описуючи види адміністративної роботи та функціональні обов'язки різних службовців
	Людовик XIV	Подальша централізація влади, яка викликала необхідність розвитку більш ефективних систем оподаткування та створення постійної армії, що організовувалася на основі територіального й ієрархічного принципів і була прикладом, у цьому сенсі, для організації цивільних адміністрацій. Централізація розглядалась як ключове адміністративне поняття тих часів. Створення множини центральних урядових бюро з чіткою спеціалізацією функцій і постійно зростаючим штатом співробітників. В кожному регіоні призначалися спеціальні представники центральної влади – інтенданти (а пізніше – префекти), що формували свій власний штат службовців, які практикували стандартизовані дії. Втрата монархом монополії на управління державою. Монополія перейшла від однієї людини до групи осіб; суверен мав потребу в своїх службовцях не менше, ніж вони мали потребу в ньому
18 сторіччя	Фон Юсті, Дж. Локк, Ш-Л. Монтескє, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсон, А. Сміт	Діяльність вищих функціонерів стає професійною, удосконалюється система добору і навчання. Посилення ролі держави, правителі все більше мали потребу в професійній бюрократії та приділяли все більше уваги структурі і функціонуванню своїх адміністративних апаратів. Народження бюрократії. Виникнення потреби в удосконаленні державного апарату у зв'язку з: відсутністю відкритого доступу в

1	2	3
18 сторіччя		<p>«коридори влади» для громадськості; нечітко була визначена компетенція різних державних відомств; широко практикувалося хабарництво; не було чітко визначеного розміру заробітної плати і була відсутня формальна пенсія; переважало колегіальне прийняття рішень.</p> <p>Народження сучасних систем органів публічного адміністрування, публічної служби (1780–1880 рр.)</p> <p>Публічний службовець служить державним інтересам, є відповідальним не персонально правителю, а тій владі, яку він уособлює.</p> <p>Вперше було введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.</p> <p>Визнання за державою лише того об'єму повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами, що взаємодіють між собою за власним розумним вибором.</p> <p>Визнання верховенства громадянського суспільства над державою. Істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз в класичному лібералізмі</p>
Початок 19 сторіччя	Ч. Боннін	<p>Формулювання концепції, згідно якої держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги.</p> <p>Видання адміністративного кодексу (1808 р.), в основі якого лежали 68 принципів публічної адміністрації. Особливість цієї роботи полягала в розмежування між політикою і адмініструванням.</p> <p>Зміни в системах органів публічного адміністрування. Три основних типи змін: зміни в структурі та процесах, зміни умов зайнятості публічних службовців (включаючи заробітну плату та пенсійне забезпечення) і зміни їхнього юридичного статусу</p>
Кінець 19 – початок 20 сторіччя	М. Вебер, Ф. Гудню, В. Вільсон, А. Есмана, Л. Дюги,	<p>Розробка теорій публічного адміністрування, а також поява теорій наукового управління у сфері бізнесу.</p> <p>Велику роль для публічного адміністрування зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії публічного адміністрування виникли на перетину саме цих наукових дисциплін.</p> <p>Розробка найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади</p>

1	2	3
Кінець 19 – початок 20 сторіччя	А. Мішеля, Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг та ін.	бюрократії, державного апарату. Шість основних принципів бюрократичних систем. Чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. В умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою. Розробка форм правління, політичних систем і найважливіших аспектів публічного адміністрування в рамках теорії конституційного права. Інституційний підхід до проблем публічного адміністрування
20 сторіччя	Л. Уайт, Ф. Тейлор, Д. Муні, Ф. і Л. Гілберт Г. Емерсон, Г. Форд	Школа наукового (класичного) менеджменту: система публічного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Як основні засоби такої оптимізації організації діяльності системи вони пропонували спеціалізацію, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух тощо. Визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами
	А. Файоль	Управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Визначення шістьох основних груп функцій управління: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Визначальне значення адміністративним функціям, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів
	Дж. Кейнс та його послідовники	Розробка програми антикризової політики та політики повної зайнятості працездатного населення. Створення концепції економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Ключова роль в цьому плані додавалася державі, покликаної здійснювати комплекс заходів з регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринку. Розробка конкретних форм і методів державного регулювання в сфері економіки, економічної політики, серед яких визначальне значення мають теорії антициклічного регулювання і економічного зростання
	М.Фоллета, А. Маслоу,	Школа людських відносин: чинником оптимізації системи публічного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення

1	2	3
20 сторіччя	Е. Мейо, У. Мерфі	мотивації до максимізації трудових зусиль. Людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів публічного адміністрування
	Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд	Впровадження в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування
	Р. Лассвелл, Д. Лернер Е. Стоукі, Р. Зекхаузер та ін.	Основні положення концепції Лассвелла висловлені в його книзі «Введення в управлінські науки» (1971 р.). Він обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень. Оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Формування двох сучасних методологічних підходів до публічного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує безліч відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей публічного адміністрування і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів

Вивчаючи предмет та методологічні основи публічного адміністрування знання наведених теорій має важливе значення з точки зору розуміння об'єктивної необхідності розвитку теорій публічного управління; розуміння основних тенденцій та напрямів їх еволюції.

1.3. Об'єкт, мета та завдання навчальної дисципліни

Об'єктом публічного адміністрування є управлінські відносини між учасниками публічно-адміністративної системи, спрямовані на досягнення національних цілей і дотримання інтересів суспільства.

Предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів через:

- організацію управління на різних рівнях: національному, регіональному й місцевому;
- структурні елементи системи адміністрування;
- організацію управлінської діяльності, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів і органів місцевого самоврядування;
- механізм управління публічною системою;
- техніку державного адміністрування;
- принципи, методи управління;
- механізм самоорганізації й саморегулювання публічної системи;
- координацію й субординацію суспільних зв'язків.

Метою вивчення навчальної дисципліни є володіння 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 умінь та формування компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади місцевого самоврядування.

Основні завдання:

- узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування, розуміння основних тенденцій та напрямів їх революції;
- визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування в розвитку суспільства;
- опанування основами методології, технологіями та методами прийняття рішень і застосування правових, економічних, організаційних, психологічних інструментів управлінської діяльності. 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 розробки та впровадження заходів і забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

Основними поняттями й категоріями публічного адміністрування є: адміністрування, управління, система, управлінські відносини, публічна влада, публічна сфера, галузі влади, держава, форми правління, корупція, лобізм, публічна інформація, громадянське суспільство, бюрократія.

1.4. Методологія публічного адміністрування

Найважливішими методами публічного адміністрування є системний, інституціональний, поведінковий, порівняльний, спостереження, історичний (рис. 1.4).



Рисунок 1.4 – Найважливіші методи публічного адміністрування

Системний метод припускає розгляд публічного адміністрування як деякої цілісності, системи, що володіє складною структурою, кожний елемент якої має певне призначення й виконує специфічні функції. Управлінська діяльність як би запрограмована загальною структурною організацією. Основна увага приділяється структурі й функціям публічних органів. Державні установи вивчаються, насамперед, як механізм прийняття рішень. Головне в цьому дослідженні – як навколишнє середовище впливає на процес вироблення державних рішень і наскільки ці рішення відповідають потребам системи й очікуванням оточення з урахуванням вимог про розподіл дефіцитних ресурсів.

Інституціональний метод при цьому методі приділяється увага формальним структурам уряду, заснованим на приписаннях і формулах конституції. У рамках даного методу підкреслюється роль адміністративного й конституційного права, що у сукупності визначає основні формальні правила діяльності органів публічної влади і апарату публічного адміністрування. Іноді, значимість такого підходу зазнає сумніву через посилення на практичну розбіжність дій державних службовців і правил, записаних у законах. Однак, правила гри важливі завжди – не тільки тоді, коли їм слідує, але й тоді, коли їх порушують. При цьому важливо знати, чому це відбувається.

Поведінковий метод основну увагу приділяє дослідженню поведінки керуючих і керованих, їх мотивації. Суть методу дослідження виражається в наступному: керування має особистісний вимір, а колективні дії так чи інакше сходять до поведінки конкретних особистостей, що є головним об'єктом

управлінського дослідження; домінуючими мотивами поведінки є психологічні мотиви, які можуть бути як соціально обумовлені, так і мати специфічну індивідуальну природу.

Порівняльний метод припускає зіставлення однотипних явищ, наприклад, держави, бюрократії, різних способів реалізації тих самих управлінських функцій і т.д. з метою виявлення їх загальних рис і специфіки, знаходження найбільш ефективних форм організації або оптимальних шляхів розв'язку завдань.

Історичний метод є одним з найбільш відомих у соціальних науках, вимагає вивчення систем управління в їхньому послідовному тимчасовому розвитку, виявлення зв'язку минулого, сьогодення й майбутнього.

Метод спостереження за діяльністю відповідних органів і посадових осіб, методи імітації (наприклад, організація відповідних ділових ігор, що копіюють певний вид діяльності органу держави, суб'єкта федерації, політичної автономії, місцевого самоврядування, органу масового суспільного об'єднання), різні приватні методики, вивчення документів, статистики, звітів відповідних органів, даних засобів масової інформації.

Крім названих дослідницьких методів при вивченні публічного адміністрування широко використовуються й інші методи. Наприклад, моделювання виступає як метод первинного аналізу шляхів підготовки можливих управлінських рішень; логічний метод – з його допомогою робляться різні висновки, наприклад, про принцип законності в управлінні; метод формалізації допомагає створювати різні класифікації; кількісні методи (зокрема статистичні управління, що свідчать про склад апарату); екстраполяції – розповсюдження ознак даного явища на інші схожі явища), експерименту – практична перевірка діяльності тих або інших органів управління в умовах, створених експериментатором.

Список використаної літератури

1. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.

2. 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.

3. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.

ТЕМА 2. ОСНОВНІ ЕТАПИ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

- 1.1. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.
- 1.2. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи.
- 1.3. Японський варіант людських стосунків.
- 1.4. Концепція раціонального вибору та «новий менеджеризм».
- 1.5. Публічне управління в контексті неокласичної теорії.

1.1. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною

Теорія управління суспільством і країною охоплює принципи діяльності держави з організації і керівництва соціально-економічними та суспільними процесами, механізми прийняття й реалізації рішень найважливіших питань, що виникають перед суспільством як на загальнонаціональному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Як було відзначено у попередній темі, ця теорія виникла на перетині цілого ряду соціальних і гуманітарних наук – соціології, політології, економічної науки. Тому вона є результатом спільної творчості представників різних наукових дисциплін.

Одне з головних завдань теорії управління суспільством і країною полягає у науковому обґрунтуванні оптимальної організації державного управління для досягнення загальних для всього суспільства цілей. Воно складається з безлічі ідей, концепцій і установок, що розкривають сутність таких соціальних явищ, як конфлікт і консенсус, процес прийняття рішень, організація управління, державне адміністрування, політичне прогнозування та ін., які необхідно досліджувати в їхній сукупності і у взаємозв'язку.

У політичній науці, як правило, виділяють кілька етапів формування та еволюції теорії управління суспільством і країною в сучасному розумінні цього вираження.

Початок цього процесу сходить до останніх десятиліть XIX – початку XX ст. і найтісніше пов'язаний з диференціацією соціальних і гуманітарних наук, особливо з виокремленням соціології, політичної і економічної наук. Можна з достатньою впевненістю стверджувати, що ці теорії виникли на стику названих наукових дисциплін.

Головна заслуга в розробці основних концептуальних установок і принципів теорії управління суспільством і країною як самостійної області досліджень належить відомому німецькому вченому кінця XIX – початку XX ст. М. Веберу.

Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарата. На цьому етапі певний внесок у розробку теорії державного управління також внесли В. Вільсон, Ф. Гудню й інші

дослідники. Почався перший етап у розвитку теорії адміністративного управління як самостійного наукового напрямку.

Одне із центральних місць у сучасних теоріях управління суспільством і країною займає теорія бюрократії.

Вагомий внесок у розробку форм правління, у тому числі й найважливіших аспектів управління суспільством і країною в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Так, у роботі одного із засновників політичної науки Франції А. Эсмена «Елементи конституційного права» (1895 р.), було зроблено спробу виявити і проаналізувати основні принципи державного управління Франції. Особливо помітний внесок у цьому плані внесли Л. Дюги, А. Мішель, М. Ориу, що заклали основи інституціонального підходу до проблем державного управління.

В 50-ті роки ХХ с. теорія управління суспільством і країною одержала подальший розвиток. У цей період усе більш чітко проявлялася тенденція до розширення суперечок і дискусій про управління суспільством і країною. Фундаментальні роботи в цій області з'явилися у 30-ті роки. Це насамперед праці Дж. Муні й А. Рейлі, Л. Галика й Л. Урвика, що вважаються класичними. Вони в основному були обумовлені бурхливим ростом державних установ у період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними пішли роботи У. Бенніса й П. Слейтера, Г. Сейдмана.

Початок третього етапу розвитку теорії управління суспільством і країною сходить до 50-тих років ХХ с. Він характеризується проведенням у соціальних і гуманітарних науках, у тому числі й в області дослідження теорії державного управління, бихевіористського, системного й структурно-функціонального аналізу. У цей період провідні позиції зайняли американська, англійська, французька й німецька національні школи.

Найбільший внесок у розробку розглянутої проблематики в контексті названих підходів внесли американські соціологи й політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми управління суспільством і країною в рамках всього суспільства, розглянутого в якості цілісної системи, вони зосереджували увагу на факторах, що сприяють або перешкоджають інтеграції і стабільності існуючої системи державного управління.

На думку прихильників структурно-функціонального й системного підходів, в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсалізму й партикуляризму, частки і загального, конфлікту і консенсусу і т.д. Якщо, наприклад, конфлікти відбуваються із приводу розподілу ресурсів, якими розташовує дане суспільство, таких, як матеріальні блага, гроші, влада та ін., то консенсус підтримується волею і спільними інтересами більшості членів суспільства жити спільним життям.

Сутність структурно-функціонального аналізу полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їх статусу і ролі в системі державного управління. Наприклад, для визначення реального внеску окремо взятого представника статевовікової

групи або професії у вирішеннях тих або інших проблем у системі державного управління немаловажне значення набуває виявлення того, як вони впливають на здійснення управлінських функцій.

Що стосується прихильників системного підходу, то, розглядаючи державно-адміністративне управління як цілісну і єдину систему, вони бачать головне своє завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також усієї державно-адміністративної системи із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Це, на їхню думку, дозволить розглядати взаємозв'язки в системі державного управління й між системою й суспільством як єдине ціле.

Системний підхід оперує даними про політичну поведінку широких верств населення. Дослідники широко використовують дані культурології, політичної антропології, соціології, соціальної психології і т.д. У цьому плані їх дослідження носять міждисциплінарний характер. Головний постулат представників цієї школи полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку людей надасть можливість суттєво підвищити ефективність праці як окремо взятого державного, службовця, так і системи державного управління в цілому.

У ряді цих авторів не можна не згадати відомого представника психологічного підходу до проблем державного управління і політики в цілому Г. Лассвелла. Він був переконаний у тому, що наука може надати неоціненну допомогу у вирішенні виникаючих перед суспільством проблем. Слідом за Ч. Мерриамом у центр процесу прийняття рішень він поставив дослідника й приділяв основну увагу окремій особистості. Саме Лассвелл в 40-ті роки ввів вираження «управлінські науки».

Із часу появи в 1951 р. його книги «Управлінські науки», написаної в співавторстві з Д. Лернером, це вираження стало невід'ємним елементом політичної науки.

Основні положення концепції Лассвелла викладені в його книзі «Введення в управлінські науки» (1971 р.). Він обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні вирішуватися демократичним шляхом у ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на прийняття рішень. На думку цих дослідників, саму більшу користь управлінські науки можуть принести при вирішенні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проектів або оцінка економічного впливу певних пропозицій по оподатковуванню.

Значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів.

Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Є. Стоукі й Р. Зекхаузер у своїй спільній книзі «Основи управлінського аналізу», опублікованої в 1978 р., і автори книги «Мир управлінського аналізу» політологи Р. Хайнеман, У. Блум, С. Пітерсон і Є. Кірні. У цілому вони прагнули поліпшити політику за допомогою практики.

Технократичному підходу суперечить управлінський підхід до соціальної політики, а також (хоча й меншою мірою), відроджений інтерес до навчання суперечать позиції прихильників технократичної школи.

На відміну від В. Вільсона і його прихильників, прихильники управлінського підходу намагалися обґрунтувати принципи нерозривного зв'язку між політиками й чиновниками. Як писав наприклад А. Вільдавський, не може бути аналітичного підходу, придатного для розв'язання конфлікту інтересів, що суперничають, поза політикою.

Однак, як показує досвід використання системного, психологічного й структурно-функціонального підходів, вони не завжди дають дослідникові вірний ключ до пошуку тих елементів, які дозволили б керівникам і менеджерам визначити, які саме елементи, що у сукупності складають вхід, можуть забезпечити оптимальний вихід, і тем самим знайти оптимальне вирішення проблеми, що постала перед дослідником і політиком.

Тут необхідно відзначити ще одну особливість американської школи. Відповідно до основних установок позитивізму її представники остерігалися скільки-небудь великих теоретичних побудов і воліли ґрунтуватися на емпіричних фактах. Показово, що вже на початкових етапах розвитку багато її представників були одночасно й теоретиками, і практиками. Так, професор Л. Уайт, який справедливо вважається одним з батьків-засновників класичного напрямку в американській школі «public administration», розробляючи теоретичні проблеми державного управління (наприклад, у книзі «Введення в науку державного управління», 1926 р.), одночасно вів більшу практичну діяльність як член Комісії із справ цивільної служби.

З даної точки зору характерна позиція Дж. Ганнелла, який багато зробив для вивчення теоретичних аспектів політичного розвитку сучасного світу. «Наївно або претензійно розраховувати, – писав він, – що перебудова політичного життя, державного управління може відбутися на основі проникнення в суть екзистенціалізму, феноменології, лінгвістичного аналізу, герменевтики, критичної теорії й метаетики». Тільки на основі узагальнення практики політичного життя, політичного і державного управління, вважав він, може плідно розвиватися теоретична думка.

В 60-тих роках ХХ в. біхевіоризм, структурно-функціональний і системний аналіз поступово одержують поширення в європейських країнах. При цьому майже для всіх європейських національних шкіл був характерний гуманітарний ухил у трактуванні сутності й характеру державного управління.

1.2. Соціально-інженерний і гуманітарний підходи

В основі провідних напрямків сучасної теорії управління суспільством і країною полягають два методологічні підходи – соціально-інженерний і гуманітарний. У рамках першого напрямку, з певними модифікаціями наукового менеджменту, що продовжує традиції, співіснує безліч відмінних друг від друга течій. Але при всіх відмінностях у частковостях і конкретних

питаннях їх поєднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей державного управління й раціоналістичного вирішення виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів вирішення виникаючих перед суспільством проблем.

Одним із провідних представників соціально-інженерного підходу вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього характерний підхід, що органічно поєднує облік як чисто управлінських, так і культурно-історичних факторів і установок, оскільки адміністративна субкультура – продукт не тільки економічних, але і етичних і інших соціокультурних факторів. У її сферу входять не тільки питання чисто організаційних змін, але також і фактори, що визначають політичний, економічний і соціальний розвиток. На його думку, якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами й кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю.

Як вважав Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. Підвищення рівня і якості управління припускає усунення перешкод для діяльності адміністративного апарата з боку середовища, структурні зміни в традиційних або нових інститутах, зміни в індивідуальних або групових установках.

На протигагу соціально-інженерному підходу в останні десятиліття спостерігається тенденція до переходу багатьох дослідників на антибюрократичні, антитехнократичні позиції. Говорять навіть про «психологічну революцію» у трактуванні найважливіших економічних, соціальних і політичних процесів з переважною увагою до людині. Це гуманітарний підхід, джерела якого сходять до теорії людських відносин, особливо до робіт Є. Мэйо 30-х років.

Його прихильники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко мінливому світі бюрократизація владних структур, що багаторазово підсилює негнучкість і інертність механізмів прийняття й реалізації політичних рішень, має своїм наслідком зниження ефективності й дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними досить оперативно реагувати на нові проблеми й потреби й ухвалювати відповідні рішення.

На їхню думку, бюрократична організація з її знеособленістю і схильністю до самовідтворення і подальшої жорсткості підсилює відчуженість простої людини від влади, тим самим ще більш ускладнює розуміння і вирішення насущних проблем, що постають перед суспільством. Прихильники гуманітарного підходу одноставні в критиці існуючих форм і методів державного управління. У якості негативного фактора вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, їх поглиненість боротьбою за сфери впливу, необхідність у децентралізації системи державного управління. При такому стані речей, згідно з їхньою точкою зору, особливо

важливе надання самостійного значення людським факторам в управлінні, його гуманізації.

Позиції цього напрямку особливо чітко викладені в матеріалах збірника американських вчених «Державне управління в епоху бурхливих змін».

Стосовно до колективів працівників, зайнятих у системі державно-адміністративної системи, цю проблематику розробив Г. Саймон. У своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка витримала кілька видань, він ставив своєю метою обґрунтувати тези про тісну залежність ефективності системи державно-адміністративної системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для адміністративної теорії представляє межа між раціональними і ірраціональними аспектами поведінки людей.

Однак слід зазначити, що ці автори аж ніяк не за те, щоб «пустити під прес» усі відпрацьовані протягом тривалого часу організаційні механізми, оскільки вони можуть при їхній відповідній модифікації ще послужити людству. На думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – сила, що діє не тільки на користь стабільності, але також і змін. Однак вони наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах (наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на ослабленні формальних ієрархічних факторів у відносинах між фахівцями й посиленні професійно-етичних основ цих взаємин).

Особливо великою популярністю позиції цього напрямку користуються в Європі.

Надаючи вирішальне значення людському факторові, європейські автори розробляють самий широкий спектр проблем і аспектів реформування державного управління. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського державного апарата пропонували поряд з децентралізацією всіляко розширити гласність і відкритість прийняття політичних рішень, у законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Особливо важливе значення вони надавали розширенню контактів між державними службовцями і «тіньовими» міністерствами, добору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями і т.д.

Певний інтерес із розглянутої точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який намагався обґрунтувати тези про необхідність делегування як можна більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним господарським організаціям.

Важливо також делегувати регіональній владі всі функції з реалізації соціальних програм, вироблюваних на національному рівні. Він затверджував, що це приведе до формування структур «четвертої влади», яка доповнить законодавчу, виконавчу й судову влади. На думку Мафіолетті, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання

конфліктів між різними органами, рівнями і галузями влади за розширення своїх повноважень. Це у свою чергу припускає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи. У цьому зв'язку не можна не згадати також спроби європейських дослідників аналізувати цю проблематику під філософсько-світоглядним кутом зору. Так, відомий англійський філософ і політолог М. Оукшотт, що очолював колись відділення політичної науки Лондонської школи економіки і політичної науки, розробив так звані цільову й цивільну концепції державного управління, розглянуті в якості ідеальних типів.

Особливо характерні щодо цього позиції германських авторів Х. Куна, Є. Форстхоффа, Є. Хиппеля та ін. Вони схильні розглядати систему державного управління в якості «трансцендентального розуму» і «вічних» цінностей. Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун затверджував, що всяка теорія державного управління будується з урахуванням людської природи й тому повинна носити філософський характер.

«Держава, – писав він, – живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і одночасно живе в ній, осягаючи її як свою долю».

Немаловажний внесок у розробку такого трактування вніс відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, затверджував, що система державного управління являє собою «фундаментальний антропологічний інститут». Гелен вважав, що структури і інститути державного управління з'являються як ідеологічно і соціально нейтральні та використовуються політичними силами в якості «керівного штабу нової системи для примусу своїх супротивників». Він вважав, що прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що полягає в основі людського буття, є основою будь-якої системи державного управління.

Як стверджував Гелен, «адміністративно-державні установи суспільства, закони, а також існуючі форми їх взаємодії, що існують в якості соціально-політичних структур, є зовнішніми опорами людини». Вони «звільняють людину від болісного пошуку гідної поведінки, оскільки з'являються перед нею вже сформованими і заздалегідь визначеними».

1.3. Японський варіант людських відносин

Своєрідна форма концепції людських відносин практикується в Японії. В основі японського підходу до системи управління лежить принцип активного партнерства технічних фахівців, урядових, ділових і профспілкових кіл у розробці стратегії і тактики забезпечення економічного росту. Докладно проаналізував це питання професор соціології Техаського університету Дж. Елстон і виділив чотири базові принципи японського менеджменту:

– по-перше, принцип, згідно з яким «робітник не ідіот». Передбачається, що оптимальний шлях підвищення ефективності виробництва – це запитати самого робітника, що саме потрібно зробити. Причому для заохочення ініціативи використовуються групи контролю якості (КЯ) і постійне підвищення кваліфікації робітників;

– по-друге, теза про те, що «робітник прагне працювати краще». Відповідно до цього принципу компанія всіляко заохочує преміями робітників, які освоюють суміжні спеціальності й прагнуть підвищити свій професійний рівень;

– по-третє, установка на те, що «робітники поєднуються в «сім'ю». Усі члени корпорації зв'язані системою взаємних зобов'язань. «Бути членом корпоративної «сім'ї» – значить керуватися принципом, що поняття «сім'я» означає взаємну відповідальність усіх за благополуччя кожного. Практика довічного наймання – наслідок подібного переконання». Ця установка накладає зобов'язання не тільки на робітника, але й на менеджера, який як «старший брат», повинен опікуватися про підлеглих; як і у звичайній сім'ї, компанія часто проявляє занадто пильний інтерес до життя своїх співробітників, що подобається далеко не всім японцям»;

– по-четверте, ідея про те, що «група важливіше, чим окремо взятий індивід». Усі члени «сім'ї» у неоплатному боргу перед нею, як син у неоплатному боргу перед матір'ю. Перехід в іншу фірму, якщо там більше платять, – ганьба (син не йде від матері!). Японці намагаються зміцнювати гармонію усередині групи, для чого використовується принцип висування і оплати по старшинству, що знижує ревності до чужих успіхів і суперництво.

Очевидно, що японська система управління заснована на моделі людських відносин, орієнтованої на групу. Тут окремий працівник або службовець повинен підкоряти свої інтереси інтересам групи, яка вимагає від своїх членів лояльності, вона нагороджує їх за цю лояльність. Якщо, наприклад, американська політична культура заохочує дух конкуренції й індивідуалізму, то японська модель політичної культури не допускає конкуренції усередині групи, конкуренція відбувається між групами. Для японців на першому місці постає злагода всередині групи, тому вони витрачають багато сил і часу на пошуки й досягнення внутрігрупового консенсусу. Тут за успіх нагороджується не окремо взятий працівник, а група в цілому діє принцип: «Один за всіх, всі за одного».

1.4. Концепція раціонального вибору та «новий менеджеризм»

У сучасних роботах з даної проблематики розробляється комплекс проблем. Серед них центральне місце займає питання щодо ролі, яку органи державного управління відіграють у суспільстві в цілому, Особливо актуальне це питання в контексті змін, що відбуваються в суспільстві та країні. Мова йде, зокрема, про теорію і ідеї прихильників соціального вибору. Теорія соціального вибору, яка спочатку була розроблена в економічній науці, ґрунтується на теорії раціональної дії.

Вона зосереджує увагу на власних інтересах осіб, що ухвалюють управлінські рішення. На думку прихильників цієї теорії, будь-які соціально значимі державні рішення так чи інакше ухвалюються людьми, настроєними максимізувати свої вигоди і свою корисність. Стверджується, що ті самі люди і

організації здатні по-різному поводитися залежно від конкретних інституціональних умов соціального вибору.

Оскільки до суспільства, що складається з безлічі груп, інтереси і думки яких вступають у конфлікт один з одним, не можна підходити як до однієї людини, підсумок управлінської діяльності визначається, з одного боку, суперництвом переваг політичних лідерів, апарата управління, зацікавлених груп і виборців, з іншого боку – структурою та взаєминами державних органів, тобто його інститутами й цінностями.

Значне місце займають дослідження ефективності управління, проведені на основі методології наукового управління. Поряд із загальними принципами державного управління широко розробляються загальні філософські принципи управління сферами громадського життя, у тому числі конкретними підприємствами, фірмами або корпораціями. Наприклад, відома американська компанія ІВМ керується у своїй діяльності наступними п'ятьма принципами:

- по-перше, принцип внутрішньої політики, що передбачає орієнтацію на людину, яка вважається головною цінністю компанії і тому потребує звільнення потенційних можливостей і енергії, наданні волі для ініціативи й самостійної заповзятливості;

- по-друге, принцип зовнішньої політики, орієнтованої на безумовне служіння споживачеві;

- по-третє, принцип, що орієнтує менеджерів і співробітників на створення і підтримку власної фірмової міжкультури;

- по-четверте, психологічна установка на постійне відновлення всього, крім співробітників, клієнтів, принципів;

- по-п'яте, прагнення до постійної досконалості. Очевидно, що ці принципи можуть бути застосовані і до організації діяльності органів державного управління.

Ці приклади вказують на тісний взаємозв'язок принципів управління зі світоглядом, професіоналізмом і моральними якостями суб'єкта управління, з його установками на управлінську діяльність та ін. Ці підходи в багатьох індустріально розвинених країнах становлять базові навчальні програми з підготовки фахівців державної адміністрації.

Як відзначали Б.Г. Пітерс і В. Райт, «за останні два десятиліття жодна з областей політичної науки не перетерпіла трансформацій, порівнянних з тими, які відбулися в сфері соціального управління. Майже всі основні істини, якими керувалися як практики соціального управління, так і теоретики, тепер зазнають сумніву і нерідко поступаються місцем новим уявленням. Поки неясно, чи досягнута згода у відношенні деяких нових доктрин, однак вже цілком очевидно, що старі концепції, як і колишня практика, у наш час викликають велику недовіру.

Дані зміни, на думку цих авторів, відбивають факт встановлення більш тісних зв'язків сучасних досліджень соціального управління з іншими областями політичної науки. Наприклад, зараз неможливо просто відмахнутися від досліджень суспільної бюрократії. Більше того, у деяких напрямках

дослідження теорії організацій вони перебувають у центрі уваги. Традиційна практика соціального управління зазнає усе більш гострої критики з боку економістів неоліберальної школи, фахівців в області зацікавлених груп і прихильників концепції раціонального вибору.

Ці зміни мали тенденцію звертати пильну увагу на політизацію соціального управління. Підходи до соціального управління ґрунтуються на концепціях держави, відносин між державою і ринком і поняттям громадянства. Іншими словами, ці явища пов'язані зі змінами в ідеологічній сфері. Тут найчастіше можна почути визначення «новий менеджеризм», що означає, що ідеї менеджменту, які здебільшого виникли в приватному секторі, відсунули на задній план концепції традиційного соціального управління. Цей підхід не одержав скільки-небудь помітного визнання як у політичних структурах, так і в академічних колах. Згідно з ним менеджмент у суспільній і приватній сферах однаковий за своєю сутністю.

З концепцією нового менеджеризму пов'язаний «новий патримоніалізм», суть якого полягає в тому, що політичні керівники прагнуть одержати більш високий ступінь контролю над призначеннями на посади, що у свою чергу повинне забезпечити більшу лояльність із боку державних службовців. Ці зусилля мають своїм результатом те, що в ряді країн, наприклад у Сполучених Штатах і Великобританії, політичні лідери одержали право призначати чиновників на високі пости в органах виконавчої влади. Що стосується країн континентальної Європи, то там, на думку фахівців, завжди мало місце помітне взаємопроникнення політичної і управлінської еліт і зсув їх функцій.

1.5. Публічне управління в контексті неокласичної теорії

Концепції державного регулювання економіки визначаються методологією напрямку і трактуванням сутності та ролі ринкового координуючого механізму. Це вірно і у відношенні неокласичної теорії (А. Маршалл, Є. Чемберлін, Л. Мізес, Ф. Хайек, М. Фрідмен і ін.), яка одержала другий подих у другій половині 70-х років і наступні два десятиліття, виявивши немаловажний вплив на теорію державного управління (що виявляється у державному втручанні в економічну і соціальну сфери). Трактуючи пряме державне втручання в економіку як руйнування здатності ринкової системи до саморегулювання, неокласики проте за певних умов визнають необхідність вживання конкретних заходів державного регулювання ринкової економіки, але при цьому не порушуючи її закони.

Відкидаючи так звану «зрівнялівку», що вбиває, на їхню думку, індивідуальну підприємницьку ініціативу, неокласики вважають, що перерозподіл матеріальних благ має здійснюватися в розумних межах.

Неокласики цікавляться насамперед дослідженням того, як «економічна людина», фірма, господарство будуть діяти при незмінних соціальних і довгочасно стійких умовах. Головним мотивом дій людини вони вважають власний (іноді підкреслюється навіть – егоїстичний) інтерес. Економіка

розглядається як рівноважна і відносно гармонічна система, у якій компетентний егоїзм усіх її членів за посередництвом вільної конкуренції веде до найбільшого добробуту всього суспільства (принцип «невидимої руки»)). У такому випадку всяке втручання держави в дії ринкових сил наносить суб'єктам економічної діяльності величезний збиток, ускладнюючи досягнення індивідуумом, а отже, і всім суспільством своїх цілей.

Очевидно, що неокласики, багато в чому дотримуючись принципів класичної політекономії, віддаючи перевагу волі, приватній ініціативі та приватному підприємництву, розглядають ринок як самодостатню цінність, керований «невидимою рукою» і що не потребує державного регулювання. Тут у якості центральної фігури виступає капіталіст-підприємець, від успішної і ефективної діяльності якого залежить процвітання всього суспільства та самої держави.

Із цього погляду чималий інтерес представляють погляди німецького економіста В. Ойкена, що створив у своїх роботах (30-ті роки ХХ ст.) своєрідний варіант неокласичної теорії, що одержав назву неолібералізму.

Визнаючи за «повною конкуренцією» статус головної переваги ринкової економіки та із цієї причини називаючи культивування і захист конкуренції головним завданням економічної політики держави, він проте вважав істотним недоліком вільної конкуренції те, що при стихійному розвитку вона породжує монополію та олігополію. Стверджуючи, що сама держава не здатна керувати економічним процесом, Ойкен разом з тим визнавав необхідність держави для формування елементів економічного порядку, серед яких особливе значення має встановлення правових рамок.

У другій половині ХХ ст. неокласичні погляди особливо активно розбудовували вчені Чиказького університету США, що створили власну Чиказьку школу.

Рішуче відстоюючи принципи вільної конкуренції, прихильники цієї школи обґрунтовують ідею про наявність «ефекту конкуренції» на кожному за структурою ринку. Із цієї причини, з їхнього погляду, державне втручання повинне здійснюватися тільки в тих випадках, коли можна чітко визначити антиконкурентну діяльність економічного агента на ринку.

У даному аспекті становить інтерес позиція М. Фрідмена, яка ввійшла в історію економічної науки за назвою «монетаризм». В основі цієї теорії лежить так звана кількісна теорія грошей, згідно з якою грошова маса, що перебуває в обігу, безпосередньо впливає на рівень цін і відповідно гроші виконують функцію управління попитом, а через неї господарськими процесами. Наполегливо відстоюючи ідею про виняткове значення стійкості грошей для нормального функціонування економіки, він затверджував, що стабільний ріст запасу грошей забезпечує стабільне зростання виробництва. Тому він виступав за найсуворіший контроль із боку центрального уряду за грошовою масою, що не допускає її росту більш ніж на 3–5% у рік.

Необхідно відзначити, що пропозиції Фрідмена і монетаристів у цілому одержали широку популярність і в тієї або іншій формі використовувалися

урядами США, Великобританії, Чилі й інших країн. Мова йшла насамперед про найсуворіший контроль із боку центрального уряду за грошовою масою шляхом установлення високого банківського кредиту.

У 80-х роках ХХ ст. у практиці державного регулювання економіки більш-менш широко використовувалася ще одна неокласична теорія. Мова йде про так звану теорію пропозиції, сформульованої вперше американськими економістами А. Лаффером і Дж. Гильдером. Намагаючись знайти шляхи виходу з найтяжчої економічної кризи середини 70-х років, вони скрупульозно вивчили можливі залежності між різними сторонами державної економічної політики – фіскальної, грошової, регулювання зайнятості, заробітної плати та ін. Вважаючи, що попит народжується пропозицією, вони особливо важливе значення надавали аналізу пропозиції.

Визначальним фактором стимулювання економіки вони відповідно до неокласичної теорії вважають податкову політику держави, при цьому підкреслюючи необхідність максимально можливого зниження податків, що у свою чергу дозволить поповнити бюджет більшими доходами. Ця установка була перетворена в життя в перший строк перебування у влади Р. Рейгана в 1980 – 1984 рр., коли вища ставка прибуткового податку була знижена з 70 до 50%. У наступні роки президентства Рейгана ставка була знижена до 38%. Завдяки цим заходам удалося підтримати підприємницьку ініціативу і подолати стагнацію американської економіки.

Однак, як показав досвід країн, які широко використовували монетаристські методи наприкінці 70-х – початку 80-х років, надмірно високі процентні ставки, сполучені із цією політикою, перешкоджали, росту ділової активності й сприяли росту безробіття.

Основна мета пропонованого матеріалу полягає не в аналізі історії, змісті, типів, національних, ідейно-політичних, ідеологічних і інших варіантів існуючих теорій державного управління, а в формуванні власної авторської моделі теорії державного управління, зрозуміло, з урахуванням досягнень як закордонної, так і вітчизняної політичної й політико-правової науки. Виклад японської моделі управління буде неповним, якщо не згадати, що найважливіші її положення все більше запозичаються західними країнами, не говорячи вже про так звані нові індустріальні країни.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.

3. Колпаков В. К. Публічне адміністрування : монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.

4. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

ТЕМА 3. ПУБЛІЧНА СФЕРА. ЄДНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ СФЕР

- 3.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології.
- 3.2. Співвідношення економіки та політичної економії.
- 3.3. Поняття і сутність соціальної сфери.
- 3.4. Дія ринкових принципів у політичній сфері.
- 3.5. Публічна сфера і публічна політика.

3.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології

У попередніх темах було відзначено, що будь-яка наука успішно розвивається тільки у взаємодії з іншими науковими напрямками і дисциплінами.

Так, економічна наука найтісніше пов'язана з науками про суспільство: соціологією, політологією, правознавством. Вона вивчає закономірності й форми розвитку відносин, які складаються в процесі виробництва, обміну й розподілу матеріальних благ. Так як основною формою діяльності суспільства виступає матеріальне виробництво, економічна діяльність, то, природно, що соціологія тісно взаємодіє також і з теорією цієї діяльності – економічною наукою. Адже на еволюцію соціальної діяльності, поведінки й відносин виявляють прямий і опосередкований вплив як радикальні зрушення в засобах праці, так і зміни, що відбуваються у зв'язку із цим, місця й ролі людини у виробничому процесі.

Світовий досвід свідчить про наявність взаємозв'язку підвищення продуктивності праці із збільшенням потреб працівника, з формуванням на робочому місці людських відносин та ін. Таким чином, мова йде не про розвиток працівника як простого виконавця й носія певних виробничих функцій, а про суб'єкта цілісної свідомої діяльності, у яку включаються постановка цілей, здійснення цілей, пошук оптимальних шляхів їх досягнення, що призводить до постійного коректування самого себе.

У зв'язку з тим, що умовою життєдіяльності людини є спосіб виробництва, що полягає в основі всіх соціальних відносин і процесів, то природно, що багато напрямків економічних досліджень безпосередньо замикаються з напрямками соціологічних досліджень. У той же час багато

напрямків соціологічних досліджень (соціологія праці, соціологія міста та ін.) у значному ступені ґрунтуються на економічних дослідженнях.

Політологія – наука про характер, функції та органи держави, через які вона здійснює владу. Зв'язок між політологією та економічною наукою полягає у тому, що держава у сучасній економіці є важливою дійовою особою економічних процесів; її владні функції, між іншим, реалізуються й у корегуванні економіки, а економічною основою державної влади є державний бюджет, державний сектор економіки.

Економічні науки, що вивчають процеси виробництва, обміну й розподілу матеріальних благ, цікавлять політолога з погляду того, як взаємодіють економіка й політика, як формуються економічні, а виходить, і політичні інтереси великих соціальних груп. Економічні науки дають матеріал про економічне коріння будь-яких політичних явищ, про конкретну економічну політику. Не випадково більша область економічної науки одержала назву політичної економії. У свою чергу, політологія дає наукове обґрунтування принципів вироблення й здійснення економічної політики, державного регулювання економічних процесів.

3.2. Співвідношення економіки та політичної економії

Систему економічних знань, вироблену людством, формують дві відносно самостійні ланки – політична економія і економічна теорія. Термін «політична економія» виник майже на три століття раніше, ніж «економічна теорія».

Економічна теорія – наука, що досліджує дії людей у процесі вибору рідкісних ресурсів для виробництва, обміну, розподілу та споживання різних товарів. Одним з аспектів, які досліджує економічна теорія, є проблема вибору в умовах рідкості, обмеженості, ресурсів і можливостей альтернативних способів використання людиною обмежених економічних благ. Але рідкісність ресурсів розуміють не лише як їх обмежену кількість, а й як недостатність таких ресурсів для задоволення безмежних потреб людей.

У політичній економії логіка короткого виведення найпоширенішого визначення предмета цієї науки така: щоб жити, люди повинні мати їжу, одяг, взуття, житло та інші блага і послуги. Усе необхідне для їх виробництва вони беруть в природі. Щоб пристосувати багатства природи для задоволення своїх потреб, люди повинні працювати. Тому основою життя, розвитку людського суспільства є виробництво – процес дії людини на предмет і сили природи та пристосування їх для задоволення певних потреб.

Матеріальні блага люди виробляють не поодинці, а спільно. Людина живе і працює в суспільстві. Отже, виробництво на певному етапі має колективний, суспільний характер. Тому в процесі праці, або дії людей на предмети і сили природи, вони вступають між собою у певні економічні зв'язки (відносини), зокрема з приводу кооперації, спеціалізації виробництва тощо. Люди не лише виробляють продукти праці, а й обмінюють і споживають їх. Відносини між

людьми у процесі виробництва, обміну, розподілу і споживання матеріальних благ та послуг у політичній економії називають виробничими відносинами. Тому можна зробити найпростіше визначення предмета цієї науки.

Політична економія – наука, яка вивчає виробничі відносини між людьми в процесі виробництва, обміну, розподілу і споживання різноманітних товарів та послуг.

При порівнянні наведених визначень предмета обох наук стає очевидною певна розбіжність між ними. Економічна теорія вивчає дії людей, окремих суб'єктів у різних сферах суспільного відтворення (безпосередньому виробництві, обміні, розподілі та споживанні матеріальних благ), а політична економія – відносини між людьми в процесі праці (яка передбачає їхню дію).

Значніші розбіжності існують між цими науками при порівняльному аналізі інших визначень їх предметів. Так, політична економія є наукою про закони, які управляють виробництвом, обміном, розподілом та споживанням матеріальних благ у людському суспільстві. Ці закони об'єктивні, тобто не залежать від волі й свідомості людей. Предметом дослідження економічної теорії можуть бути економічні закони, але вони розглядаються не як об'єктивні, а як закони імовірності. Різняться добір законів для вивчення. Так, політична економія вивчає закон вартості, закон попиту і пропозиції, закони грошового обігу, закон концентрації виробництва тощо. Економічна теорія оперує насамперед такими законами, як закон рідкості, закон спадного попиту, закон спадної дохідності, закон зменшення віддач та ін.

Отже, намагаючись уникнути нечіткості формулювань предмета економіки, можна запропонувати загальне визначення предмета економічної науки.

Економіка – наука про економічні відносини між людьми в процесі праці, безпосереднього виробництва товарів і послуг, а також у сфері їх обміну, розподілу та споживання.

У визначенні йдеться про економічні відносини (на відміну від виробничих відносин), оскільки поняття «економіка» є ширшим від поняття «виробництво».

Отже, між політичною економією, яка є ядром економічної теорії можна виокремити основні відмінності:

1. Політична економія (значною мірою і сучасна економічна наука) більше уваги приділяє з'ясуванню сутності економічних законів, а економічна теорія щодо деяких найбільш фундаментальних понять економічної науки перебуває на рівні поверхових, зовнішніх взаємозалежностей. Так, у центрі логічної системи економічної теорії – категорія ціни, яка зумовлена не витратами суспільно необхідної праці, а витратами виробництва і корисністю речі (що, у свою чергу, визначається оцінкою споживачем корисності товару або послуги, точніше, корисністю останнього екземпляра, який задовольняє найбільш значущу (вагому) потребу). У політичній економії центром логічної системи є категорія вартості, яка визначається насамперед витратами суспільно необхідної праці й лежить в основі ціни товару.

2. Політична економія досліджує причинно-наслідкові зв'язки між економічними явищами і процесами, а економічна теорія лише констатує певні висновки й узагальнення, не прагнучи дослідити їх причини. Такий підхід значною мірою відповідає вимогам позитивної економічної теорії, яка лише констатує факти, але не оцінює їх, а отже, робить зайвими низку фундаментальних економічних категорій (наприклад, економічна ефективність, соціальна ефективність, економічна політика тощо) і непотрібним з'ясування причин економічної кризи, соціальної диференціації суспільства. Основою такого підходу є застаріла позитивістська філософія, яка відкидає категорію «причинність» та заміняє її поняттям «функціональна залежність». Вона вигідна інтересам економічно і політично пануючого класу.

3. Економічна теорія, порівняно з політичною економією значно більше уваги приділяє з'ясуванню відносин між людиною та речами (зокрема, ресурсами). Водночас виробничі відносини між людьми завжди пов'язані з речами, з привласненням матеріальних благ та послуг. У таких двоїстих відносинах відображаються певні сторони діалектичної взаємодії продуктивних сил і виробничих відносин. Так, у процесі праці людина використовує верстати, машини, устаткування, сировину, отже, при цьому виявляється техніко-економічне відношення людини до речей. Економічна теорія більшою мірою вивчає таке відношення, що випливає із самого визначення її предмета.

4. Економічна теорія визначальною сферою суспільного відтворення називає обмін (що у методології втілюється в міновій концепції), тоді як політична економія – сферу безпосереднього виробництва (а отже, дотримується принципу примату виробництва).

5. Економічна теорія декларує індивідуалізм, приватну власність, відкидає колективні цінності, тоді як економічна теорія – оптимальне поєднання приватних і колективних інтересів, а отже, плюралізм типів і форм власності.

Спираючись на зміст понять «політична економія» та «економічна теорія», друга галузь знань повинна значно менше уваги приділяти проблемам економічної політики (а отже, промислової, наукової, структурної, бюджетної, кредитної, цінової та інших конкретних видів такої політики), оскільки це пов'язано з активною діяльністю держави. Наявні також деякі інші відмінності між цими науками.

Сучасна економічна теорія (передусім політична економія) виконує три основні функції: практичну, пізнавальну, теоретичну і світоглядну.

Практична функція полягає у всебічному обґрунтуванні необхідності та шляхів удосконалення прогресивних форм власності, що найбільше відповідають інтересам людини, колективу, суспільства; розробленні наукових основ управління господарською практикою; обґрунтуванні наукових організаційно-господарських форм та у пошуку найадекватніших форм розв'язання економічних суперечностей. Це дає змогу виробляти науково обґрунтовані рекомендації щодо підвищення ефективності виробництва для забезпечення зростання життєвого рівня населення. Економічна теорія повинна

більше уваги, ніж політична економія, приділяти проблемам підвищення ефективності виробництва, господарського механізму, ефективності форм власності, вести пошук нових організаційно-господарських форм. Важливим завданням економічної теорії є вивчення досвіду світового розвитку, запозичення на цій основі найпрогресивніших соціально-економічних форм розвитку світової цивілізації.

Отже, економічна теорія є основою економічної політики, обґрунтування правильних дій суб'єктів господарювання у сфері практичної діяльності.

3.3. Поняття і сутність соціальної сфери

Суспільство складається із великої кількості індивідів. Але це не проста сума окремих індивідів. У цій безлічі виникають певні групи, спільноти, які відрізняються одна від одної і перебувають між собою і суспільством у цілому в різноманітних співвідношеннях. Природно виникають питання: з яких причин у суспільстві на тому чи іншому етапі його розвитку виникають визначені спільноти, що вони собою являють, які між ними встановлюються зв'язки, як і чому вони розвиваються, як функціонують, яка їхня історична доля, як складається в суспільстві цілісна картина зв'язків і залежностей цих спільнот і чи складається вона взагалі, яким чином регулюються такі відносини. Соціальна філософія вивчає закони, згідно з якими у суспільстві складаються стійкі, великі групи людей, відносини між цими групами, їхні зв'язки і їхня роль у суспільстві. Саме ці закони і складають зміст особливої сфери громадського життя – його соціальної сфери.

У філософсько-соціологічній науці виділяють цілий спектр соціальних структур суспільства: соціально-класову, соціально-територіальну (поселенську), в основі якої лежить різниця між містом і селом, соціально-демографічну, що відображає становище статевих і вікових груп, структуру професійну, по галузях господарства. Істотно збагатилися і наукові уявлення про етнічні спільноти та їхні диференціації, мікросоціальні структури суспільства. Разом з тим склалася ніким особливо несанкціонована, проте досить міцна традиція зайвого поділу, спеціалізації вивчення різних елементів соціального життя. У рамках цієї традиції окремо вивчалися класи і класові відносини, етнічні спільноти, колективи, родина.

Наслідки подібного підходу все ще дають про себе знати, а нові проблеми осмислені ще не повною мірою. Мається на увазі, наприклад, рецидиви механістичного зіставлення різних спільнот, коли в тих чи інших дослідженнях вони просто «співіснують», а не розглядаються у взаємозв'язку, «застарілість» багатьох соціальних визначень, недооцінку мікросоціальної структури суспільства, її недостатній зв'язок з макросоціальними процесами, слабку увагу до загальних методологічних проблем, які стосуються усіх спільностей, усіх соціальних зв'язків, недостатнє вицлювання саме загальних законів усієї соціальної сфери і деякі інші проблеми. Практично не досконало розкриті сучасні проблеми державного управління соціальною сферою.

Але сучасний розвиток суспільства все більш наполегливо вимагає подолання відокремленого (поодинокого) вивчення окремих спільнот, інтегрального аналізу соціального життя та соціальної сфери в цілому. На тлі усе зростаючих суспільних і наукових потреб все гостріше відчуваються недоліки відокремленого аналізу соціальних проблем, дефіцит досліджень, у яких соціальне життя та соціальна сфера розглядалися б комплексно. З цих позицій набуває актуальності необхідність саме комплексного узагальнюючого аналізу соціального життя та соціальної сфери держави.

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 (рис. 3.1):

– по-перше, соціальна сфера розуміється як сукупність великих соціальних груп: класів, націй, народів, вважаючи, що таке уявлення про соціальну сферу відображає глибокий рівень громадського життя, має сутнісний характер, на відміну від уявлення про неї як просту суму локальних соціальних утворень. Переважно поняття соціальної сфери в такому трактуванні збігається з поняттям соціальної структури суспільства. Але за такої постановки питання соціальна сфера втрачає функціональні ознаки і найголовніша з них – забезпечення відтворення суспільства;

– по-друге, цю точку зору представляють здебільшого економісти. Активно використовуючи в науковому аналізі категорію «соціальна сфера», вони зводять її до невиробничої сфери та сфери послуг і трактують її як сукупність галузей народного господарства, тією чи іншою мірою задіяних у процесі задоволення соціальних потреб громадян, працівники яких одержують відповідні доходи із засобів, які виділені суспільством на ці потреби. У даному випадку соціальна сфера трактується тільки як соціальна інфраструктура, поза діяльністю в ній будь-яких соціальних суб'єктів, їхніх зв'язків і відносин;

– по-третє, ряд авторів прагнуть довести, що соціальна сфера займає свого роду проміжне становище між економічною і політичною системами і виступає немов передаточною ланкою від економіки до політики, і вважають невиправданим виділення соціальної сфери як деякої самостійної сфери суспільних відносин. Соціальна сфера є частиною інших сфер життєдіяльності суспільства, а не самостійною підсистемою суспільства. Такий підхід, на наш погляд, також неправомірний, оскільки лише соціальна сфера на відміну від інших сфер життєдіяльності суспільства виконує функцію соціального відтворення населення. В основі її виділення лежать діяльність з відтворення населення і відносини, що складаються в процесі цієї діяльності;

– 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. Вважається, що це поняття відображає

об'єкт і предмет соціальної політики, характеризує ступінь соціального розвитку, обґрунтовує та відображає єдність і взаємозумовленість трудових і соціальних відносин. Основними блоками соціально-трудої 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 [4–6].

Виходячи із вищенаведеного соціальну сферу визначають як цілісну, динамічну залежно від розвитку держави підсистему суспільства, породжену об'єктивною потребою суспільства в безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу. Це стійка сфера людської діяльності соціуму з відтворення свого життя, простір реалізації соціальних функцій суспільства. Саме в ній знаходить зміст соціальна політика держави, реалізуються соціальні і громадянські права людини.

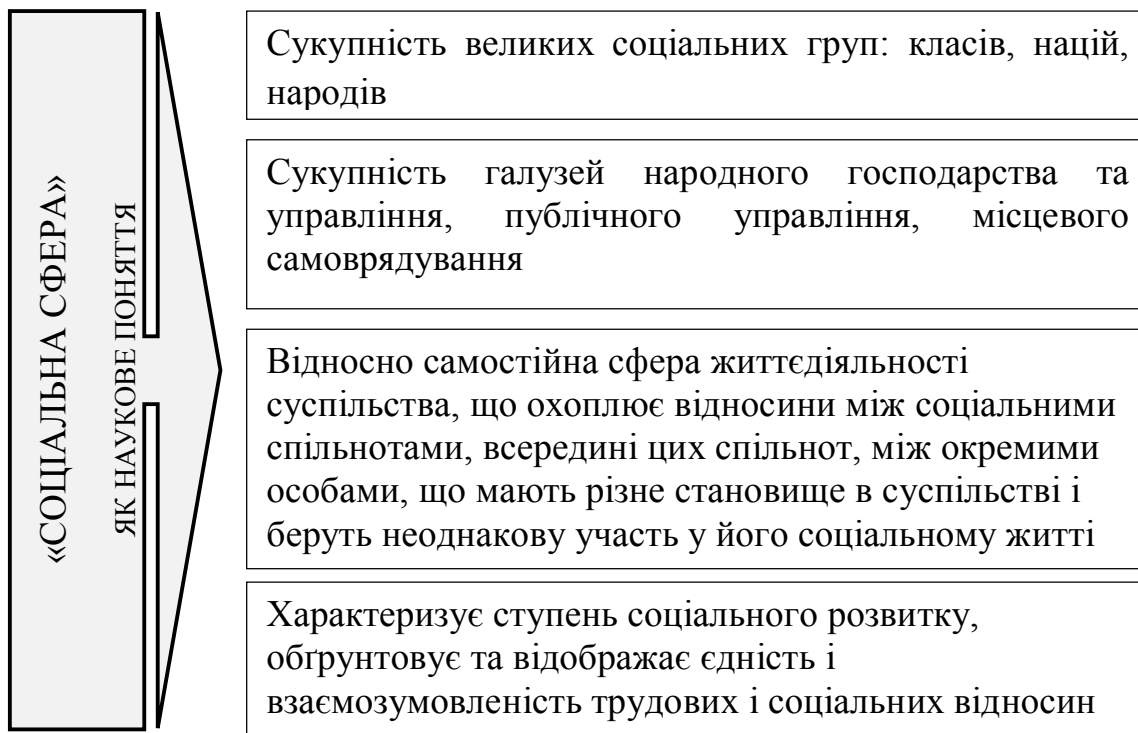


Рисунок 3.1 – Сутність соціальної сфери

Соціальна сфера – самобутнє, складно організоване, упорядковане, цілісне явище. Воно єдине у своїй сутності та за своїми якостями, призначенням і разом з тим багатофункціональне через складність і багатозначність процесу відтворення диференційованих соціальних суб'єктів за їхніми здібностями, потребами, різноманіттям інтересів. Процеси функціонування і розвитку соціальної сфери обумовлені об'єктивними закономірностями і ґрунтуються на визначених принципах соціального і державного управління.

Соціальна сфера діяльності на регіональному рівні полягає у здійсненні просторових процесів у суспільстві, впровадженні раціональних форм організації життя людей з точки зору умов праці, побуту, відпочинку, розвитку особистості, відновлення життя, відтворення населення. Ця сфера безпосередньо пов'язана з політикою, економікою, соціологією, демографічними дослідженнями тощо. Питання стосовно розвитку соціальної сфери як виду економічної діяльності розглядаються виключно в контексті організації життя людей в межах конкретної території, територіальної організації праці.

До складу соціальної сфери регіону відносяться установи, що сприяють відтворенню населення, установи охорони здоров'я, соціального захисту населення, організація санаторно-курортного, туристично-готельного обслуговування, фізкультури і спорту. Завдання регіональних установ, що сприяють відтворенню населення – задовольнити потреби людей.

Реалізується соціальна сфера через надання соціальних послуг, забезпечення соціальних гарантій, пільг і виплат.

Соціальна сфера містить у собі ряд самостійних галузей і напрямів діяльності державних органів влади. Кожна галузь має свою структуру, органи управління, правову і фінансову основу (рис. 3.2).

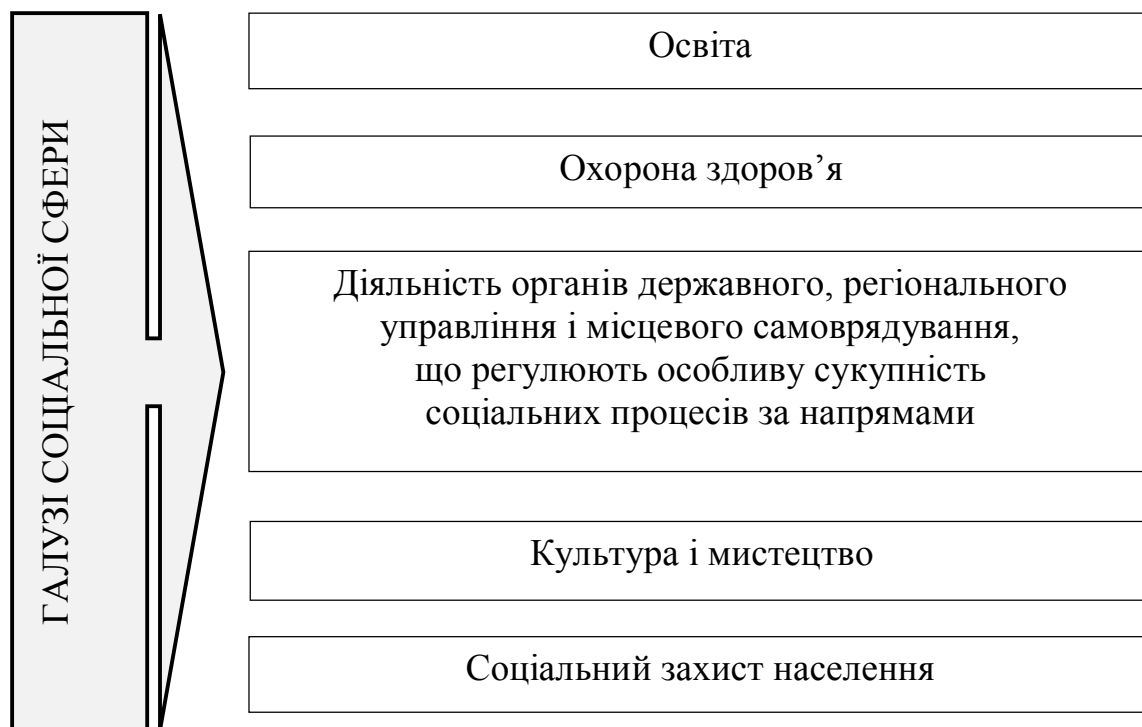


Рисунок 3.2 – Основні галузі соціальної сфери

Таким чином, соціальна сфера охоплює напрями діяльності органів державного, регіонального і місцевого управління, які не є галуззю, але регулюють особливу сукупність значущих соціальних процесів. До таких напрямів державного регулювання відносяться державна, регіональна і місцева

політика доходів, політика у сфері праці та трудових відносин, політика зайнятості, міграційна, житлова, молодіжна політика, політика у сфері міжнародних відносин. Дані напрями соціальної політики реалізуються відповідними органами державного і місцевого управління через систему заходів адміністративного впливу, розвиток законодавчої бази, систему соціально-культурних заходів і виконання цільових соціальних програм.

Публічне адміністрування та людина

Вплив публічного адміністрування на людину має різні форми. Державний орган або посадова особа може безпосередньо керувати поведінкою людини (у межах закону). Публічне адміністрування поведінки окремої людини може здійснюватися опосередковано, через різні колективи. Публічне адміністрування поведінки особистості можливо й шляхом втручання держави в справи суспільства в цілому. Встановлюючи новий порядок обороту земель, вводячи нове пенсійне забезпечення, створюючи всеосяжну інформаційну мережу, державу змінює щось у суспільстві й тим самим у положенні кожної окремої людини.

Держава для встановлення своїх відносин з людиною визначає насамперед правовий статус кожної особи, закріплює інститут громадянства (існування або відсутність правового зв'язку людини з даною державою), визначаючи в законі, хто із проживаючих у країні або поза її межами є громадянином, іноземцем, особою без громадянства, особою із множинним (звичайно подвійним) громадянством. Правовий статус полягає в основі неоднакових зв'язків особистості і держави, регулює застосування різних прийомів, способів публічного адміністрування стосовно людини.

Положення громадян у державі також може бути неоднаковим. Натуралізовані громадяни (прийняті в громадянство даної країни по їхньому клопотанню) не завжди мають однакові права із громадянами, які придбали громадянство в силу народження від батьків-громадян або народження на території даної держави.

Іноземці, особи без громадянства також знаходяться у певних правових і фактичних зв'язках з державою, на території якої вони перебувають тимчасово або постійно. Однак характер цих зв'язків інший, як і деякі методи публічного адміністрування їх поведінки (у тих сферах, де воно може регулюватися). Іноземці користуються соціально-економічними правами (правом на працю, на освіту і ін.), особистими правами (на особисту недоторканність, на таємницю листування); у ряді країн постійно проживаючі іноземці, що сплачують податки, на основі взаємності можуть брати участь у виборах. Разом з тим іноземці і особи без громадянства обмежені в політичних правах. Як правило, вони не можуть брати участь у виборах центральних органів держави, бути прийнятими на класифіковану державну службу, створювати політичні партії. Їхні трудові й майнові права можуть бути обмежені законом. На іноземців і осіб без громадянства поширюються закони країни проживання, за їхнє порушення вони, як і громадяни, несуть відповідальність. Зі своєї сторони, держава

зобов'язана захищати життя, волю, майно іноземців, осіб без громадянства, опікувати їх права.

Незалежно від статусу особистості, якщо людина перебуває на державній території, а громадянин даної держави – і поза її межами, існують взаємні права й взаємна відповідальність особистості і держави.

Прийнято розрізняти, з одного боку, природжені, природні права людини (право на життя, волю, власність та ін.), які, як вважається, не можуть бути відчужені державою, її органами, з іншого боку – позитивні права громадянина як члена політичного співтовариства, надавані від імені держави, а в остаточному підсумку від імені суспільства (наприклад, право створювати політичні партії). У сучасних умовах обидві групи прав закріплені в конституціях і належать до основних конституційних прав.

Крім основних конституційних прав особистість володіє багатьма іншими конкретними правами, виступаючи в різних якостях (працівника, продавця й покупця, пасажера на транспорті тощо).

Публічне адміністрування в області здійснення прав людини і громадянина в демократичних країнах, з одного боку, виходить із захисту цих прав і створення необхідних умов для їхньої реалізації. Усі органи держави (а не тільки спеціалізовані, правоохоронні) беруть участь у цьому.

З іншого боку, публічне адміністрування виходить із постулату, прийнятого міжнародним правом, відповідно до якого права людини й громадянина не мають абсолютного, безмежного характеру. Воля й демократія – це не всюдозволеність. Закріплені в конституціях права (у тому числі так звані природні) можуть бути обмежені, але тільки в інтересах дотримання громадського порядку, прав інших осіб, охорони здоров'я населення, суспільної моралі і тільки на основі закону та у відповідних формах. Це припустиме не тільки в умовах надзвичайного стану, але й у звичайних умовах відповідно до конституції і міжнародних актів про права людини.

Особистість не тільки має певні права стосовно держави, але й несе певні обов'язки. У загальному виді це положення сформульовано як конституційна вимога виконувати конституцію і закони держави, інші правові акти, а також загальноприйняті норми міжнародного права і ратифіковані державою міжнародні договори, оскільки у відповідності з багатьма сучасними конституціями ці норми і акти становлять частину права країни або навіть мають пріоритет стосовно внутрішнього законодавства. Є й інші конституційні обов'язки громадян: платити податки, служити в армії та ін.

Права держави стосовно особистості пов'язані з вимогою належної поведінки особистості, передбаченої правовими нормами. Здійснюючи управління, державний орган має право вимагати від особистості виконувати конституцію й закони, підтримувати громадський порядок, захищати конституційний лад.

Закріплюючи права людини і громадянина в конституції, інших законах і правових актах, держава бере на себе обов'язок захищати особистість, її життя, волю, гідність, майно від будь-яких зазіхань, гарантувати здійснення нею своїх

прав. При поведінці особистості, що відхиляється від встановлених норм, державні органи відповідно до закону можуть застосовувати санкції. Існує цивільно-правова відповідальність індивіда перед державою: крім відшкодування збитку можливі й інші стягнення. Для службовців деяких категорій передбачена дисциплінарна відповідальність (догана, зниження на посаді та ін.).

Публічне адміністрування та колектив

В будь-якому сучасному суспільстві існують різні колективи. Розрізняють колективи, які склалися природно (класи й соціальні верстви), колективи формалізовані, що вимагають реєстрації в державних органах (наприклад, політичні партії), об'єднання стійкі, постійні (наприклад, профспілки) і тимчасові, минущі (наприклад, об'єднання в ході демонстрації громадян, що виступають під гаслами опозиції), численні (масові) колективи і такі, що мають дуже невеликий склад, загальнодержавні й місцеві та ін. Існують організації, що діють легально, і нелегальні, підпільні екстремістські організації.

Специфіка тих або інших об'єднань впливає на особливості публічного адміністрування стосовно них. Особливості полягають у відносинах державних органів і колективів, які визначаються багатьма обставинами: процесами формування колективу (колективи, що склалися природно, наприклад селянство, не можна «розпустити», так, як це можна зробити відносно політичної партії, що систематично порушує конституцію), природою колективу (взаємозв'язки держави з колективами політичного характеру інші, чому, скажемо, із спілкою підприємців), значенням у суспільній житті (наприклад, загальнодержавний або локальний), позицією стосовно державної влади (співробітництво, перебуває в опозиції тощо).

Відносини держави з об'єктивно складними в суспільстві соціальними колективами (робітничим класом, інтелігенцією, «середнім класом» великими підприємцями та ін.) неоднакові. Найбільше чітко це проявлялося в умовах тоталітарного соціалізму, коли держава офіційно підтримувало робітничий клас. У сучасних демократичних країнах держава прагне опертися на середній клас, але нерідко ті або інші напрямки діяльності держави визначає угруповання найбільших підприємців країни.

До багатьох суспільних об'єднань, особливо локальних, що не виступають з політичних позицій (наприклад, до союзів художників), держава ставиться переважно нейтрально, хоча і може надавати їм допомогу. У цьому випадку активне публічне адміністрування використовується в мінімальному ступені. Встановивши в законі загальні правила, що ставляться до об'єднань у цілому (наприклад, Закон України «Про громадські об'єднання»), або правила, що стосуються певних категорій такого роду об'єднань (Закон України «Про кооперацію»), держава не дуже цікавиться їхньою діяльністю, якщо вони не порушують закони, як і діяльністю багатьох об'єднань за певними інтересами, клубів, різних органів суспільної самодіяльності, які не мають централізованого характеру.

Соціально-економічні об'єднання привертають пильну увагу держави, але її відносини з підприємницькими спілками, профспілками, селянськими спілками не однакові.

Підприємницькі спілки виступають, скоріше, як радники держави, її органів, насамперед з питань економічної політики. Іноді підприємницькі спілки виступають і як групи тиску, що звичайно має місце в кризових ситуаціях.

Селянські спілки рідко чинять значний тиск на державну владу, зокрема, у наслідку розпорошеності селянських господарств, слабкої організованості селян (але селянські партії в деяких країнах відіграють значну роль у політиці). Звичайно вони вимагають підвищення цін на сільськогосподарську продукцію і недопущення в країну більш дешевої імпортової продукції. У деяких країнах селянські спілки іноді організують демонстрації. В усіх країнах державні органи підтримують кооперативні об'єднання селян (це вигідно для держави) насамперед шляхом надання пільг, позичок, зниження податків та іншими економічними заходами. У країнах тоталітарного соціалізму застосовувалися примусові заходи з боку держави для прискорення процесу кооперування в сільському господарстві.

Профспілки – об'єднання працівників – найчастіше виступають у ролі груп тиску, вимагаючи прийняття законодавства про підвищення заробітної плати, поліпшення умов праці, пенсійного забезпечення тощо. Нерідко в країні є кілька профспілкових центрів, лідери одних з них співробітничать із урядом, інші виступають в опозиції.

У демократичних країнах профспілкам, як і іншим непартійним суспільним об'єднанням, звичайно заборонено займатися політичною діяльністю (під цим насамперед мається на увазі участь у виборчих кампаніях), для цієї мети існують партії. У тоталітарних країнах профспілки, інші непартійні об'єднання різних верств населення можуть активно утягуватися державою в політику, але тільки з метою підтримки державної влади й під керівництвом правлячої 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 коштами, у формі змагальності, використовуючи вибори). Партії прагнуть створити свій уряд або ввести в нього своїх представників, натискають на державну владу. Держава встановлює з ними особливі відносини. У багатьох нових конституціях визначаються їхній статус, роль у суспільстві. У демократичних конституціях передбачена багатопартійність, державі забороняється штучно обмежувати число партій. Вони можуть поміняти один одного у владі шляхом виборів.

Існують об'єднання, які не розглядаються як суспільні об'єднання. Це релігійні об'єднання, суспільства для одержання прибутку (акціонерні товариства та ін.). Держава також регулює їхню діяльність, насамперед шляхом прийняття законів.

Організації для отримання прибутку (акціонерні товариства та інші господарські товариства), подібно до церковних організацій, не розглядаються як суспільні об'єднання. Публічне адміністрування ними здійснюється в основному у формі прийняття законів про такі організації і ліцензування, тобто видачі дозволів на підприємницьку діяльність певного роду, і наступного державного контролю над дотриманням умов ліцензії і законодавства. Їхня діяльність регулюється цивільними кодексами, а також спеціальними законами (Господарський кодекс України).

Тимчасові колективи створюються по заздальгідь наміченому плану з певною законною метою. Такі колективи утворюються, наприклад, під час зборів, мітингів, демонстрацій. Їхня організація і діяльність регламентуються законами, а правоохоронні органи держави зобов'язані забезпечити проведення законних зборів (демонстрації, мітингу).

Публічне адміністрування стосується тільки тих тимчасових колективів, які створюються для проведення публічних заходів і відкриті для будь-яких учасників. Приватні збори, вечори з певним колом запрошених гостей правом не регламентуються.

Публічне адміністрування та суспільство

Створення громадянського суспільства зв'язують із певним шаблоном розвитку: у минулому – з визнанням природних (а потім інших) прав людини, з повагою людської особистості, з волею приватної власності і конкуренції, ліквідацією абсолютизму, демократією на основі правової рівності тощо, а в сучасних умовах – звичайно з появою середнього класу. Однак деякі вітчизняні автори стверджують, що громадянське суспільство існувало завжди, відбувається лише зміна поколінь і ціннісних орієнтирів. Дійсно, ні в минулому, ні тим більше в сучасних умовах неможливо представити не абстрактно сконструйоване, а реальне суспільство, яке після виникнення держави існувало б без публічного адміністрування.

Таким чином, мова ведеться про ступінь і форми публічного адміністрування, про вагомість різних елементів – саморегулювання суспільства і державного втручання в цьому сполученні.

В умовах тоталітарної системи, коли життя суспільства одержавлене, державне регулювання здобуває позамежний характер. Спочатку корінної перебудови суспільства такий підхід може дати певний ефект, але надалі приводить до стагнації й часто – до краху. Напроти, якщо виключити всяке державне регулювання в суспільстві, у тому числі в сфері економіки, соціальних і політичних відносин, духовному житті, у сфері волі людину і т.д., те це приведе до катастрофи. Комбінація саморегулювання суспільства й державного регулювання знаходить висвітлення в специфіці конституційних норм, що ставляться до багатьом сторонам суспільного лада.

Інші галузі права (тобто державне регулювання) регулюють різні сторони суспільного життя (суспільства) у деталях (відносини власності, праця, земля, злочини й покарання та ін.).

Реальне суспільство не може існувати без публічного адміністрування, хоча в якісь сторони, елементи, відносини суспільства державне управління не може й не повинне втручатися.

Держава по-різному на певних етапах розвитку регулює економічні, соціальні, політичні й духовні відносини в суспільстві. У зв'язку із цим вона одержувала в історії різні характеристики: держава-зло (левіафан), держава-добро, ліберальна держава («нічний сторож»), держава, що не втручається (забезпечує блага всім) і сучасна «трудова» держава (work-farestate), що працює для суспільства і надає населенню все більш зростаючі соціальні послуги.

Сучасна держава, насамперед шляхом прийняття відповідного законодавства, тією чи іншою мірою регулює економічні відносини. Вона встановлює рівноправність і захист усіх форм власності, забезпечує волю підприємницької діяльності, опікує волю конкуренції, забороняє монополістичну діяльність, захоплення ринку і встановлення монопольних цін.

Відповідно до загального принципу волі господарської діяльності держава встановлює також певні обмеження для волі цивільного обороту окремих видів власності (зброї, отрути, наркотиків), визначає об'єкти виняткової державної власності, забороняє деякі форми підприємницької діяльності, дозволяє окремі природні монополії. У власності держави у всіх країнах перебувають величезні матеріальні ресурси (у деяких країнах – уся земля, природні копалини, оборонні заводи, щорічний державний бюджет).

Для регулювання економіки застосовується прогнозування економічного розвитку. У результаті цих заходів державного регулювання в розвинених капіталістичних країнах створена соціально орієнтована ринкова економіка.

Публічне адміністрування поширюється на соціальні відносини в суспільстві, держава проводить певну соціальну політику. Насамперед сучасна держава виявляє безкоштовні платні соціальні послуги (освіта, охорона здоров'я, працевлаштування, засоби зв'язку тощо) усьому населенню незалежно від соціальних груп і соціального стану особистості, у зв'язку із чим вона і одержала потім у конституціях назву соціальної держави. Разом з тим вона проводить певну соціальну політику, різну в демократичних і тоталітарних країнах. При визначенні соціальної політики держава враховує насамперед інтереси домінуючого класу (соціальної верстви), однак, беручи до уваги інтереси й інших верств населення.

Публічне адміністрування створює основний масив політичних норм. Багато правових актів (закони й ін.) мають політичний характер і, хоча в праві чисельно переважають неполітичні норми, право в цілому - інструмент політики держави. Саме шляхом правових норм регулюються найважливіші сторони економічних, соціальних і інших відносин у суспільстві.

Публічне адміністрування також чинить певний вплив на духовне життя суспільства. Конституції багатьох країн забороняють пропаганду расизму, націоналізму, розпалення мовної і соціальної ворожнечі.

У той же час в деяких країнах встановлено обов'язкову ідеологію (іслам у країнах мусульманського фундаменталізму, панча-сила в Індонезії, рукунегару в Малайзії та ін.).

Регулююча роль публічного адміністрування з'явилася разом з виникненням держави, заперечувати її не потрібно, ліквідувати її неможливо. Проблема полягає в іншому: регулююча роль не повинна стискувати саморозвиток суспільства.

3.4. 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. Та чи інша соціальна група, що діє в певній сфері суспільного життя з метою отримання матеріальної чи іншої вигоди, як правило, визначає відповідні сфери поширення і можливі варіанти своєї діяльності.

Особливо чітко цей принцип простежується в політичній сфері. Ринкові принципи вибору в політичній сфері аналізуються в працях Г. Тейлора, Дж. Бьюкенена, І. Шумпетера, Дж. Даунса та 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. Оцінюючи цей підхід, не можна репрезентувати таким чином: немов важелі економічної вигоди превалюють над всіма іншими інтересами і політичні діячі від самого початку керуються злочинними мотивами.

Згідно з Дж. Бьюкененом, людина, яка робить вибір, ототожнює свої економічні інтереси з благами, що мають для нього суб'єктивну цінність. Така поведінка характерна не тільки для ринку, а й для політики. Застосування концепції обміну до аналізу політики спростовує відому філософську помилку, що люди беруть участь у політичній діяльності для устремлень у пошуку добра, справедливості і краси. 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. Отже, конкуренція властива не лише ринку; а й політичному сектору.

У політекономічній літературі, особливо тій, яка присвячена проблемі соціального вибору, економічна поведінка людей трактується як устремління до максимізації матеріальних благ шляхом взаємного обміну на ринку; а політична поведінка – як участь їх у процесі голосування на періодичних виборах і приєднання до різних зацікавлених груп та політичних партій.

Вважається, що в політичній сфері людина робить такий самий вибір на ринкових принципах, як і в економічній. Рішення голосувати на виборах за того чи іншого кандидата є таким самим вибором, як і купівля товару. Це не означає повної тотожності економічної і політичної сфер, адже між ними є відмінності. Вони зумовлені не цілями індивідів, а природою цих двох сфер. Державні рішення розглядаються в цій моделі лише як засоби досягнення цілі за аналогією з фірмою, яка ставить за мету отримати прибуток. Законодавці і представники виконавчої влади прагнуть не стільки виконати вимоги і задовольнити інтереси виборців, скільки втілити в життя власні інтереси.

Своїх корисливих цілей політики досягають за допомогою політичних партій, які для них є засобами інформування своїх виборців з найменшими витратами. Для забезпечення захисту інтересів своїх членів партії прагнуть до збереження чи завоювання політичної влади шляхом отримання перемоги на виборах.

Дж. Бьюкенен обґрунтував положення про те, що в політиці немає такого децентралізованого обміну; як у ринковій економіці. Суб'єкти політичного процесу не можуть керуватись звичайними правилами торгівлі, адже споживачами суспільних благ є не лише окремих індивід, а суспільство в цілому. Проте в політиці все ж існує аналог вільної торгівлі. Це згода між людьми, що властиво будь-якому обміну.

П. Мілгром і Дж. Робертс писали, що виникнення будь-якого інституту зумовлює виникнення певних цінностей, повноважень і процедур, що передбачає матеріальні витрати на переговорні процеси і процеси прийняття рішень. Водночас, якщо протягом певного часу відбувається регулювання промисловості, вона буде розвиватися в тому напрямі, що й низка провідних підприємств, і перетвориться в захисників державного регулювання.

Політолог У. Нордхаус дійшов висновку; що кожний уряд у кінці строку перебування при владі будь-якими методами прагне стимулювати розвиток економіки.

Потрібно враховувати й той факт, що участь виборців у виборах значною мірою залежить від розмірів видатків кандидата для проведення своєї передвиборчої кампанії. Переважно ці видатки спрямовуються на інформування виборців, рекламу кандидата та його програми. Компетентне голосування вимагає від громадян більш високого рівня усвідомлення й поінформованості щодо політичних реалій, ніж рішення, які приймаються в ринковій сфері. Як правило, більшість виборців віддадуть свої голоси тим кандидатам, які балотуються на більш високі посади, ніж тим, хто балотується на менш знанні пости. У результаті активізації економічної діяльності під час виборчої кампанії рівень інфляції підвищується; після проведення виборів інфляція знижується зв'язку із зниженням рівня діючої активності. Стан економіки в рік виборів має значний вплив на їх результати.

У виборців також є ідеологічні уподобання, і вони надають перевагу більш компетентній адміністрації. За певних обставин результат голосування на виборах може залежати від уподобання «середнього виборця». Можна мати

комплекс політичних інститутів, але якщо вони не відповідають уподобанням середнього виборця. Їх слід змінювати до тих пір, поки вони не будуть відповідати цим уподобанням. Серед таких інституцій можуть бути політичні партії, платформи яких більшою мірою збігатимуться з позицією середнього виборця.

3.5. Публічна сфера і публічна політика

Публічна сфера – це сфера діалогу, спілкування, комунікації, це сфера договору з державою по загальнозначущих питаннях. Як тільки атрибут публічності починає зникати або відчутно зменшуватися, так відразу ж на зміну йому йдуть закритість, корумпованість, клановість та ін. Канали впливу на органи державної влади монополізуються найсильнішими групами тиску, а громадянські інститути виявляються не в змозі донести свої інтереси до можновладців.

Існують різні підходи до визначення публічної сфери і публічної політики. У вузькому сенсі це, за визначенням Ю. Габермаса, – публічна сфера – це та «область соціального життя, в якій формується громадська думка». Іншими словами, це – арена, форум публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем життя і розвитку суспільства.

У широкому сенсі публічне на противагу приватному виступає як сфера реалізації властивих будь-якому суспільству комунітарних інтересів, тобто інтересів суспільства в цілому. Вона не вичерпується комунікаціями громадян та суспільної рефлексією, але й трансформується в практичні дії в ім'я загального блага. У цій якості вона являє собою «спільну практичну діяльність, спрямовану на досягнення поділюваних усіма цілей».

У підсумку публічна сфера постає не тільки як громадський форум колективного пошуку громадянами загальних цілей і засобів їх досягнення, але і як область їх практичних втілень в систему реальних суспільних відносин і інститутів. Складається свого роду інфраструктура публічної сфери – суспільний сектор життєдіяльності суспільства.

По суті публічна сфера – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату причетності і демократизму. Його сенс у тому, щоб підтримувати і розширювати участь самого суспільства в політичному процесі, стимулювати пошук таких рішень громадських проблем, які дають оптимальні варіанти з'єднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

Публічна сфера виконує декілька функцій, що забезпечують взаємодію влади та суспільства у формуванні політики, що виражає публічний інтерес.

1. Артикуляція суспільних інтересів.
2. Публічний контроль діяльності влади і, в більш широкому плані, стану справ в суспільстві, в державі, в економіці, в соціокультурній сфері.
3. Вплив на формування державної політики.

Жодна з цих наведених функцій не може бути реалізована без дотримання двох взаємопов'язаних умов: законодавчого та практичного забезпечення інформаційної відкритості влади та існування розгалуженої системи цивільних комунікацій.

Звертаючись до класичних концепцій Ю. Габермаса (1962), Ханни Арендт (1958). Вона створила концепцію публічної сфери, в основі якої полягає інтерпретація моделі античних республік. Дослідниця розуміє поліс як організацію людей, що виникає зі спільної мови та спільної дії. Саме тому древній поліс Арендт вважає вмістилищем чистого типу публічної сфери, оскільки там існує рівність у політичному сенсі, тобто люди не діляться на керуючих і керованих, відбувається постійний, невимушений дискурс, обмін самими різними думками.

М. Ріттер зазначає, що публічна сфера дозволяла приватним особам мати можливість вести дебати (в тому числі і через створювані ними добровільні асоціації) про політичні відносини, політичні питання і свої інтереси у вирішенні цих питань. З цього вона виводить своє визначення публічної сфери: «під публічною сферою розуміється опосередкований рівень між державною владою і приватними інтересами, який функціонує у двох напрямках: з одного боку, суб'єкти дискутують про державні рішення і плани, інтегруючи їх таким чином в систему ідентифікацій і морально – практичних орієнтацій діяльності. З іншого боку, громадяни таким чином формулюють свої претензії і потреби, проблеми та пропозиції їх вирішення і адресують їх як вимоги щодо держави. Публічна сфера тут – символічне місце зв'язку між аспектами соціальної інтеграції суб'єктів у суспільстві як приватних осіб з їх інтересами, бажаннями та пристрастями з одного боку, які протистояли розвитку та організації політичних інститутів як суб'єктів зовнішнього світу – з іншого боку».

Аналізуючи це визначення, хотілося б відзначити його наступні основні риси: в публічній сфері завжди присутні безліч суб'єктів крім держави; ці суб'єкти, – в тому числі і приватні особи, – формулюють і пред'являють державі пропозиції та вимоги щодо задоволення своїх інтересів, і, нарешті, сама публічна сфера – це сфера політична, оскільки саме тут знаходиться «місце зв'язки» між виявленням приватних інтересів суспільних суб'єктів і їх реалізацією політичним публічним інститутом в особі держави.

Продовжуючи аналіз концепції «публічної сфери», М. Ріттер зазначає, що головне завдання цього інституту в тому, що він «цей інститут повинен гарантувати участь громадян в політичному процесі і в політичних дискусіях». М. Ріттер зауважує, що цей інститут характеризується деякою «амбівалентністю»: з одного боку, значущими в публічній сфері виявляються принципи взаємної довіри і спільного блага, але, з іншого боку, участь у публічній сфері допомагає їй учасникам зміцнити свою владу: «Зв'язок з моральними принципами виходить із уявлення, що в рамках цього дискурсу можливе досягнення блага для всього суспільства. Але одночасно актори в публічній сфері переслідують свої приватні інтереси, будь то інтереси, пов'язані

з економічним успіхом, гарантії зміцнення особистої чи колективної влади або нарцисична самопрезентація». Така подвійність залишається реальним властивістю будь-якої участі в публічній сфері, всім суб'єктам громадянського участі в політиці. У М. Рітгер зазначає: «Сформульовані цілі індивідів, громадських організацій і рухів завжди являють собою суміш моральних принципів, етичних уявлень і політичних орієнтації, з одного боку, і – владних орієнтацій, індивідуальних інтересів і стратегій збереження влади – з іншого боку. Використання інструменту «публічності» (діяльність в публічній сфері) – частина стратегічних дій партій та індивідів з метою завоювання влади та забезпечення інтересів. Одночасно публічні дебати мають політичну самоцінність, необхідну для легітимації політичного панування».

Публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників.

Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто зазначити, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, тому варто відрізнити її від політики репрезентативної публічності – боротьби за право репрезентувати волю народу.

Важливою передумовою функціонування публічної політики як інформаційно-комунікаційного процесу є цілеспрямоване формування:

– організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер та становити контентну єдність);

– технологічних основ (можливість масового розповсюдження та рівного доступу до інформації).

Поряд з цим у публічній політиці є параметри, які впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей.

Умовами результативності публічної політики є:

– здатність та спроможність упорядковувати інформацію;

– здатність переробляти інформацію;

– здатність встановлювати та підтримувати осмислені контакти.

«Поле публічної політики» як нове поняття у сфері вивчення публічної політики, дозволяє охопити відразу декілька важливих рис цього складного феномену: його найбільш частого опису як «простору», наявність змінювання кордонів» цього поля, що залежать в першу чергу від правових обмежень публічності та можливість зміни цього поля як мінімум по трьом різним векторам, що характеризує поняття публічного. Поле публічної політики піддається графічному зображенню і можливості застосування кількісних показників для його вивчення та вимірювання.

Графічно «поле» зображується як тривимірний простір.

За вертикальної осі вимірюється відносна «інформаційна відкритість, прозорість» поля публічної політики, по правій осі – «зворотний зв'язок» або можливість участі в публічній політиці різних політичних суб'єктів і ступінь їхнього впливу на вироблення політичних рішень, по лівій – ступінь врахування в публічних політичних рішеннях інтересів різних соціальних груп, які потребують суспільної захисту та підтримки.

Застосування графічних моделей і кількісних досліджень може бути з успіхом застосована в дослідженнях самих різних наукових шкіл, послужить їх подальшому розвитку.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
3. Колпаков В. К. Публічне адміністрування : монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
4. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

ТЕМА 4. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.

- 4.1. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.
- 4.2. Сутнісні характеристики громадянського суспільства.
- 4.3. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні.
- 4.4. Автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави

4.1. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства

Поняття «громадянське суспільство» з'явилося у вітчизняній літературі в останні роки, оскільки в умовах тоталітаризму громадянське суспільство поглиналося державою й сам термін відкидався як такий, що відноситься до буржуазної науки.

Державна влада може деформувати громадянське суспільство, заважати процесу функціонування його елементів, звести до мінімуму автономію й самостійність індивідів і соціальних груп. Але вона не має сил ліквідувати матеріальне і духовне життя людей. Не може вона і насильно скасувати соціальні групи, основні форми організації людського життя, духовної культури та властиву соціальним об'єктам активність.

Громадянське суспільство формується переважно знизу, спонтанно, як результат розкріпачення індивідуумів, їх перетворення з підданих держави у вільних громадян-власників. Вони повинні мати почуття власної гідності, бути готовими брати на себе господарську і політичну відповідальність. Причому власник останньої є її реальним співвласником зі строго певною часткою в одержуваному доході. Мотивація трудової діяльності визначається приватними інтересами через ринкові відносини.

Причинами виникнення громадянського суспільства є:

1. Наявність приватної власності.
2. Вільна ринкова економіка.
3. Задоволення державою потреб громадян.

Приватна власність є першою з головних причин виникнення і функціонування громадянського суспільства, перетворення його у наймогутнішу громадську структуру. Приватна власність у всій різноманітності її конкретних форм робить існування громадянського суспільства необхідним. Приватні підприємства, земля, нерухомість; цінні папери, що приносять дохід; кошти, що приносять відсотки; інтелектуальна власність, власниками якої є письменники, композитори, винахідники, науковці, – усе це приватна власність.

Демократичне суспільство поряд з іншими свободами припускає господарську систему, що розвивається за своїми законами. Дотримуючись цих законів, можна успішно здійснювати підприємницьку діяльність. Однак протистояти законам ринку поодинці дуже важко. Це завдання покликані полегшити різного роду об'єднання підприємців.

Держава покликана максимально задовольняти інтереси і потреби своїх громадян. Необхідна система інформування держави про конкретні інтереси громадян, задоволення яких можливо лише силами і засобами самої держави. Причина такої необхідності полягає у винятковій різноманітності інтересів громадян демократичного суспільства. Це пов'язане з тими свободами, які громадянське суспільство надає своїм членам.

Умови виникнення і розвитку громадянського суспільства:

- соціальна воля, демократичне публічне управління, існування суспільної сфери політичної діяльності і політичних дискусій;
- гласність і пов'язана з нею висока поінформованість громадян, що дозволяє реально оцінювати господарську кон'юнктуру, бачити соціальні проблеми і вживати заходів з їхнього дозволу;
- наявність відповідного законодавства і конституційних гарантій;

- створення інституту приватних (колективних і індивідуальних) власників засобів виробництва, розвиток економічної конкуренції, активності, самостійності, рівноправності господарюючих суб'єктів;
- ліквідація основ будь-якої безроздільної політичної влади, децентралізація і перерозподіл владних повноважень;
- розкріпачення свідомості людину, зміцнення почуття особистої гідності, віри у свої сили і можливості, подолання пасивності під час рішення суспільно-політичних питань, активізація здатності і готовності самостійно ставити та вирішувати політичні проблеми.

Сучасний період розвитку громадянського суспільства умовно ділиться на три етапи. Кожному з етапів становлення і розвитку сучасного громадянського суспільства відповідають певні моделі або типи: «конкурентне», «когерентне» (у перекладі з латинського *cohaerens*, що перебуває у зв'язку) і «плюральне».

Для першого етапу розвитку громадянського суспільства характерне остаточне затвердження поділу цивільної і політичної (державної) сфер суспільства. Громадянське суспільство взаємодіє з державою за допомогою формування сучасних механізмів демократії (інститут виборів, партії, групи тиску тощо). До держави поступово переходить контроль над значною частиною таких соціальних інститутів, як освіта, установи культури, медицина та ін.

Тому, на цьому етапі в громадянському суспільстві складається і розвивається переважно приватна сфера соціального життя, тобто система інститутів і організацій, що обслуговують, насамперед, приватні відносини людей, у т.ч. економічні і родинні, і державної влади що протистоїть безпосередньо публічній сфері. Приватна сфера громадянського суспільства покликана забезпечити ефективну взаємодію автономних суб'єктів громадянського суспільства із представниками держави.

Цьому етапу становлення громадянського суспільства відповідає правова держава, яка встановлює правила гри і стежить за їхнім дотриманням, не втручаючись безпосередньо в економіку.

На другому етапі розвивається суспільна сфера цивільного життя, що представляє головним чином загальні інтереси суб'єктів політичному життю суспільства. Витиснута державою на периферію приватна сфера цивільного життя людей доповнюється суспільною сферою, через відносини цивільних суб'єктів з державою.

У даному суспільстві суттєво розширюється сфера громадської згоди і соціального партнерства. Воно вже не є головним арбітром у рішенні класових спорів тільки двох груп – капіталістів і найманих робітників. Це суспільство когерентного типу, що прагне до узгодження інтересів усіх основних соціальних груп і верств. У силу певних об'єктивних і суб'єктивних факторів у соціальній структурі сучасного соціуму найбільш міцне положення займають середні класи або верстви і так звані «сервісний» клас – менеджери, інтелектуали, комерсанти та ін.

Протиріччя між групами і верствами цього суспільства мають соціально-статусний характер, тобто не зв'язані прямо з розподілом суспільного багатства між імущими і незаможними («соціально знедоленими») верствами. Держава на даному етапі стає не тільки правовою, але і соціальним.

На третьому етапі формування сучасного соціуму здійснюється перехід до «плюралістичної» моделі громадянського суспільства. В умовах пізнього постмодерну громадянське суспільство перетерплює якісні зміни.

У соціальній структурі пост сучасного соціуму практично відсутні протилежні полюси класової або статусної поляризації суб'єктів. Відмінності між ними мають соціокультурний характер. Це – відмінності культурних стилів життя індивідів і груп. Боротьба за культурне домінування переноситься в життєвий світ, де різноманітні суб'єкти намагаються виробляти власні стратегії і лінії поведінки. Громадянське суспільство виступає при цьому головним постачальником соціально значимих проектів і культурних програм діяльності. У суспільстві панує плюралізм у всіх його проявах і толерантність до новизни, якщо все це не суперечить встановленим законам. На цьому етапі відбувається глобалізація громадянського суспільства, а правова і соціальна держава стає поступово і державою екологічною.

4.2. Сутнісні характеристики громадянського суспільства

У сучасних суспільних науках існують різні визначення громадянського суспільства в широкому сенсі, як певного типу суспільної організації. Це пов'язано як з тим, що саме громадянське суспільство є складним і багатомірним явищем, так і з тим, що термін «громадянське суспільство» входить до інструментарію різних наук про суспільство (історії, політології, соціальної філософії, соціології) що накладає на його визначення свій відбиток, особливо з урахуванням наявності в цих науках різних традицій та шкіл.

Наприклад, громадянське суспільство визначається як «сукупність неполітичних відносин (економічних, національних, духовно-моральних, релігійних та ін.), галузь спонтанного самовиявлення інтересів і волі вільних індивідів і їх асоціацій».

Громадянське суспільство – це сфера самовияву вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій та організацій, незалежна від прямого втручання та довільної регламентації з боку державної влади. Згідно з класичною схемою Д. Істона, громадянське суспільство виступає як фільтр вимог і підтримки суспільства до політичної системи.

За результатами теоретичного дослідження можна виділити і інші визначення громадянського суспільства, зокрема, як:

– системи забезпечення життєдіяльності соціальної, соціокультурної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління, системи самостійних і незалежних від держави громадських інституцій і відносин, які

мають забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, реалізації приватних інтересів в потреб, індивідуальних чи колективних;

– стійкої системи горизонтальних соціальних зв'язків, суспільно-політичних орієнтацій і норм суспільної поведінки, що виростає безпосередньо з відносин власності, але не зводиться до них.

На думку відомого західного соціолога Едуарда Шилза, громадянське суспільство, по-перше, є частиною суспільства відокремленою і незалежною від держави; по-друге, воно забезпечує права індивідів і зокрема, право власності; по-третє, громадянське суспільство є сукупністю багатьох незалежних економічних одиниць, які діють незалежно від держави і конкурують одна з одною.

У вужчому сенсі під громадянським суспільством розуміють сферу добровільних організацій та неформальних зв'язків, в які вступають індивіди і групи в публічній діяльності. Цю сферу відрізняють, з одного боку, від діяльності влади, з іншої, від сфери ринкової економіки, яка, втім, є економічною основою громадянського суспільства. З цієї причини громадянське суспільство іноді називають «третім сектором», яке в демократичних країнах є проміжною ланкою між громадянами і державою.

Таким чином, у сучасних суспільних науках не існує єдиного визначення громадянського суспільства. Водночас, узагальнюючи різні визначення, громадянське суспільство можна визначити як суспільство, що характеризується наявністю розвиненої мережі різноманітних відносин між рівними, автономними в своїх діях суб'єктами, які здійснюються без посередництва держави; існуванням суспільних інститутів які відображають увесь спектр інтересів громадян та соціальних груп, захищають їх у стосунках з державою; та усталеною системою цінностей.

Ознаки громадянського суспільства:

- наявність в суспільстві власників вільних засобів виробництва;
 - розвинена демократія;
 - певний рівень громадянської культури;
 - найбільш повне забезпечення прав і свобод людини;
 - самоврядування;
 - свобода та ініціативність особистості;
 - розвиток суспільних відносин відповідно до принципу, за яким людина завжди повинна розглядатися як мета і ніколи як засіб;
 - ліквідація відчуженості людини;
 - реальне забезпечення рівних можливостей;
 - постійний захист прав і свобод людини та громадянина;
 - плюралізм усіх форм власності;
 - існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку.
- Відсутність поляризації населення на надзвичайно заможних і дуже бідних;
- плюралізм духовного життя суспільства;
 - існування і функціонування розвиненої соціальної структури.

Громадянське суспільство виконує ряд важливих соціальних функцій:

На основі законності воно забезпечує захист приватних сфер життя людини і громадянина від необґрунтованої жорсткої регламентації держави та інших політичних структур.

На базі асоціацій громадянського суспільства створюються і розвиваються механізми громадського самоврядування.

Громадянське суспільство є одним з найважливіших та потужних важелів у системі «стримувань і противаг», прагнення політичної влади до абсолютного панування. Воно захищає громадян та їх об'єднання від незаконного втручання в їх діяльність державної влади і тим самим сприяє формуванню та зміцненню демократичних органів держави, всієї його політичної системи. Для виконання цієї функції у нього є чимало коштів: активну участь у виборчих кампаніях і референдумах, акції протестів або підтримки тих чи інших вимог, великі можливості у формуванні громадської думки, зокрема, за допомогою незалежних засобів масової інформації і комунікацій.

Інститути та організації громадянського суспільства покликані забезпечувати реальні гарантії прав і свобод людини, рівний доступ до участі в державних і громадських справах.

Громадянське суспільство виконує також функцію соціального контролю по відношенню до своїх членів. Воно незалежно від держави, у своєму розпорядженні засоби і санкціями, за допомогою яких може змусити індивіда дотримуватися суспільні норми, забезпечити соціалізацію та виховання громадян.

Громадянське суспільство виконує також комунікаційну функцію. У демократичному суспільстві проявляється різноманіття інтересів. Найширший спектр цих інтересів є результатом тих свобод, які має громадянин в умовах демократії. Демократична держава покликана максимально задовольняти інтереси і потреби своїх громадян. Проте в умовах економічного плюралізму ці інтереси такі численні, такі різноманітні і диференційовані, що державна влада практично не має каналів інформації про всі ці інтересах. Завдання інститутів та організації громадянського суспільства інформувати державу про конкретних інтересах громадян, задоволення яких можливо лише силами держави.

Громадянське суспільство виконує стабілізуючу функцію своїми інститутами та організаціями. Воно створює міцні структури, на яких тримається вся громадське життя.

Концептуальне вирішення проблеми розуміння сутності громадянського суспільства неможливе без аналізу його структури.

Структура громадянського суспільства – це внутрішня його будова, що відтворює багатогранність і взаємодію складових суспільства, забезпечує його цілісність та динамізм розвитку.

Структуру громадянського суспільства можна подати у вигляді п'яти систем, які відповідають певним сферам його життєдіяльності:

1) соціальна система – соціальна система має чітко виражене структурне оформлення, виступає певною сукупністю об'єктивно сформованих взаємозв'язків між суб'єктами, а саме:

- інститути сім'ї та відносини, що обумовлюють її існування;
- відносини, які відображають соціальну сутність людини (клуби, об'єднання);
- відносини, що виникають між соціальними спільнотами (групами, націями, расами тощо).

2) економічна система – це сукупність економічних інститутів і відносин, у які вступають люди у процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання сукупного продукту, реалізації права власності. Економічна система діє за принципами самоорганізації, саморегулювання та самоуправління. Структурними елементами економічної системи є: приватні господарства; акціонерні товариства; кооперативні господарства; фермерські господарства; індивідуальні, приватні підприємства громадян.

3) політична система – з одного боку виступає, в формі механізму узгодження соціальних інтересів у суспільстві, а з іншого – як найбільш повне вираження загального національного інтересу. Являє собою сукупність цілісних саморегулюючих елементів:

- держава;
- політичні партії;
- суспільно-політичні рухи та відносини, що між ними виникають;

4) духовно-культурна система – це відносини між людьми, їх об'єднаннями, державою та суспільством у цілому стосовно духовно-культурних благ та різного роду матеріалізованих інституцій, через які реалізуються дані відносини, що пов'язані з освітою, наукою, культурою, релігією;

5) інформаційна система – це система, яка складається в результаті спілкування людей та через мас-медіа (підприємства, об'єднання, що здійснюють виробництво та випуск засобів масової інформації)'.
'

4.3. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні

Невід'ємним елементом політичного життя будь-якого демократичного суспільства є різного роду громадські об'єднання (громадські організації, рухи, органи, асоціації тощо). Створення громадських організацій і рухів зумовлене специфікою проблем, які вони покликані розв'язувати.

Громадська організація – один із феноменів сучасного суспільства, сукупність неполітичних відносин і соціальних утворень), об'єднаних специфічними інтересами (економічними, етнічними, культурними і так далі), реалізованими поза сферою діяльності владно-державних структур і дозволяють контролювати дії державної машини.

На сучасному етапі в демократичних суспільствах громадські об'єднання перебирають на себе все більше функцій державних установ, проводять активну боротьбу з бюрократизацією суспільного життя, здійснюють громадський контроль над ними, впливаючи на державну політику і розвиток суспільства загалом.

Громадські організації – це масові об'єднання громадян, створені на основі самоуправління і самодіяльності з метою захисту інтересів певних груп населення (соціальних, професійних, молодіжних, культурно-освітніх тощо). Вони здебільшого мають фіксоване членство, свій статус, структуру та ін.

Становлення і розвиток громадських організацій – це шлях до зростання ролі громадянського суспільства, що сприяє поступовому соціально-культурному піднесенню народу та кожної особистості, демократизації, розширенню прав і свобод людини, зміцненню гарантій її захищеності.

Соціально-політичне призначення і роль громадських організацій полягає в тому, що вони як своєрідна форма вияву громадсько-політичної активності громадян, відкривають широкі можливості для розвитку самоврядування і побудови громадянського суспільства [1, с. 534].

На думку багатьох учених, саме громадські організації надають можливість суспільству нормально функціонувати і розвиватися.

На сьогодні сформована досить широка мережа таких організацій в Україні. До того ж кількість зареєстрованих громадських організацій постійно зростає. Проте варто відзначити також те, що тільки незначна кількість громадських організацій проявляють активність і здійснюють вплив на суспільство. Більшість організацій мають формальний характер або функціонують епізодично.

Станом на 1 січня 2013 року р. згідно «Реєстру громадських організацій» налічується 3943 легалізованих організацій із всеукраїнським та міжнародним статусом.

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 статуті сфері, галузі чи секторі діяльності. Особливості правового регулювання діяльності фахових об'єднань визначається окремим законом України;

– інші громадські організації:

– представляють інтереси своїх членів (хворих, військових тощо);

– не займаються благодійництвом;

– не мають статусу фахового об'єднання.

Проблемою багатьох громадських організацій у наш час є недостатня ознайомленість із законодавством щодо їхніх можливостей. Це пов'язано з тим, що їх досі не розглядають як окремий об'єкт політики. Прирівнявши усі

об'єднання громадян між собою, держава автоматично звужує їхні можливості [3, с.239].

На сьогодні в Україні спостерігається ситуація, коли з одного боку громадські організації розробляють законопроекти, спрямовані на розвиток їхніх саморегулятивних функцій, впровадження цивілізованих стандартів і норм діяльності у профільних сферах, галузях чи секторах. Разом з тим, активність громадських організацій має ізольований характер: кожна організація діє самотужки, координація дій та спільна методологія відсутні, і як наслідок – у більшості випадків позитивний результат виявляється недосяжним. Негативним також є і той факт, що рівень довіри громадян до громадських організацій досить низький. На сьогодні основними причинами такої недовіри є:

- зайнятість громадян повсякденними проблемами виживання;
- недостатня інформованість про діючі громадські організації;
- пасивність громадських організацій щодо інформування громадян та їх залучення до своєї діяльності;
- низька оцінка ефективності їх діяльності.

Для того, щоб громадська організація активно впливала на суспільний розвиток, від неї вимагається чітко налагоджена організація роботи. Результативність її діяльності перебуває в прямій залежності від соціальної активності членів організації, від їхніх можливостей впливати на процеси, що відбуваються як всередині країни, так і за її межами. Пасивність, застій і бюрократизація в будь-якій громадській організації негативно позначаються як на діяльності самої організації, так і на житті суспільства.

Громадські організації є вагомими чинниками суспільних перетворень, вони впорядковують суспільне життя. Застій у їхній діяльності впливає на життя всього суспільства, призводить до зниження ефективності його діяльності.

Громадські організації є вагомим елементом громадянського суспільства. Виражаючи певні інтереси, громадські організації сприяють утвердженню в Україні вищезазначених (п. 2) ознак громадянського суспільства.

Проте в Україні громадські організації ще не впливають належним чином на суспільні процеси, оскільки більшість з них мають формальний характер, що зумовлений низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників.

Серйозною перешкодою на шляху ефективної діяльності громадських організацій є низький рівень їх фінансування. Важливою проблемою є також неможливість належного налагодження відносин між громадськими організаціями та органами влади. Не менш важливим є те, що питання функціонування громадських організацій мають бути врегульовані на законодавчому рівні.

Ефективність діяльності громадських організацій оцінюється за показниками охоплення населення різними заходами, які здійснюються ними. Розгалужена система громадських організацій є важливою ознакою

громадянського суспільства. В розвинутих країнах світу громадські організації функціонують в усіх сферах суспільного життя.

Отже, громадські організації є невід'ємною складовою будь-якої демократичної та правової держави. Саме в їх діяльності втілюється дух і сутність громадянського суспільства. Позитивна динаміка збільшення кількості громадських організацій, розширення спектру їх діяльності, зміцнення їх матеріально-технічної бази та організаційної спроможності є, звичайно, важливим показником в розвитку громадянського суспільства в Україні. Проблема на даний час полягає в тому, що, по-перше, громадські організації ще не можуть належним чином співпрацювати з владою; по-друге, в Україні законодавчо не встановлена система фінансування цих організацій; по-третє, громадяни проявляють до них досить низький рівень довіри. Громадяни на сьогодні ще не сприймають громадські організації як дієвий механізм захисту своїх прав та недооцінюють можливості громадських організацій. Належна міцність громадських організацій буде забезпечена тільки тоді, коли громадяни нададуть їм широку соціальну підтримку. Громадські організації повинні довести свою необхідність, а громадяни водночас мають це зрозуміти.

4.4. Автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави

У громадянському суспільстві, яке ми намагаємося сформувати, особливо важливе значення мають стосунки між державою і громадськими організаціями. Раніше в нашій країні вони мали односторонній характер і проявлялися у всебічному контролі громадських організацій з боку державних структур. На сучасному етапі ці стосунки мають набути нових якостей.

Громадські організації ні в якому разі не є загрозою для суспільства, більше того, вони є корисними для держави. Фактично вони виконують функції, які держава неспроможна виконувати, вони навіть можуть виконувати деякі функції більш результативно, ніж їх виконує держава. Це стосується, зокрема, соціальних функцій. Головне, щоб держава забезпечила і надала можливість громадянам спільно здійснювати свою власну ініціативу. У цьому контексті слід зазначити те, що хоча Конституція України закріплює право громадян на об'єднання у громадські організації, але на практиці це право залежить від великої кількості чиновників на національному і місцевому рівнях державної влади. Йдеться про проблеми, з якими стикаються громадяни при реєстрації громадської організації. Інколи навіть бачиться, що в нашій країні не діє загальнодозвільний принцип «дозволено все, що не заборонено законом», оскільки посадові особи змушують переробляти тексти статутів організацій у точній відповідності до «букви» закону.

Важливим є також підвищення правової свідомості громадян у цій сфері, донесення до людей думки про необхідність таких некомерційних недержавних добровільних організацій. Найкращим засобом для цього є всебічне

висвітлення їхніх здобутків, громадської ініціативи. Це сприяло б усвідомленню людьми власної соціальної значущості та особистих можливостей у вирішенні важливих соціальних проблем без підтримки влади та без фінансування держави.

У життєвій реальності, на жаль, можна спостерігати окремі випадки, коли саме розуміння громадської організації спотворюється з боку деяких псевдоорганізацій, які використовують назву «об'єднання громадян», але працюють як приватні комерційні підприємства, намагаючись уникнути податків. Є і такі організації, що їх засновники створюють для задоволення якихось своїх амбіцій, і які, будемо відверті, є малозначущими для розвитку правової держави і громадянського суспільства.

Для того, щоб оптимізувати процес формування громадянського суспільства в Україні, необхідно максимально спрямувати сили на розвиток і вдосконалення громадських організацій, на правове закріплення порядку їх створення та діяльності, законодавче визначення їх статусу. Всіма засобами потрібно сприяти тому, щоб громадські організації зайняли визначене, належне їм місце між державним і економічним секторами, а також поширенню серед населення інформації щодо ролі таких організацій у суспільстві.

Громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права. Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів, прав та свобод людини і громадянина.

Усі згадані вище ознаки можна узагальнити та звести до трьох найбільш важливих, а саме стверджувати, що громадянське суспільство характеризується: 1) демократичністю; 2) соціальною спрямованістю; 3) урегульованістю правом.

Головне призначення правової держави (тип держави, діяльність якої підпорядкована праву) – максимально повно забезпечити юридичними засобами охорону і захист прав і свобод людини та громадянина. Отже, правова держава – така суверенна, політико-територіальна організація влади, яка існує і функціонує в громадянському демократичному суспільстві на підставі соціально справедливого права і в якій на його основі реально забезпечується здійснення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, окремих груп людей і громадянського суспільства в цілому, де держава і людина несуть взаємну відповідальність згідно з правовим законодавством.

До класичних ознак правової держави відносять:

- верховенство права;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки;
- обмеженість державної влади законом;
- правова рівність між громадянином і державою;
- наявність розвиненої системи законодавства і законів, що виражають волю більшості або всього населення країни;
- гарантованість прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Роль правової держави у розвитку громадянського суспільства:

- служить формою, що організовує 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 в приватну сферу сім'ї, побуту, культури (таке втручання може відбуватися лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки);
- надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;
- 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, що визначаються конституцією держави, стандартами в галузі прав і свобод людини, закріпленими в міжнародних актах.

Отже, розвинуте громадянське суспільство є найважливішою передумовою побудови правової держави та її рівноправним партнером.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
3. Колпаков В. К. Публічне адміністрування : монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
4. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.

ТЕМА 5. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВЛАДА. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

- 5.1. Влада як основний засіб публічного адміністрування.
- 5.2. Держава як суб'єкт політичної влади.
- 5.3. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.
- 5.4. Лобізм
- 5.5. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування.

5.1. Влада як основний засіб публічного адміністрування

Влада з'явилася з виникненням людського суспільства й буде тією чи іншою мірою завжди супроводжувати його розвиток. Влада є атрибутом, невід'ємним елементом будь-якої суспільної системи, необхідним засобом її функціонування й розвитку.

Термін «влада» багатозначний і відкриває широку можливість для самих різних тлумачень. В повсякденному житті ми говоримо про, наприклад, про владу грошей, владу мафії, владу моди, владу батьків, владу церкви тощо. Різні науки по-різному трактують поняття влади. З урахуванням багатоаспектності влади можна дати лише найзагальне її визначення.

Влада в загальному значенні є здатність, можливість здійснювати свою волю, надавати вирішальну дію на діяльність, поведінку людей за допомогою різного роду засобів – права, авторитету, примушення, волі, переконання.

Влада виступає в безлічі проявів. Вона володіє єдиним принципом діяльності – командуванням в різних його формах – розпорядження, директива, наказ. Вона виражається в законах, нормах, правилах, заборонах, розпорядженнях, вольових емоційних діях.

Влада в суспільстві – це засіб організації відносин між соціальними групами, знаряддя і спосіб управління реальністю інших людей. В Конституції України (ст. 5) підкреслюється, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Влада має специфічну здатність притягувати людей. Вона є могутнім джерелом мотивацій.

Прагнення до влади – це, найчастіше, приховане бажання панування, сфера особистого самоствердження, коли людина намагається рельєфно висловити своє «я» і поставити його вище «я» оточуючих. Звідси ототожнення влади з пануванням, здатністю впливати на когось, примушувати виконувати запрограмовані дії, навіть розпоряджатися життям людей. Проте сила влади суттєво відрізняється від примітивного і прямолінійного насильства тим, що вона має бути визнаною, безсумнівною, легітимною. Влада повинна бути легальною, тобто спиратися на закони, правила, норми. У цьому випадку управління обумовлено знанням і чітким дотриманням норм, які регламентують

владну діяльність, їх активним використанням для досягнення поставлених цілей.

У більшості класичних досліджень, присвячених аналізу феномена влади, влада розглядається як здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність, поведінку людей за допомогою якого-небудь засобу – авторитету, права, насильства.

Для розуміння сутності влади необхідно виділити основні складові цього феномена:

1. Джерело влади (авторитет, сила, закон).

2. Суб'єкт влади. Суб'єкт влади втілює в собі активний початок, що направляє. Їм може бути особистість, орган, організація, соціальне об'єднання, держава та ін. Суб'єкт визначає зміст владного відношення через:

наказ (розпорядження) як владне веління підкоритися волі суб'єкта влади;

підпорядкування, як підведення приватної волі під загальну волю влади;

покарання (санкції) як засіб впливу на заперечення пануючої волі;

нормування поведінки як сукупність правил відповідно до загального інтересу.

3. Об'єкт влади – той, на кого спрямовані зусилля з боку суб'єкта влади. Об'єктом може бути особистість, і так само суспільство, клас, група.

4. Функції влади:

– інтегруюча (спрямована на об'єднання, зімкнення народу в цілому);

– регулятивна (направляє енергію мас на створення механізмів, що регулюють життєдіяльність суспільства);

– мотивуюча (формулюється пріоритетними мотивами політичної діяльності);

– репресивна (призначена для підтримки порядку й законності);

– стабілізуюча функція сприяє сталому розвитку суспільства.

Філософський аналіз феномена влади припускає також виділення видів влади за сферами її функціонування, при цьому виділяються наступні види влади: економічна; військова; сімейна; політична; публічна влада та ін.

Політична влада займає ключове значення. Вона являє собою реальну можливість суб'єкта проводити свою волю в області політики й правових норм із метою захисту й реалізації своїх корінних інтересів.

Відмітними рисами політичної влади є:

– легальність у використанні чинності й інших коштів володарювання в межах країни;

– верховенство й обов'язковість до виконання її розв'язків для всього суспільства;

– публічність, тобто загальність і одночасно безособовість приписань влади, звернених від імені суспільства але коштом абстрактних норм права;

– моноцентричність, тобто наявність єдиного центру прийняття розв'язків;

– різноманіття використовуваних для досягнення мети ресурсів.

Ціль влади полягає в тому, щоб за допомогою прямого або непрямого впливу на людей, забезпечити їхнє об'єднання або роз'єднання:

а) протидіяти деструкції, кризі, занепаду, нейтралізувати напруга, конфлікти;

б) прагнути до максимальної стабільності суспільного цілого, сприяти його вдосконалюванню, зміцненню, прогресу.

Публічна влада – особливе явище, стан і відносини. Як явище вона докорінно відрізняється від різних форм впливу, наприклад, від «влади» видатного розуму чи ораторського таланту. Ціннісні якості явища, природні дані (гострий розум, талант, чарівна краса) не визначають владним, примусовим шляхом бажану поведінку об'єкта, а є лише частиною спонукальних мотивів поведінки. Такі мотиви мають стихійний, часто не осмислений характер, вони не включають момент усвідомлення їх як влади і тим більше суспільної влади, не сприймаються об'єктом як вольове примус. Навпаки, в публічному територіальному колективі влада – це відносини панування (повинності) – підпорядкування(слухняності), які усвідомлюються і суб'єктом, і об'єктом.

У науку з тими чи іншими уточненнями увійшла теза німецького політолога М. Вебера: влада – це можливість проводити власну волю навіть всупереч опору.

Публічна влада покликана діяти перш за все в інтересах колективу, еманациєю (втіленням, твором) якого вона є. На ділі це не завжди буває так: її часто присвоюють і використовують у своїх інтересах сили, які домінують в даному колективі економічно, політично, ідеологічно. У певних ситуаціях вона може перетворитися в особисту владу керівника, а носії публічних повноважень колективу можуть займати позиції, прямо протилежні інтересам колективу. Але і в тому випадку, коли публічна влада діє в цілому в інтересах колективу, в органів публічної влади, її кадрового складу, службовців, керівників громадських об'єднань є також власні інтереси. В кінцевому підсумку це протиріччя вирішується шляхом приведення публічної влади відповідно до волі колективу (при цьому використовуються найрізноманітніші способи аж до революцій).

Як стан публічна влада теж відрізняється від приватної корпоративної влади, яка застосовується в не публічних колективах. Загальні соціальні інтереси і цілі породжують «спільні справи» соціального характеру, спільні громадські (а не приватного роду) заходи. Для їх реалізації, для вираження інтересів колективу зовні необхідно якимось керівництвом. Воно з'являється природно, в силу виникнення поділу праці: всі не можуть займатися всім. Для захисту цих інтересів стан публічної влади завжди передбачає можливість примусу, що має в своїй основі громадський характер: в кінцевому рахунку воно виникає з влади колективу. Однак поряд із загальними (суспільними) інтересами члени публічного колективу мають власні особисті і групові (групи всередині колективу) інтереси. В результаті поряд з певною єдністю колективу в ньому з'являються відмінності і, отже, протиріччя. Останні можуть мати іноді

й форму протилежностей (в державно організованому суспільстві країни). Ці протиріччя потрібно регулювати, погоджувати, нівелювати ті відмінності, які не є іманентно властивими даному колективу, пом'якшувати і усувати (якщо це можливо) протилежності, інакше колектив розпадеться. Якщо не ввести боротьбу протилежностей в суспільстві будь-якої країни в певні рамки, це може призвести до анархії і взаємного винищування. Дана обставина, поряд із зазначеними «загальними справами», також веде до необхідності створення в публічному колективі особливих органів публічної влади. Ці органи, відокремлюючись від колективу, мають право здійснювати від його імені публічне примус по відношенню до членів колективу і його угрупованням (якщо вони є). Його може здійснювати як сам колектив, так і, що буває частіше, створені ним органи. Однак у членів колективу (в тому числі у керівництва) є особисті та групові інтереси, що не завжди повністю збігаються (а частіше в чомусь не збігаються) з інтересами колективу. Тому хоча публічне примус по ідеї служить для захисту спільних інтересів колективу (в тому числі коли застосовується для ліквідації суперечностей і придушення їх екстремістських носіїв, щоб зберегти колектив), ці органи нерідко застосовують примус і в цілях власних, навіть своєкорисливих інтересів (наприклад, для того, щоб зміцнитися у владі). Звичайно, потрібно мати на увазі, що державний примус (аж до смертної кари) – зовсім не те, що примус у громадській організації (крайня міра – виключення з даної організації).

Як відносини публічна влада характеризується не родинними зв'язками (сім'я, плем'я), не підпорядкуванням голові злочинної організації її членів, не залежностями виробничого характеру (підприємство, бригада, артіль старателів), а громадськими, соціальними відносинами, що виникають на базі громадських інтересів, пов'язаними із здійсненням публічної влади. Вольові відносини мають не частковий характер (дивіденди в акціонерному товаристві, загальні релігійні обряди в релігійної організації), а загальний, що відноситься до публічного колективу в цілому, його інтересам, його ролі в суспільстві. Ці суспільні інтереси реалізуються у співпраці та боротьби різних соціальних сил в публічному територіальному колективі. У той же час існування поряд із загальними приватних і групових інтересів породжує відмінності, а отже, протиріччя, які не повинні розвиватися до стадії протилежностей. Все це ускладнює відносини в публічному колективі. Відносини в ньому - це союз і змагання (боротьба) одночасно.

5.2. Держава як суб'єкт політичної влади

Влада є одним з фундаментальних принципів політичного розвитку суспільства. Вона має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує скрізь, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей, тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики. Політична влада виникла раніше влади державної і визначає реальну

здатність соціальної групи чи індивіда виявляти свою волю. Вона є невід'ємною складовою загального визначення влади як форми соціальних відносин, якій властивий всеохоплюючий характер, здатність проникати в усі сфери людської діяльності.

Будь-яка система має системоутворюючий компонент. Для політичної системи ним є політична влада. Вона інтегрує всі елементи системи, навколо неї триває політична боротьба, вона – джерело соціального управління, яке, у свою чергу, є засобом здійснення влади. Отже, влада є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, його розвитку та єдності.

Політична влада – здатність і можливість здійснювати визначальний вплив на діяльність, поведінку людей та їх об'єднань за допомогою волі, авторитету, права, насильства; організаційно-управлінський та регулятивно-контрольний механізм здійснення політики.

Поняття «політична влада» ширше поняття «державна влада»:

– по-перше, політична влада виникла раніше державної.

– по-друге, не кожна політична влада є владою державною (наприклад, влада партій, рухів, громадських організацій), хоча будь-яка державна влада – завжди політична.

– по-третє, державна влада специфічна: тільки вона володіє монополією на примус, правом видавати закони тощо. Однак, крім примусу, вона послуговується іншими засобами впливу: переконанням, ідеологічними, економічними чинниками тощо.

Державна влада – вища форма політичної влади, яка спирається на спеціальний управлінсько-владний апарат, володіє монополією правом на видання законів, інших розпоряджень і актів, обов'язкових для всього населення.

Державна влада функціонує за політико-територіальним принципом. Це означає, що вона не визнає ніяких родових відмінностей, а закріплює населення за певною географічною територією і перетворює його у своїх підданих (монархія) або у своїх громадян (республіка). Державна влада – суверенна, тобто верховна, самостійна, повна і неподільна в межах державних кордонів та незалежна і рівноправна в зовнішніх відносинах.

Суб'єктом політичної влади є джерело активної предметно-практичної політичної діяльності, спрямованої на об'єкт. Існує думка, що поняття «суб'єкт влади» і «носій влади» не тотожні. Суб'єкт влади – це соціальні групи, в першу чергу панівні класи, політичні еліти, окремі лідери; носії влади – державні та інші політичні організації, органи і установи, утворені для реалізації інтересів політичне домінуючих соціальних груп. Такий поділ є відносним. Побуває й інша класифікація владних суб'єктів. Відповідно до неї суб'єкти влади умовно поділяють на первинні і вторинні:

1. Первинним суб'єктом при республіканському, демократичному правлінні є народ – носій суверенітету і єдине джерело влади в державі. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Поняття народ неоднорідне: основними суб'єктами влади є

великі групи населення, об'єднані спільністю корінних інтересів і цілей; не основними – невеликі етнічні групи, релігійні громади тощо.

2. Вторинні суб'єкти носіїв влади – малі групи, представницькі колективи, партії, асоційовані групи, групи партикулярних (приватних, неофіційних) інтересів тощо. Суверенним суб'єктом політичної влади є громадянин держави, наділений конституційними правами і обов'язками. Суттєву роль у владних відносинах відіграють політичні лідери. Наслідки їхньої політики, як відомо, різні: прогресивні й регресивні, плідні та безплідні, благополучні й трагічні. І, нарешті, сукупним (колективним) носієм політичної влади є сама політична система суспільства як спосіб організації і розвитку соціальних спільнот і їх стосунків.

Об'єкт політичної влади – це явища і процеси політичної сфери, на які спрямована дія суб'єктів політики. До розуміння об'єкта влади треба підходити діалектично, оскільки певні суб'єкти і об'єкти влади можуть мінятися місцями залежно від обставин і ролі. Скажімо, класи, соціальні групи, етнічні спільноти, окремі громадяни, громадсько-політичні організації є суб'єктами або носіями політичної влади, в той же час вони і стосунки між ними є об'єктами владного впливу. До об'єктів політичної влади відносять також усі сфери суспільного життя – економічну, духовну, соціальну, науково-технічну і суспільство в цілому.

Основними формами політичної влади є: панування; політичне керівництво; управління.

Панування – це абсолютне чи відносне підкорення одних людей (соціальних груп) іншим. Політичне керівництво та управління реалізуються через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регуляцію та контроль їх розвитку. Але практика владарювання свідчить про існування некоректних, а подекуди й аморальних форм та засобів: підкуп, обман, обіцянки, шантаж, штучні перешкоди, популізм тощо. Все це завдає шкоди істинній демократії, підриває престиж влади, викликає до неї недовіру народу, загрожує соціальними конфліктами.

Форми політичної влади розрізняють і за критерієм головного суб'єкта правління. До них належать:

Монархія – єдиновладне (абсолютне чи з конституційним обмеженням) спадкоємне правління однієї особи (монарха);

– тиранія – одноосібне деспотичне правління внаслідок насильницького захоплення влади;

– аристократія – влада кращих, тобто верхівкової, знатної, привілейованої групи;

– олігархія – влада небагатьох багатих;

– тимократія – особлива форма олігархії, за якою державна влада належить привілейованому більшості, яка володіє високим майновим цензом, часто – військовою силою;

– теократія – влада церкви;

– охлократія – влада натовпу, що спирається не на закони, а на миттєві настрої та примхи юрби, яка часто піддається впливові демагогів, стає деспотичною і діє тиранічно;

– демократія – влада народу на основі закону та забезпечення прав і свобод громадян.

Сучасні дослідники виділяють ще владу партократії (партійної верхівки, номенклатури), бюрократії (панування вищого державного чиновництва, встановлення надцентралізованості, яка формалізується в державі), технократії (вирішальний вплив у суспільстві здійснює науково-технічна еліта; панування технологічного мислення).

Політична влада втілюється через механізм владних відносин, структура якого може бути представлена за думкою польського політолога Є. Вятра як:

– наявність у владних відносинах не менше двох партнерів;

– волевиявлення володаря здійснюється у вигляді певного акту, який передбачає санкції за непадкорення його волі;

– обов'язкове підпорядкування тому, хто здійснює владу;

– соціальні норми, які закріплюють право одних видавати акти, інших - їм підкорятися (правове забезпечення).

Такий механізм владних відносин, чітко працюючи, забезпечує оперативність і дієвість взаємозв'язку суб'єкта і об'єкта, реалізацію функцій. Такими функціями є:

1. Інтегративна (полягає в об'єднанні соціально-політичних сил суспільства).

2. Регулятивна (спрямовує політичну волю мас на регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість).

3. Мотиваційна (формування мотивів політичної діяльності, перш за все загальнозначущих).

4. Стабілізуюча (націленість на стійкий розвиток політичної системи, громадянського суспільства).

Вдосконалення і демократизація політичного управління передбачає пошук нових способів реалізації влади і певні вимоги до неї. Враховуючи, це російський політичний мислитель Іван Ільїн (1882–1954) сформулював шість аксіом державної влади:

1. Державна влада не може належати нікому, крім тих, хто має правові повноваження. Правосвідомість вимагає, щоб влада сприймалась не як сила, яка породжує право, а як правомочні повноваження. Право народжується не від сили, а тільки від права і завжди від природного права. Влада, яка не має правової санкції, не має й правового виміру.

2. Державна влада в межах кожного політичного союзу повинна бути одна. Вона – єдине організоване волевиявлення, яке впливає з єдності права. У кожному політичному союзі державна влада, незважаючи на принцип її поділу, за своєю суттю і цілі єдина. Наявність двох державних влад свідчить про існування двох політичних союзів.

3. Влада повинна здійснюватися людьми, які відповідають високому етичному й політичному цензу.

4. Політична програма правлячих може передбачати лише заходи, які мають загальний інтерес. Адже державна влада покликана утверджувати природне право, а воно збігається із загальними інтересами народу і кожного громадянина.

5. Політична програма влади має охоплювати заходи і реформи, які реально можна втілити в життя. Неприпустимо вдаватися до утопічних, нездійсненним програмних положень.

6. Державна влада принципово пов'язана розподільчої справедливістю. Однак влада має право і зобов'язана відступати від неї тоді, коли цього вимагає національно-духовне буття народу.

Практика політичного життя засвідчує, що ігнорування цих аксіом призводить до кризи державної влади, дестабілізації суспільства, конфліктних ситуацій, які можуть переростати навіть у громадянську війну.

Легітимне ставлення до правових норм країни – одне із сучасних уявлень про сутність влади, за якої правові норми мають демократичний зміст і впливають з суверенітету народу як абсолютного першоджерела закону. Легітимність політичної влади – форма підтримки, виправдання правомірності застосування влади і здійснення правління державою або окремими його структурами та інститутами.

Легітимність не є синонімом законності, оскільки політична влада не завжди спирається на право й закони, але завжди користується певною підтримкою принаймні частини населення. Основними джерелами легітимності, як правило, виступають три основні суб'єкти: населення; уряд; зовнішньополітичні структури. Різні можливості політичних суб'єктів підтримувати певну систему правління передбачають різні типи легітимності влади. Найвідомішою є класифікація типів влади, запропонована Г. Вебером:

– традиційний, який спирається на віру в святість традицій і право володарювати тих, хто отримав владу за цією традицією;

– харизматичний (грец. *charisma* – милість, благодать, Божий дар, винятковий талант), оснований на вірі в надприродну святість, героїзм чи інші виняткові чесноти володаря і створеної або отриманої ним влади;

– раціональний (легальний), що ґрунтується на вірі в законність існуючого порядку, професіоналізм владних структур.

Легітимність може змінювати характер і ступінь підтримки влади та її інститутів. У зв'язку з цим можна говорити про кризи легітимності. Криза легітимності – зниження реальної підтримки органів державної влади або правлячого режиму в цілому, яке впливає на якісні зміни їхніх ролей і функцій.

У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку кризи легітимності, викликані нездатністю органів влади здійснювати свої функції, нелегітимними формами насильства над людьми, неспроможністю уряду адаптуватися до динамічного зміни умов суспільного розвитку, руйнуванням конституційного порядку, розривом між конституційними нормами і практикою їхнього втілення, відсутністю серйозних структурних змін.

Світовий досвід свідчить про наявність наступних шляхів і засобів виходу з кризових ситуацій:

- підтримка постійних контактів з населенням;
- проведення роз'яснювальної роботи щодо своїх цілей;
- посилення ролі правових методів досягнення цілей та постійного оновлення законодавства;
- врівноваженість гілок влади;
- виконання правил політичної гри без ущемлення інтересів сил, які беруть у ній участь;
- організація контролю з боку організованої громадськості за різними рівнями державної влади;
- зміцнення демократичних цінностей у суспільстві;
- подолання правового нігілізму населення тощо.

Домінуючим принципом механізму функціонування державної влади є принцип її поділу. Основоположниками теорії поділу влади вважають англійського філософа Д. Локка і французького просвітителя, правника, філософа Ш. Монтеск'є, хоча цю ідею висловлював ще давньогрецький історик Полібій. За цією теорією, для правильного та ефективного функціонування держави мають існувати незалежні одна від одної законодавча, виконавча і судова влади. Це створює систему «стримувань і противаг» проти посилення однієї гілки влади, зосередження влади в одному центрі, зловживання нею сприяє продуманості, зваженості, балансу в прийнятті рішень, а, отже, і дієвості політичного керівництва та управління. Відповідно формується особливий механізм забезпечення свободи і незалежності окремого індивідуума, його захисту.

Носієм законодавчої влади, як відомо, є вищий представницький державний орган – парламент. Виконавчу владу здійснюють – президент, уряд, міністерства і відомства, державно-адміністративні установи. Судову владу – незалежні суди, підпорядковані тільки закону.

Принцип поділу влади вже закріплений у більшості конституцій країн світу. Утвердився він і в Україні.

На сьогодні говорять і про владу засобів масової інформації, називаючи її «четвертою владою», а також про «влади» громадської думки тощо.

Існує суспільно-політична течія, яка заперечує будь-яку форму політичної, економічної і духовної влади, – анархізм. Він не визнає державу як форму організації суспільства, обстоює нічим не обмежену свободу людини як самоціль. Невизнання анархізмом політичної влади як важливого і необхідного інституту суспільного життя неминуче призводить до заперечення влади загалом і демократичних форм її реалізації, зокрема. Однак анархізм породив і деякі актуальні навіть для сьогодення ідеї, заперечуючи деспотизм, культ одноосібного правління, пригнічення особистості, обстоюючи ідеал взаємодопомоги і солідарності людей, регулюючи можливості самоорганізації і саморегуляції.

Отже, політична влада, її механізм повинні:

- забезпечити законні права громадян, їх конституційні свободи;

- затверджувати право як стрижень суспільних відносин і самим вміти підкорятися праву;
- виконувати функції розбудови держави (господарські, культурні, соціальні та ін.).

5.3. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади

Політика держави поширюється звідси і на економіку, звідси і поширене вживання словосполучення «економічна політика». В свою чергу, економічний стан держави так чи інакше може впливати на політичні тенденції тої чи іншої держави. Нині в Україні відбувається двоєдиний процес становлення громадянського суспільства, в якому вбачаємо своєрідне змагання між його двома сторонами: політичною і економічною. Третя сторона – духовна – завдяки національній ідеї, релігії, свободі утверджується швидше: люди, вивільнившись із обіймів тоталітаризму, вимагають громадянських чинників для власного самоутвердження.

Що стосується структури влади, то її особливістю є неоднорідність при однотипності, цілісності; наявність внутрішньої боротьби і, одночасно, корпоративність, спроможність до ідейних метаморфоз, поступкам між носіями різноманітних поглядів і представниками різноманітних угруповань. Є всі підстави говорити про існування в Україні розгалуженої і міцної партії влади, спроможної обслуговувати інтереси різних груп номенклатури за рахунок колективної експлуатації ресурсів країни. А що стосується політичних сутичок і сутичок, що спостерігаються сьогодні в Україні, то вони відбуваються не в зв'язку з кардинальними змінами в самій системі влади, а скоріше в зв'язку з перегрупуванням, ротацією інтересів тих або інших підзагонів політичної еліти, пов'язаних із процесом перерозподілу влади і власності.

Однак і політика і економіка – окремо виділені течії суспільного життя, які мають своє керівництво, свою владу. І політична, і економічна влада України мають свої складові елементи і свої структурні підрозділи.

Політична влада складається з політичних інститутів – важливих джерел соціальних і політичних змін, які створюють багатоманітність каналів політичної активності, формують альтернативи соціального і політичного розвитку.

Ведучим інститутом політичної системи і влади, відповідно, є держава – джерело права і законів, яка організує життя суспільства і діяльність самої держави. Держава виразник інтересів і волі економічно домінуючого класу, оберігає його домінуюче положення в суспільстві, охороняє умови використання всіх ресурсів: людських, матеріальних, природних в інтересах розвитку суспільства і т.п. Держава усіх часів і типів характеризувалася рядом стійких, загально історичних прикмет і функцій: обов'язкове формування керуючих сил на тій чи іншій соціальній і класовій основі, процес, який в сучасних умовах має тенденцію демократизації.

Також в політичній владі важливе місце посідають політичні партії, масові суспільні організації і рухи, групи інтересів. Саме ці сили зумовлюють нормативно-регуляторну сферу в структурі політичної системи, а ті в свою

чергу впливають на інші напрямки діяльності суспільства, в тому числі і економіки.

Безперечно – на верхівці як політичної влади та і економічної влади стоїть президент держави. Наступною сходинкою до економічної влади можна відносити всі ті ланки влади, які так чи інакше впливають на роботу і визначають основні напрямки руху галузей народного господарства (парламент, міністерства, комісії по народногосподарських напрямках тощо). Однак не тільки економічна влада зумовлює економічну політику держави, тут мають причетність і політичні влади, які так чи інакше зумовлюють форму правління, форму власності виробництва, землі тощо. Тому ці гілки влад сильно переплітаються, коли питання торкається саме економіки держави, її розвитку і вдосконалення.

Економіка держави – це сукупність суспільно-виробничих відносин. Керування нею відбувається системою державних органів, які в сукупності утворюють механізм держави. Якщо в тій, чи іншій державі політична влада належить конкретній партії, то весь економічний розвиток держави може бути зумовлений ідеологічним уподобанням даної політичної сили. Якщо ж це демократичне суспільство, в якому немає домінування однієї політичної сили, економічний розвиток визначається планами і законами, які розробляє парламент (або орган – аналог парламенту). Подальше впровадження рекомендацій, реформ і т.п. здійснюється через систему міністерств та інших органів народного господарства, які вже на місці доробляють і вдосконалюють нові накази та пропозиції вищестоящих органів.

Політична влада у більшості випадків опосередковано впливає на економічний стан у державі, однак вона безпосередньо впливає на дії економічної влади держави, яка в свою чергу, безпосередньо втручається в економічне життя держави.

Однак в такій залежності є певна небезпека. Якщо політичні сили беруться відстоювати свої інтереси, свою ідеологію через економічні негаразди в державі, штучно пригнічують економічний розвиток, щоб опинитися на верхівці влади політичної і очолити державну структуру, тоді економіка може розвиватися за парадоксальним сценарієм, доводячи економічні явища до абсурду чи повного краху.

Тому варто, щоб жодна з політичних партій не мала змоги надміру впливати на економічну владу, на економічний стан в державі, підкоривши його своїм суто політичним інтересам.

Тільки демократичні підходи сприятимуть ефективному розвитку економічного життя суспільства.

5.4. Лобізм

У соціально-політичних механізмах сучасної плюралістичної демократії важливу та своєрідну роль відіграють групи інтересів, що використовують тактику тиску; їх називають, як відомо, лобістськими угрупованнями. Перші дослідники лобізму американський політолог А. Бентлі та француз Ж. Мейно вважали його специфічною рисою практичну відсутність правової

регламентації подібної діяльності. Тиск на парламент та адміністрацію виконавчої влади здійснюється так званим лобі з ціллю реалізації групових інтересів. Ф. Трумен диференціював групи інтересів як певні соціальні субстрати («вихідний суспільний матеріал») та групи тиску (лобі) як політично інституціоналізоване відображення перших.

Таким чином, лобізм доцільно розуміти як систему і практику реалізації інтересів різноманітних груп, союзів, об'єднань громадян, корпорацій тощо, шляхом організованого впливу на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів.

Політичний зміст лобізму полягає у функціях, які він виконує:

- посередництві між громадянами й державою;
- доданні організованого характеру плюралізму суспільних інтересів;
- доповненні конституційної системи демократичного представництва інтересів (для груп, що не мають іншої можливості брати участь у виробленні, прийнятті та реалізації політичних рішень).

Сучасний лобізм представлений різноманітними видами (рис. 5.1). Розрізняють прямий лобізм, коли зацікавлені особи самі «працюють» з органами влади і управління або наймають для цієї мети лобістів-професіоналів. Для прямого лобізму підходять колишні державні службовці, політики, депутати тощо, отже, особи, що добре орієнтуються в коридорах державної влади, мають зв'язки й вплив.

Для непрямого лобізму характерна організація широкомасштабних акцій в ЗМІ або збір підписів, організація гучних дії в підтримку (або, навпаки, проти) тих або інших рішень. У цьому випадку на владу намагаються натискати через суспільство, використовуючи суспільну думку.

Прямий і непрямий лобізм є різновиди зовнішнього лобізму, при якому вплив з боку груп на державні структури здійснюється ззовні. Крім того, існує лобіювання внутрішнє – інтереси груп відстоюють ті, хто працює в органах державної влади і управління.

Лобіювання може бути відомчим (з боку міністерств і відомств); галузевим; регіональним (представниками регіонів, областей, республік); іноземним (законними групами тиску).

Владні структури, на які впливають лобістські групи, можуть бути законодавчими, виконавчими й судовими. Залежно від особливостей політичної системи й національних традицій переважним видом лобіювання стає або законодавче, або виконавче.

Деякі дослідники виділяють «м'яке» (обмежуване доведенням потрібної інформації до відомості владних структур) і «тверде» (інформування владних структур доповнюється впливом на них) лобіювання. Крім цього, експерти пропонують виділити наступні напрямки лобіювання: вертикальне (звернене до найвищих посадових осіб, аж до президента і його радників) і горизонтальне (розраховане на більш широке коло лідерів суспільної думки).

Розрізняють лобіювання в унітарних і федеративних державах.

Залежно від рівня влади, на яким діють групи тиску, розрізняють лобіювання федеральних і регіональних органів влади, а також органів

місцевого самоврядування. Вважається, що та або інша група тиску перебуває в сфері інтересів певного рівня влади. Найбільш ефективна діяльність високоорганізованих груп тиску, що розташовують можливостями активно й цілеспрямовано діяти на всіх трьох рівнях влади.

Види ЛОБІЗМУ

за сферами	галузевий регіональний відомчий іноземний
за методами	легальний нелегальний
за відношенням до політичної системи	зовнішній внутрішній
за об'єктами	парламентський урядовий президентський
за цілями	економічний соціальний соціокультурний
за рівнем влади	федеральних органів влади регіональних органів влади органів місцевого самоврядування
за типом владних структур	законодавчий виконавчих судових
за ступенем тиску	«м'яке» «тверде»

Рисунок 5.1 – Різновиди лобізму

Лобіювання групових інтересів в органах влади і управління може здійснюватися з використанням різноманітних форм і методів (рис. 5.2).

До прямих можна віднести: участь у парламентських або відомчих слуханнях; прямі контакти з офіційними особами для викладу групової точки зору; зав'язування неформальних контактів з офіційними особами – на з'їздах, банкетах, презентаціях і т.д.; надання результатів власних наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури; надання допомоги в підготовці законопроектів і проектів нормативних актів; консультування різних державних органів і комісій; ради, рекомендації, персональні візити і листи, дзвінки, заступництво.

Непрямі форми й методи: входження в коаліції з іншими організаціями; контакти із представниками ЗМІ; організація кампаній по зверненню громадян у владні структури; фінансування виборчих кампаній; надання впливу на призначення посадових осіб; організація демонстрацій і акцій протесту та ін.

Методи ЛОБІЗМУ

Розробка законопроектів

Виступи та заслуховування у комітетах та комісіях парламенту

Особисті зустрічі, контакти, переговори

Використання методів PR
Формування громадської думки

Кампанії «тиску з місць»

Підготовка та розповсюдження результатів наукових досліджень

Діяльність «своїх» людей в органах влади

Фінансування виборчих кампаній

Корупція

Рисунок 5.2 – Найбільш розповсюджені методи лобіювання групових інтересів

До перерахованих технологій головним чином, що відображає, досвід цивілізованого лобіювання, варто додати закриті (приховувані від громадськості) «форми роботи»: маніпулювання інформацією, прямий і

непрямий (через не виправдано високі гонорари) підкуп, погрози, шантаж та інші незаконні й аморальні дії.

Незважаючи на часто нелегітимний статус лобістських груп, механізми їхньої діяльності, не можна однозначно оцінювати негативно, бо вони є природними інститутами плюралістичної демократії та втілюють, активні політичні технології, а також механізм обліку та досягнення багатопланових соціальних інтересів у диференційованих суспільствах, особливо транзитних. В цьому є політичне призначення лобізму – здійснювати функцію соціального посередництва між громадянським суспільством та державою, а також сприяти спрямованому «обміну інформацією» в процесі законотворчості.

Технологічно процес лобіювання зазвичай здійснюється невеликою групою людей, але це не знімає і відчутної соціальної користі, бо врахування групових можливостей та інтересів, наслідків дій, що здійснюються в межах демократичної процедури, виражається в політичних рішеннях, де легалізована складна система стримок та противаг міжгрупових та міжкланових протиріч.

Слід відмітити і соціально-правовий аспект в оцінці лобізму: він як би доповнює конституційну систему демократичного представництва, дозволяючи впливати на прийняття та реалізацію політичних рішень тим групам, які позбавлені можливості артикулювати власні інтереси через своїх депутатів, бо парламент України формується за мажоритарно-партиципаторним принципом, упускаючи інтереси багатьох соціальних груп.

Один з механізмів лобіювання – плюралістичний, коли групи інтересів здійснюють тактику тиску «знизу уверх» на законодавчу або виконавчу владу з ціллю закріплення певних переваг, пільг, привілеїв тощо. Плюралістичне представництво інтересів організується спонтанно, не має постійних інституціональних форм, висуває своїх лідерів, йде до своїх цілей у конкурентній боротьбі з іншими силами. На законодавчий процес плюралістичне лобі частіше за все впливають через депутатські ініціативи та позиції.

Інший варіант лобізму полягає в тому в тому, що держава укладає з якою-небудь групою явну або латентну угоду, отримуючи в обмін на привілеї лояльність та певні гарантії сприяння державним рішенням і діям уряду. Це лобі – корпоративістське, групи інтересів тут порівняно нечисленні та функціонально упорядковані (за категоріями інтересів), ієрархізовані за статусами, соціально зорієнтовані на субеліти. Держава, що йде на угоду з корпоративістським лобі, як би визнає за ним монопольне право на представництво певних інтересів в обмін на право впливати на відбір лідерів та порядок задоволення виражених лобі вимог.

Сучасні внутрішні механізми лобіювання складаються з комплексу можливостей донести та «нав'язати» свій інтерес структурі або політичній персоні, яка приймає рішення: близькість до політичної фігури або організації, від яких залежить рішення; наявність ресурсів та коштів, що забезпечують реалізацію даного інтересу; можливість надавати політичного (і неполітичного, зокрема нелегітимного) тиску; можливість надавати економічного тиску

(погрози щодо припинення сплати податків, виплати відрахувань, вимоги економічної автономії, ліцензій, зняття квот тощо); інформаційні можливості популяризації або компрометації даної структури та її дій в очах громадської думки.

Головною цінністю лобізму є створення легітимних можливостей участі у розробці та прийнятті рішень як найбільш зацікавлених суспільних груп, так і висококваліфікованих спеціалістів.

Юридично чітко регламентована система лобізму може значною мірою сприяти: забезпеченню гласності та передбаченості політичних процесів; цивілізованому обмеженню сфер діяльності апарату державної влади (зробить його більш відкритим для контролю з боку суспільства, зменшить можливість вольових рішень); поширенню кола активних учасників політичного процесу, що може слушно сказатися на розвитку громадянського суспільства в цілому; контролю взаємодії приватних інтересів та органів влади, створенню додаткових перепон на шляху корупції. Лобізм як система цивілізованих відносин, як нормальна політична діяльність, безсумнівно, сприяє стабілізації суспільства.

5.5. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування

Публічна влада виступає у двох формах:

- 1) державна влада,
- 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

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

Сутність муніципальної влади криється у активності жителів – членів територіальних громад, які здійснюють управління політичними, економічними та соціально-культурними процесами на певній території та вирішують самостійно та під свою відповідальність питання місцевого значення. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити складні організаційні, економічні, правові завдання, у чому зацікавлені насамперед самі територіальні громади.

Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- об'єднання підвладних за територіальною ознакою;

- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;
- безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету.

Як вже відзначалось, безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами» або як «верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами».

У свою чергу, влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій);
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;
- матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;
- її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;
- у системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших перепон. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у вирішенні цих проблем дозволить говорити про утвердження демократичної системи

організації публічної влади на місцях, без якої стає неможливою побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій в 1997 р.), а також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р.

У відповідності до ст.140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві територіальної громади, громадян і їх органів в інтересах населення вирішувати в межах чинного законодавства і під власну відповідальність значну частину місцевих питань.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 визначено: «Місцеве самоврядування в Україні – 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».

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Територіальна організація самоврядування в Україні заснована на об'єднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його принципи – основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Принцип народовладдя передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів). Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах. Принцип гласності полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого

самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими ЗМІ. Принцип колегіальності віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради). Принцип поєднання місцевих і державних інтересів віддзеркалюється у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень. Принцип виборності передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними. Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень. Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними, властивими тільки їм повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати і будувати свою внутрішню структуру, з тим щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Діючи у межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль же за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється у їх праві володіти і розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень. Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб передбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування. Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. «Міське самоврядування – зазначається в Конституції України – здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (ст. 140).

Стаття 5 Закону України «Про міське самоврядування в Україні» визначає основні принципи побудови системи місцевого самоврядування та її складові елементи.

Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову – структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними

у містах (у разі їх створення), обласними та Київською і Севастопольською міськими радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення на місцях (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення).

Система місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста відзначається як єдністю, так і її диференціацією. Територіальна громада відповідно до частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову.

Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону).

Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними (частини 1, 2 ст. 11 Закону).

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова – посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12, 42 Закону). Сільський, селищний, міський голова має особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана «працююча корпорація», яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів), в особі так званих органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Серед інших органів самоорганізації населення Закон України «Про місцеве

самоврядування в Україні» називає також форми безпосереднього волевиявлення народу – місцеві референдуми, спільні зібрання громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав і реалізації обов'язків можуть також об'єднуватись у асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

У містах із районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст відносять також районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи.

Функції місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями.

У першу чергу, функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами – політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

Політичні функції місцевого самоврядування, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

Економічні функції місцевого самоврядування передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

Соціальні функції місцевого самоврядування це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

Культурні функції: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам:

заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури.

Екологічні функції: здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

Функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад; функції місцевих рад; функції виконавчих органів; функції сільських, селищних і міських голів; функції органів самоорганізації населення тощо.

З метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють певну діяльність, яку називають організаційно-правовими формами місцевого самоврядування.

Кожному суб'єкту місцевого самоврядування властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Місцевий референдум є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори громадян. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Рішення загальних зборів громадян із питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. п.) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення ж загальних зборів громадян, у яких містяться

звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ, враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє відображення в Законі, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні.

Що ж стосується інших функцій (установчої, контрольної та розпорядчої), то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Їх умовно можна поділити на такі три групи: 1) з організації роботи самої ради; 2) з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю; 3) з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює

сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Свої особливості мають повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад.

Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Важливою формою об'єднавчої, координаційної діяльності районних і обласних рад є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку відповідних областей та районів, а також окремих проектів, справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад, представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення.

Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і

соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад.

Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради.

Що ж стосується виконавчого апарату районної, обласної ради, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи.

Ради та їх виконавчі комітети в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності.

Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети тощо. Основними функціями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті).

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації

населення, які за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для її здійснення).

Власні повноваження органу самоорганізації населення: вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також вести прийом громадян, розглядати їх звернення; представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах; місцевих органах виконавчої влади; вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; здійснювати контроль за якістю надавання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт; організовувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів тощо.

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування. Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» передбачається створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

До повноважень асоціації органів місцевого самоврядування належать: об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад тощо.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є: участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що

стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
3. Колпаков В. К. Публічне адміністрування: монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
4. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
5. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.

ТЕМА 6. МЕХАНІЗМИ, ОРГАНИ, МЕТОДИ І СТИЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 6.1. Механізми публічного адміністрування.
- 6.2. Органи публічного адміністрування.
- 6.3. Форми, методи та стиль публічного адміністрування.

6.1. Механізми 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.

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.

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.

6.2. Органи публічного адміністрування

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.

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.

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 свідомовольового та організаційного характеру.

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.

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, ухвалені суб'єктом управління, має бути доведено 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, сформулювати 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.

6.3. 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.

Нормативно-правові форми адміністрування пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчоправову 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.

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.

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодження 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.

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.

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:

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.

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

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

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

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

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

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.

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.

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.

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. 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. Прагнучи 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.

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.

Список використаної літератури

1. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх 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. – 97 с.

2. 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.

3. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.

4. Колпаков В. К. Публічне адміністрування: монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.

5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

ТЕМА 7. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЕКОНОМІКА. ПРОЦЕС ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

7.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи.

7.2. Процес планування місцевого економічного розвитку.

7.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи

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.

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.

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.

Статтею 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 прозорої 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.

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.

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 прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогностичних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження та виконання прогностичних 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.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

– 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;

– 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;

– 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;

– політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатокладної 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;

– 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;

– 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;

– 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;

– податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обгрунтованого 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;

– 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;

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

– зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника

7.2. Процес планування місцевого економічного розвитку

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», 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 здійснюватись 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:

- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- державне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

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.

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.

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.

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.

Список використаної літератури

1. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх 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. – 97 с.
2. 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.
3. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
4. Колпаков В. К. Публічне адміністрування : монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Публічне адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/112/7568.html>

ТЕМА 8. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

- 8.1. Поняття соціальної сфери та її зміст.
- 8.2. Основні компоненти соціальної сфери.
- 8.3. Принципи, цілі та функції державного управління соціальною сферою.
- 8.4. Основні види соціальної допомоги держави.
- 8.5. Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва.

8.1. Поняття соціальної сфери та її зміст

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.

Основними цілями соціальної політики держави на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є: створення кожному дієздатному громадянину умов, що дозволяють йому працюю підтримувати власний добробут; посилення адресної соціальної підтримки, у першу чергу слабозахисених 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.

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.

8.2. 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.

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; природнокліматичні, 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.

Соціальне управління є тільки там, де функціонує спільна діяльність людей.

Соціальне управління за своїм головним призначенням упорядковує спільну діяльність учасників (людей) та додає їх взаємодії організованість.

Соціальне управління головним об'єктом впливу вважає поведінку (дії) учасників спільної діяльності, їх взаємовідносини.

Соціальне управління, виступаючи в ролі регулятора поведінки людей, досягає цієї мети в рамках суспільних зв'язків, що є, по суті, управлінськими відносинами.

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.

8.3. 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.

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.

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.

8.4. 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:

- пенсійне страхування;
- пенсії за віком, за інвалідністю внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
- пенсії у зв'язку з втратою годувальника;
- медичні профілактично-реабілітаційні заходи;
- допомога у зв'язку з похованням пенсіонерів;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням і похованням:
 - допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю (включаючи догляд за хворою дитиною);
 - допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
 - допомога у зв'язку з народженням дитини та у зв'язку з доглядом за нею;
 - допомога у зв'язку з похованням (крім поховання пенсіонерів, безробітних і осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві);
- страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання:
 - профілактичні заходи щодо запобігання нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань;
 - відновлення здоров'я і працездатності потерпілого;
 - допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
 - відшкодування збитків, нанесених працівнику каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним своїх трудових обов'язків;
 - пенсія з інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
 - пенсія у зв'язку з втратою годувальника, що помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- 4) страхування від безробіття:
 - допомога у зв'язку з безробіттям;
 - відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою і профорієнтацією;
 - матеріальна допомога безробітному та членам його родини;
 - дотація роботодавцю для створення робочих місць;
 - допомога у зв'язку з похованням безробітного.

8.5. 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.

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].

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 науково-технічній сфері, координація діяльності підприємств, установ і організацій України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва.

Список використаної літератури

1. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх 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. – 97 с.
2. 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.
3. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
4. Колпаков В. К. Публічне адміністрування: монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

ТЕМА 9. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 9.1. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій.
- 9.2. Високоефективні публічні адміністрації.

9.1. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

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).

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачених 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.

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.

Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 9.1.

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.

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.

Ефективність

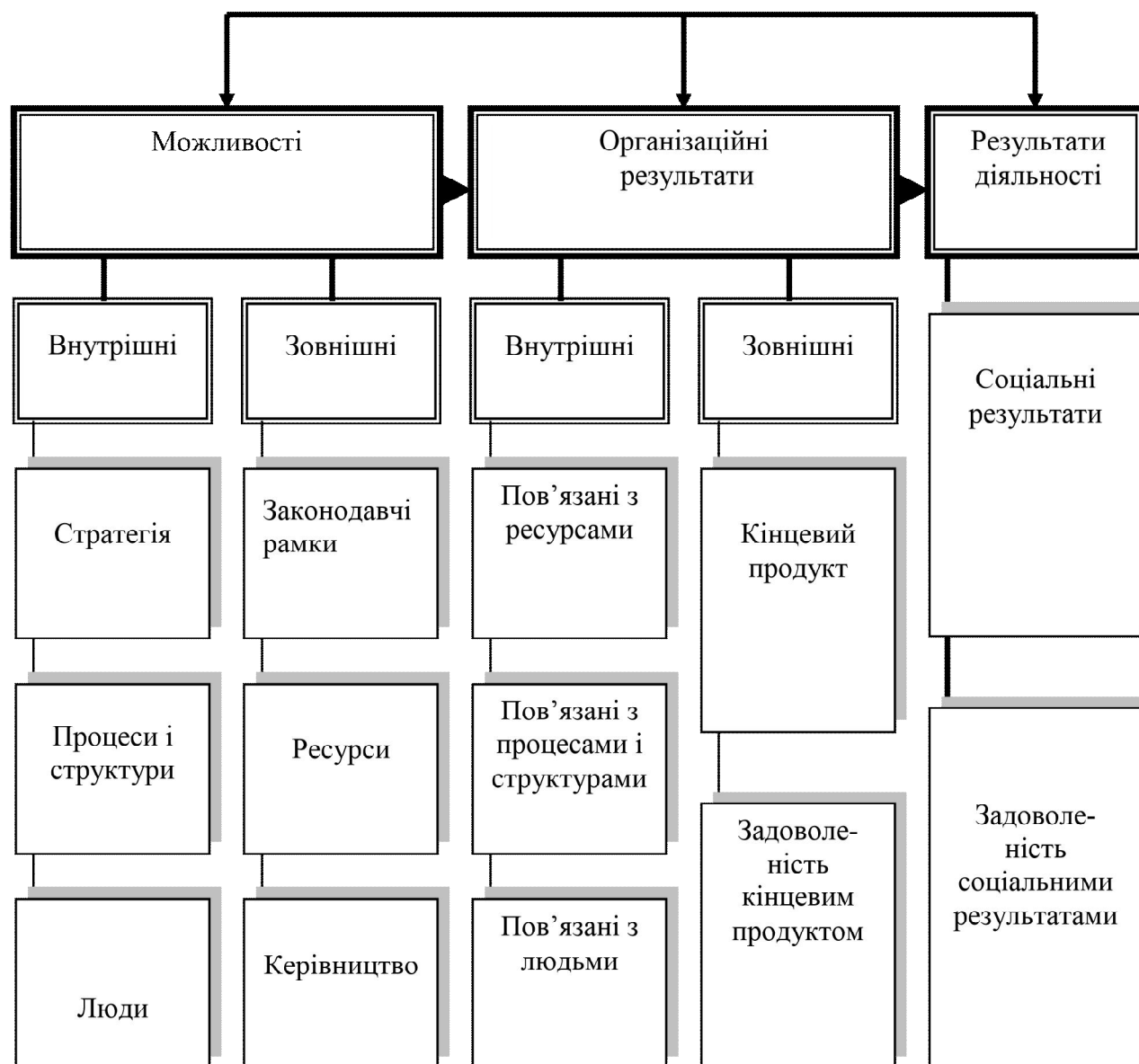


Рисунок 9.1 – Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

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.

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.

9.2. Високоефективні публічні адміністрації

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

Високоефективні 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.

Високоефективні 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.

Високоефективні 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 трансформується 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.

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:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

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.

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.

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 впливають з їх місця і ролі в суспільстві.

Витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій.

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

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

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.

Список використаної літератури

1. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх 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. – 97 с.
2. 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.
3. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
4. Колпаков В. К. Публічне адміністрування : монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – Одеса. : Оптимум, 2009. – 299 с.

Навчальне електронне видання
комбінованого використання
Можна використовувати в локальному та мережному режимах

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
опорний конспект лекцій
для студентів спеціальності 703 «Менеджмент»
ступеня вищої освіти магістр

Розробники:
ЧАТЧЕНКО Ольга Євгенівна
ТКАЧЕНКО Ольга Петрівна

Відповідальний за випуск зав. кафедри менеджменту організацій
д-р екон. наук, проф. Т.С. Пічугіна

Техн. редактор Н.А. Кобилко

План 2017 р., поз. 160/

Підп. до друку 18.02.2017 р. Один електронний оптичний диск (CD-ROM);
супровідна документація. Об'єм даних 20 158 Кб. Тираж 10 прим.

Видавець і виготівник
Харківський державний університет харчування та торгівлі
вул. Клочківська, 333, Харків, 61051.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4417 від 10.10.2012 р.