



Міністерство освіти і науки України  
ДЕРЖАВНИЙ БІОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Факультет менеджменту, адміністрування та права  
Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

НАГАЄВ В. М.

**ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ:  
*КУРС ЛЕКЦІЙ***



Міністерство освіти і науки України  
ДЕРЖАВНИЙ БІОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Факультет менеджменту, адміністрування та права  
Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

**ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ:  
КУРС ЛЕКЦІЙ**  
для самостійного (дистанційного) вивчення дисципліни  
студентами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти  
денної та заочної форм навчання, спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»

*ЗАТВЕРДЖЕНО :*  
Науково-методичною комісією факультету менеджменту,  
адміністрування та права ДБТУ  
(протокол № 2 від 24.10.2023 р.)

Харків  
2023

УДК 352 (042.4)

Н 16

Схвалено  
на засіданні кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування  
Протокол № 3 від 20.10.2023 р.

***Рецензенти:***

**Статівка Н.В.**, завідувач кафедри управління персоналом та підприємництва ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету В.Н.Каразіна, д-р держ. упр., професор;

**Онегіна В. М.**, професор кафедри глобальної економіки факультету економічних відносин та фінансів Державного біотехнологічного університету, д-р екон. наук, професор.

**Н 16 Нагаєв В.М.** Державне та регіональне управління: курс лекцій для самостійного (дистанційного) вивчення дисципліни студентами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання, спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Держ. біотехн. ун-т. Харків: КП «Міська друкарня», 2023. 366 с.

*Курс лекцій розроблений у відповідності з програмою курсу «Державне та регіональне управління», висвітлює теоретичні та методичні основи діяльності органів державної влади в Україні, їхні функції та повноваження; основи внутрішньої організації та менеджменту державних органів влади та органів місцевого самоврядування; історію розвитку державного управління в контексті вітчизняних та закордонних наукових шкіл; питання реалізації публічної влади (закони, функції, принципи, форми, методи, механізми та технології); побудову органів публічного адміністрування в Україні в контексті реформування системи державотворення. Для активізації засвоєння змісту дисципліни для здобувачів пропонується система мультимедійного діалогового зв'язку з рефлексією обробки навчальної інформації на основі активних гіперпосилань в системі електронної платформи Google Meet.*

*Видання призначене для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання, спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».*

**УДК 005:316.77**

**Відповідальний за випуск:** Сагачко Ю.М., завідувач кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування ДБТУ, канд. екон. наук, доцент.

© В. М. Нагаєв, 2023

© ДБТУ, 2023

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
Лекція 1. Предмет і методологічна основа державного та регіонального управління .....	6
Лекція 2. Основні теорії державного та регіонального управління.....	26
Лекція 3. Закони, принципи та цілі державного та регіонального управління.....	47
Лекція 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей державного та регіонального управління.....	68
Лекція 5. Структура державного апарату та поділ влади в системі державного та регіонального управління .....	87
Лекція 6. Система органів державного та регіонального управління. ....	112
Лекція 7. Державне управління на регіональному рівні : досвід країн ЄС .....	124
Лекція 8. Місцеве самоврядування та регіональна публічна влада .....	146
Лекція 9. Прийняття рішень в системі державного та регіонального управління. ....	171
Лекція 10. Методи та стилі державного та регіонального управління .....	196
Лекція 11. Бюрократія та антикорупційна діяльність у сфері державного та регіонального управління .....	218
Лекція 12. Державна служба в Україні .....	244
Лекція 13. Основні засади державного та регіонального управління в соціальній сфері .....	262
Лекція 14. Функціональна система державного та регіонального управління у сфері економіки .....	279
Лекція 15. Децентралізація в системі державного та регіонального управління .....	298
Лекція 16. Відповідальність в системі державного та регіонального управління .....	314
Лекція 17. Результативність та ефективність системи державного та регіонального управління. ....	332
Лекція 18. Модернізація системи державного та регіонального управління в Україні .....	344
ВИМОГИ ДО ВИКОНАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО НАВЧАЛЬНО-ДОСЛІДНОГО ЗАВДАННЯ (ІНДЗ) .....	358
ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО ЕКЗАМЕНТУ З ДИСЦИПЛІНИ «ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ» .....	360
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	364

## ВСТУП

*«Держава є інструментом примирення людей. Людина поза державою агресивна і небезпечна»*

*Аристотель, 384-322 рр. до н. е.*

Державне та регіональне управління – галузь знань, що вивчає закономірності, принципи та методи формування, організації, функціонування, оцінки результативності та ефективності державного управління економічними та соціальними процесами в суспільстві. Предметом цієї навчальної дисципліни є форми і методи впливу на виробничу, соціальну та духовну сфери життєдіяльності людей, пов'язані між собою соціально-економічною системою. Державне та регіональне управління як наукова галузь опирається на певні закономірності, принципи, правила, що складають відповідні засади методології державотворення; методи управління, прийоми та способи прийняття публічних рішень.

Проблема відносин державної влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних у вітчизняній, так і в закордонній науці та практиці управління. До початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси політики і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до державного управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Переосмисленню змісту і спрямованості реформ державного та регіонального управління з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку ХХІ ст., й зокрема, трансформація сутності та ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління.

*Мета* вивчення дисципліни «Державне і регіональне управління» – формування у студентів професійної компетентності з питань прийняття управлінських рішень в системі комунікаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з об'єктами публічного адміністрування шляхом використання відповідних методів та інформаційних технологій для покращення демократичних основ управління та якості публічних послуг в Україні.

*Завдання дисципліни* – узагальнення теоретичних засад у сфері державного та регіонального управління, розуміння основних тенденцій та напрямків їх еволюції; визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування в розвитку суспільства; опанування основами методології, технологіями та процедурами державного та регіонального управління; оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позиції 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.

У результаті вивчення курсу здобувачі повинні:

*знати:* предметну сферу і методологічну основу державного та регіонального управління; перспективні наукові напрями розвитку державного та регіонального управління; технології та процедури формування цілей публічного адміністрування; закони, принципи та механізми державного та регіонального управління; механізми, органи, методи та стилі державного та регіонального управління; основні засади державного та регіонального управління в соціальній та економічній сферах; особливості відповідальності суб'єктів державного та регіонального управління за правопорушення у цій сфері.

*вміти:* аналізувати пропозиції та розробляти рекомендації для суб'єктів та регіонального управління щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу соціально-економічного стану розвитку регіону; аналізувати різноманітні сфери державного та регіонального управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників; розробляти нормативну документацію органів державного та регіонального управління (накази, розпорядження тощо); визначати технологію управління суб'єктом державного та регіонального управління, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються; обґрунтовувати заходи із впровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єктів державного та регіонального управління, оптимізації їх функціональної та організаційної структури; застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності державного та регіонального управління в умовах соціально-економічних змін.

# **Тема 1. ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

**1. Основні підходи до розуміння державного та регіонального управління.**

**2. Предметна сфера та методологічна основа державного та регіонального управління.**

**3. Історичний розв'язок державного та регіонального управління як напряму наукових досліджень**

## **1. Основні підходи до розуміння державного та регіонального управління**

Проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних у вітчизняній, так і в закордонній науці та практиці управління. До початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до державного та регіонального управління : заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг.

Переосмисленню змісту і спрямованості реформ державного та регіонального управління з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку ХХІ ст., й зокрема, трансформація сутності та ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного та регіонального управління.

**Мета вивчення дисципліни** - формування професійної компетентності з питань управління комунікаційною взаємодією органів державної влади та місцевого самоврядування з об'єктами публічного адміністрування шляхом використання відповідних методів та інформаційних технологій для покращення демократичних основ управління та якості публічних послуг в Україні.

**Завдання дисципліни** – узагальнення теоретичних засад у сфері

державного та регіонального управління, розуміння основних тенденцій та напрямків їх еволюції; визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування в розвитку суспільства; опанування основами методології, технологіями та процедурами державного та регіонального управління 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 позиції загальноцивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків; набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів державного та регіонального управління.

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття «державне та регіональне управління» доцільно виходити, перш за все, із полідисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття «державне та регіональне управління» розглядається як «теорія та практика державного управління на макро- та мікро-рівні», 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».

Одним із напрямків зміцнення держави як засобу задоволення суспільних і приватних інтересів став розвиток теорії бюрократії як раціональної форми організації. Саме в цей період – приблизно між 1950-ми та 1970-ми рр. ХХ ст. – система державного та регіонального управління у світі досягла свого розвитку і потребувала подальших змін в контексті ліберізації та автономізації суспільних відносин. Цей перехід від *нового лібералізму до нового права* в публічній політиці найчіткіше виявляється в посиленні ролі менеджменту в державному секторі й занепаді державного управління.

Найбільш чітко з цього приводу висловився Томас Вудро Вільсон (28-й президент США, 1912-1918 рр., лауреат Нобелівської премії): «Державне управління» є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне індивідуальне застосування загального закону на регіональному рівні є актом адміністрування (стягнення податків, транспортування і доставка пошти, озброєння армії, вербування персоналу) – все це поза сумніву є актами адмініструван-



ня». Наведена цитата дозволяє стверджувати, що автор вводить до системи державного та регіонального управління – адміністративні функції (бюрократичні процедури), які виконують 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 державного та регіонального управління:

- одночасні процеси формування політики й керування у рамках даного політичного курсу;

- запровадження у сфері державного життя законодавчих актів, їх реалізація;

- ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;

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

- формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;

- процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, який базується на бюрократичних принципах менеджменту;

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

Державне управління здійснює керуючий вплив на усі напрями суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу). В умовах ринкової економіки така ситуація доповнюється децентралізацією влади на рівні регіонального управління та самоврядування. 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 адмініс-

труванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності).

**Державне та регіональне управління** – цілеспрямована взаємодія державних і регіональних органів влади 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 державне та регіональне управління 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 державне та регіональне управління 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.

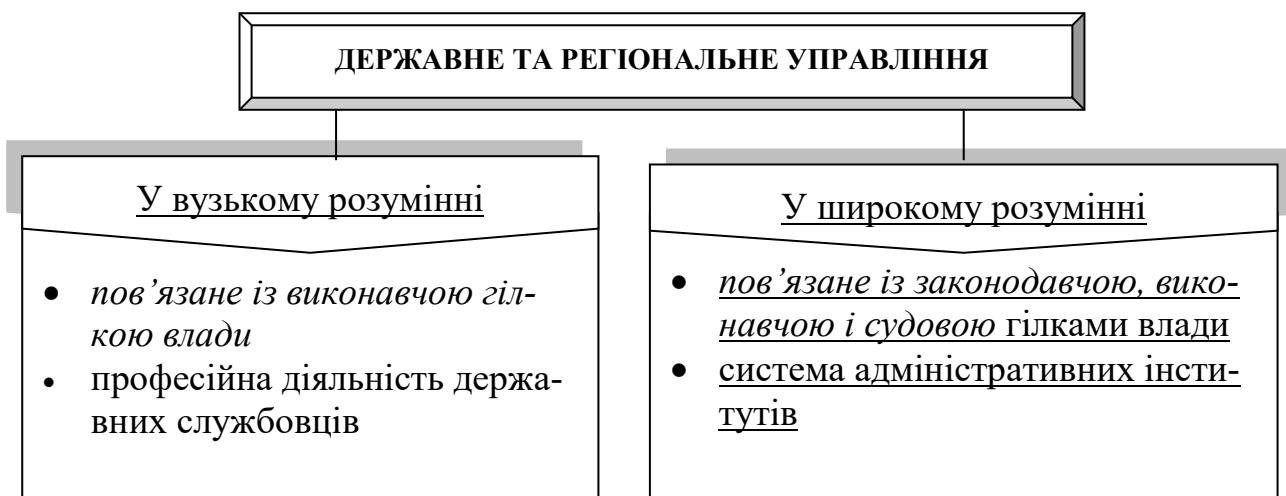


Рис. 1.1. Вузьке і широке розуміння поняття «Державне та регіональне управління»

У широкому сенсі під державним та регіональним управлінням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто, державне та регіональне управління – 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.

Фахівці в галузі державного та регіонального управління об'єднують дефініції публічного адміністрування у чотири категорії: політичну, правову, управлінську, професійну (рис. 1.2).



Державне та регіональне управління не може існувати поза політичним контекстом. Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування. Як діяльність уряду «Державне та регіональне управління» є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави. Як професія, «Державне та регіональне управління» має розвинуті цінності та етичні стандарти. Як діяльність «Державне та регіональне управління» відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства. Як фаза у циклі публічної політики «Державне та регіональне управління» є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політи-

ки, який ніколи не закінчується. Всі рішення приймаються і реалізуються за допомогою бюрократії тими, хто контролює політичну владу.

Отже публічна політика і «Державне та регіональне управління» є двома сторонами однієї медалі, які не можуть бути відділені через неможливість окремого існування. Одна приймає рішення, інша – його виконує. Розробка публічної політики є безперервним процесом, що не може завершитись її реалізацією, оскільки завжди існує необхідність покращення. Державне та регіональне управління пов'язане зі здійсненням публічних інтересів, що використовуються політичними діячами у передвиборчих програмах.

Державне та регіональне управління є системним виконанням того, що не може бути добре виконане індивідуально. За розумінням Авраама Лінкольна: «легітимна мета уряду ... робити для людей те, в чому вони мають потребу, але не можуть зробити через брак їх окремої та індивідуальної компетенції». Так державне та регіональне управління є ретельно обміркованим проявом духу суспільства.

Система державного та регіонального управління створюється і обмежується правовими інструментами, тому передбачає здійснення однієї з найстаріших функцій уряду – правового регулювання. Державне та регіональне управління 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.

***Співвідношення понять «Державне управління», «Адміністрування» та «Публічне управління».*** Впровадження в Україні в останній час демократичних форм управління державними структурами створює передумови трансформації поняття «державне управління» на «публічне управління та адміністрування». Цей процес інколи пояснюється періодом розвитку держави (розбудова нового демократичного суспільства з надбанням європейських цінностей). Термін «Публічний» (відкритий, прозорий, демократичний) – більш логічно пояснює сучасні механізми державного управління. При цьому термін «адміністрування» визначає бюрократичні (жорсткі) прийоми управління з визначеною процедурою і суворим дотриманням нормативно-правових актів. Тому вчасно говорити про гнучке поєднання цих термінів, а їх використання залежить від соціальної, економічної, політичної ситуації. Якщо до складу публічних адміністрацій включаються органи місцевого самоврядування, то обме-

ження їх повноважень тільки забезпеченням реалізації законів та наданням послуг не відповідає дійсності. На практиці вони виконують набагато більший обсяг робіт з організації життєдіяльності територіальних громад (розробка перспективних і поточних планів, їх реалізація, контроль і оцінка результатів тощо).

**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. Наука управління зазнала найбільшої еволюції в частині державного управління. Проте досі залишається недостатньо дослідженим питання щодо відмінності дефініцій «державне управління» та «публічне адміністрування». У зв'язку з цим виникає необхідність уточнення понятійного апарату щодо публічного адміністрування.

Для дослідження визначення поняття «державне управління» насамперед слід уточнити поняття управління. Термін «управління» походить від англійського слова «менеджмент» і означає «вміння керувати». Англійський термін *to manage* (управління) походить від латинського слова *manus* (рука). Світові науковці класичної та неокласичної школи ці поняття ототожнювали. Наприклад, Пітер Ф. Друкер визначає управління як «специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу». За Анрі Файолем: «Управляти – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати». М.Х. Мескон у термін «управління» вкладає той самий зміст, що й інші теоретики: «Менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації. За Оксфордським словником англійської мови: «Менеджмент» – це; 1) спосіб, манера спілкування з людьми; 2) влада та мистецтво управління; 3) вміння особливого роду й адміністративні навички; 4) орган управління, адміністративна одиниця; 5) інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення. В українському словнику наведено таке визначення: «Менеджмент – цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними організаційних цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів». Сьогодні термін «менеджмент» ха-

рактизує вміння управляти людьми, організаціями, процесами.

Переважає більшість вітчизняних науковців погоджуються з зазначеними поняттями, що свідчить проте, що ці поняття ототожнюються і сьогодні. Але у поняттях «менеджмент» та «управління» є суттєва відмінність, а саме: суб'єкт на який воно спрямовано. Менеджмент застосовується переважно до трудового колективу та окремих виконавців, організації або підприємця. Проте управління спрямоване в більшу чергу на процеси (технологічні, технічні, економічні, політичні тощо).

Процес управління є багатогранним та складним, це стосується насамперед державного та регіонального управління. Існує безліч думок та поглядів на це поняття. У роботі О. Оболенського, визначено, що «державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією». Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу.

А. Мельник та О. Оболенський виокремлюють поняття «публічне управління». Визначено, що публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні суспільних проблем.

Термін «публічне управління» (англ. *Public management*) вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб вико-

ристання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики».

Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний, громадський. Мовознавець-лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як «людовий, народний, громадський, державний». «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»:

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

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

3. Стосується публіки. Відомий вітчизняний науковець з аналізу державної політики Олександр Кілієвич перекладає англійське слово «*public*» на українську мову як «громадський, публічний, державний».

У Конституції України (ст. 5) зазначено: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Отже, народ є джерелом влади, який обирає владу, делегуючи їй певні свої функції. Влада виконує такі функції, як: управління, оборонна, соціальна та економічна політика. Також разом з делегуванням певних функцій, народ наділяє владу фінансовими ресурсами у вигляді частини національного доходу. Відповідно всі ці специфічні державні функції мають особливість публічності. Тобто вони надаються для народу (суспільству). Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

З огляду на публічність державного управління та впливу суспільства на його дії можна сказати, що публічне управління – це взаємодія органів державної влади з суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій з метою забезпечення соціально-політичного ефекту. В Україні використовуються термін «публічне управління», яке не є точним відображенням терміну «публічне адміністрування». Термін «адміністрування» застосовується переважно, як організаційно-розпорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Іншими словами, адміністрування – бюрократичний метод управління суспільством,

що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановках, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод є специфічним та його переважно використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців. Тобто, адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства.

## **2. Предметна сфера та методологічна основа державного та регіонального управління**

В Україні державне та регіональне управління як наукова галузь знань почала активно формуватися лише в останнє десятиріччя минулого сторіччя і сьогодні проходить етап свого становлення. Слід розрізнити об'єкт і предмет державного та регіонального управління, яке сьогодні, все ж поступово трансформується в публічне адміністрування. *Об'єктом* державного та регіонального управління є сам процес управління державою в усіх його зв'язках та проявах. *Предметом* державного та регіонального управління є суспільні відносини між державними органами влади і органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством в системі закономірностей процесу державотворення. Ці взаємовідносини спрямовані на досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Науке підґрунтя державного та регіонального управління носить комплексний, універсальний характер. Важко знайти таку сферу або галузь суспільного життя, з якою тим чи іншим чином не було пов'язане державне управління. Ця обставина обумовлює універсальність даного наукового напрямку. Наукова сфера державного та регіонального управління на міждисциплінарній і міжгалузевій основі поєднує теоретичні досягнення різних наукових галузей з практикою, оперуючи своєю власною системою понять і принципів. В цьому відношенні державне та регіональне управління синтезує досягнення суміжних з нею суспільних наук (політології, права, економічної теорії, менеджменту тощо) та державно-управлінського (публічно-адміністративного) досвіду для задоволення потреб практики, спираючись на узагальнення суспільного досвіду.

Державне управління з моменту його виникнення завжди носило і носить історичний характер. Тому наука державного та регіонального управління охоплює систему знань, яка відповідає історичним



умовам і традиціям певної країни. Безперечно, що більшість положень державного управління однаково вірні в різних державах і за своїми сутнісними характеристиками є фундаментальними і типовими. Разом з цим, кожна національна система державного та регіонального управління є унікальною в силу історичних особливостей і національних традицій відповідної країни. Лише у зв'язку з конкретно-історичними умовами, унікальністю певної країни наукова сфера державного та регіонального управління набуває цілісного характеру.

В останні роки відбувається інтенсивний процес диференціації напрямів вітчизняних досліджень державного та регіонального управління, формуються відносно самостійні спеціалізовані розділи наукових знань, які суттєво змінюють традиційні уявлення і розширюють можливості позитивного впливу структур влади на вирішення суспільних проблем. Теорія державного та регіонального управління виробляє власну систему термінів, понять і принципів, з яких складається ця фундаментальна наукова дисципліна. Відповідні процеси відбуваються також у кожній із спеціалізованих сфер цієї галузі по відношенню до яких теорія виконує роль загальнометодологічного орієнтира.

Основними розділами наукових досліджень в галузі державного та регіонального управління можна вважати такі: теорія державного управління та місцевого самоврядування; система органів державного та регіонального управління; аналіз публічної (державної, регіональної, комунальної) політики; правотворчість та правозастосування в діяльності галузевого і регіонального управління; економіка державного сектору, регіональна економіка, економіка комунального сектору, економіка соціальної сфери; управління селом, селищем, містом; адміністративний менеджмент; менеджмент соціальної сфери; екологічний менеджмент тощо.

**Функції державного та регіонального управління** – це основні змістові види діяльності та впливу державницьких структур на об'єкти соціуму з урахуванням розподілу повноважень та кооперацій праці. Основними функціями державного та регіонального управління є такі:

- *пізнавальна* – вироблення, систематизація і перевірка системи знань про загальні закономірності державного та регіонального управління як соціального явища, пояснення причин його виникнення і зміни тощо;
- *методологічна* – використання положень теорії державного

та регіонального управління як загальних орієнтирів і засобів проведення досліджень в спеціалізованих сферах відповідної наукової галузі;

- *прогностична* – передбачення, формулювання і перевірка гіпотез про розвиток державно-управлінських (публічно-адміністративних) явищ;
- *практично-прикладна* – обґрунтування рекомендацій і пропозицій щодо свідомого впливу на державну (публічно-адміністративну) практику з метою її удосконалення;
- *освітньо-професійна* - загальнотеоретична підготовка фахівців у відповідній освітній галузі, формування сучасної культури державного та регіонального управління.

### **3. Історичний розвиток державного та регіонального управління як напрямку наукових досліджень**

*Теорія державного та регіонального управління* має відношення практично до усіх сфер і галузей суспільної діяльності, носить конкретно-історичний характер і на міждисциплінарній та міжгалузевій основі досліджує закономірності демократичних перетворень, пов'язаних з розвитком і трансформацією системи державного управління в систему публічного управління та адміністрування. Істотний поштовх розробці теорій державного та регіонального управління був даний початком реформ в системі адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст., а також появою теорій наукового управління у сфері бізнесу. Велику роль для розвитку теорії державного та регіонального управління зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії державного та регіонального управління виникли на перетину саме цих наукових дисциплін.

Вагомий внесок у розробці концептуальних принципів теорії державного та регіонального управління як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому вченому М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату. Чималий інтерес з точки зору публічного адміністрування також представляють ідеї державотворення професора права Колумбійського університету, колишнього президента США В.Вільсона. В своїй книзі «Вивчення адміністрування»,

опублікованій в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління». Саме В.Вільсон першим використав термін «Публічне адміністрування».

Інший американський дослідник Ф. Дж. Гуднью розвинув ідеї В. Вільсона та присвятив низку робіт дослідженню американської системи державного управління та адміністрування. Ф. Гуднью намагався провести чіткий розподіл праці між політиками і адміністраторами, визначив функціональний розподіл праці між цими категоріями державних службовців. При цьому Ф.Гуднью був прихильником наукового управління і менеджменту, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління. Як вважали В.Вільсон, Ф. Гуднью та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навичок має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Велика заслуга в розробці цієї проблематики належить французькому досліднику А. Файоль, праці якого також стали класичними в даній галузі. Ще до першої світової війни Файоль створив і очолював Центр адміністративних досліджень, який виконував замовлення різних державних відомств і організацій бізнесу. В книзі «Загальне і промислове управління», опублікованій у 1916 р., він сформулював *«теорію адміністрації»*. Файоль був переконаним у тому, що пропонувані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії тощо.

Файоль стверджував, що керувати - означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, мотивувати, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати матеріальний і соціальний організм установи; розпоряджатися, тобто організовувати персонал на належне виконання своїх завдань; мотивувати, тобто впливати на внутрішні потреби членів виробничого колективу; координувати, тобто, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля виконавців; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб виробничий процес не відхилявся від визначених норм і регламенту. Виходячи з цього визначення, він виокремив шість основних *функцій управління*: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. При-

чому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів.

Інтерес представляють також сформульовані А.Файоєм 14 **принципів управління:**

– *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– *ініціативність* працівників;

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

Ці принципи склали невід'ємну частину школи «наукового менеджменту», представники якої особливу увагу приділяли науковим дослідженням процесу підвищення продуктивності праці, аналізу-

ючи технологічні, мотиваційні, нормативні аспекти. Даний підхід сприяв значному підвищенню продуктивності праці і пізніше застосовувався при аналізі трудових процесів в системі державного управління та публічного адміністрування, класифікації посад публічних службовців.

На початку ХХ-го століття формується і набуває поширення так звана «традиційна модель» державного управління, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст. Дана модель може бути охарактеризована як адміністративна, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах влади співробітників, котрі мотивуються лише суспільними інтересами і реалізують державну політику, не привносячи в неї ніяких змін. У цей час М. Вебер сформулював шість *основних принципів бюрократичних систем*, до яких належать такі:

1. Існування фіксованих і офіційних юридичних сфер, що упорядковуються правилами, тобто законами чи адміністративними правилами. Даний принцип означає, що владні повноваження повинні здійснюватися лише на основі законів і підзаконних актів. Це утворює раціональну (легальну) форму влади, яка згідно з М. Вебером, є найбільш «правильною», доцільною.

2. Наявність жорсткої ієрархії та ранжування, субординації, згідно з якою вищестоящі службовці спостерігають і контролюють нижчестоящих. Легальні (законні) повноваження підтримуються, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, яку вона займає в ієрархії. Проте деякі функції можуть бути передані на нижчі рівні ієрархічної структури, що створює таке явище як «делегування повноважень».

3. Службова діяльність співробітників відділена від їхнього приватного життя. Цей принцип забезпечує нейтральність у поведінці публічних службовців, обмежує вплив особистісних чинників при здійсненні владних повноважень.

4. Офісне державне управління передбачає наявність спеціальної професійної підготовки. Різномічність сфер, на які здійснюється управлінський вплив, бурхливий розвиток економічних відносин, велика кількість управлінських рівнів організації зробила неможливим «допуск» до влади осіб без необхідної освіти та фаху. Ефективним «бюрокротом» може бути не кожен.

5. Офісна діяльність вимагає від співробітників максимальної працездатності і оптимального використання робочого часу. Коли «бюрократія» стає професією, вона починає вимагати і відповідної професіоналізації. Справжній професіонал не може займатися декількома видами діяльності одночасно. Тому виникає необхідність концентрації зусиль на так званій «офісній роботі», за яку службовець отримує відповідну винагороду та певні пільги, що ставлять на меті залучення до бюрократичної діяльності кращих, найбільш працездатних і професійно підготовлених.

6. Управління офісом здійснюється за загальними правилами, що більш-менш стабільні, вичерпні і які можуть бути вивчені. Здійснення даного принципу значно обмежує вплив окремих особистостей на діяльність колективу. Головне – не особа, а правило. І керівник, і рядовий співробітник зобов'язані дотримуватися загальноприйнятих правил. Хто не дотримується правил – має звільнити державницьку посаду.

**Основні періоди розвитку державного та регіонального управління.** Публічне адміністрування як наукова галузь з'являється на початку ХХ ст. і характеризується такими п'ятьма періодами розвитку.

І період (20-50-ті роки ХХ с.). В 20-50-ті роки ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль державного та регіонального управління. Низка фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилися в 30-ті роки. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ в період реформ Франкліна Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса, П. Слейтера, Р. Сейдмана.

Розглядаючи теорії державного та регіонального управління цього періоду слід торкнутися ідей відомого англійського економіста Дж. М. Кейнса, висловлені їм в книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей», опублікованій в 1936 р. Ці ідеї зіграли важливу роль не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на публічне адміністрування в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники узяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі

частини економіки (фірми, господарства, а окремі ринкові процеси), Кейнса цікавила, перш за все, економіка як цілісна система.

II період (середина XX с.). Дуже важливим в даний період є виникнення і активний розвиток «школи людських відносин», представники якої намагалися подолати один з основних недоліків школи наукового менеджменту – нехтування в управлінні людського чинника. Від волі, настрою, знань, досвіду окремого чиновника інколи багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані в державно-політичну систему в цілому.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлені в роботах М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи державного та регіонального управління та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль. При цьому Е. Мейо, наприклад, розглядав працівників не як ізольованих, егоїстично мотивованих індивідів, а як групу зі своїми нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. Беззаперечною перевагою розробок представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів державного та регіонального управління.

III період (50-80-ті роки XX с.). Черговим етапом в розвитку теорій державного та регіонального управління слід вважати 50-80-ті роки XX ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, Г. Лассвелл, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми державного та регіонального управління, дослідники розглядали її як цілісну систему, концентрували увагу на чинниках, сприяючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування. Основні положення концепції Г.Лассвелла (США) висловлені в його книзі «Введення в управлінські науки», виданої в 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. Слід відзначити, що в даний період значна частина дослідників про-

пагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики.

В даний період формуються два сучасні методологічні підходи до державного та регіонального управління – соціально-інженерний і гуманітарний. У межах першого підходу, який продовжував традиції наукового менеджменту, була зроблена загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей державного та регіонального управління за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів. Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники *гуманітарного підходу* (джерела якого виходять з теорії людських відносин), дотримувалися думки, що в сучасному світі бюрократизація владних структур має наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Важливий внесок у вирішення проблеми управління колективами в системі державно-адміністративної системи зробив Р. Саймон. У своїй роботі «Адміністративна поведінка» він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

У цей час європейські дослідники мали спробу аналізувати проблематику сучасного публічного адміністрування під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему державного та регіонального управління як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія державного управління будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер. «Держава, – писав він, –



живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і водночас живе в ній, осягаючи її як свою долю».

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

IV період (кінець XX с.). Завдяки представникам гуманітарного підходу в системі державного та регіонального управління в багатьох країнах в 80-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей державного управління. 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 мало сприйматись як дарунок. В сучасному світі цю версію публічного адміністрування можна побачити в традиційних монархіях, де лікарні, школи, парки та інші речі надаються як дарунок. Відтак, «королівська щедрість» – це будь-які товари, послуги, нагороди чи відзнаки, якими діюча влада може винагородити громадян.

Державне та регіональне управління єодночасно мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають «дар» до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об'єднувати людей. Державне та регіональне управління – академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку керівництва державою, яка застосовується у публічному секторі. Вона об'єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність державних органів влади та публічних інституцій. Як об'єкту дослідження, державному та регіональному управлінню притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування, психології, права, антропології, медицини та інших галузевих наук.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ І ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «Державне та регіональне управління»?
2. У чому полягає відмінність між поняттями «Державне управління та «Публічне адміністрування»?
3. Що означає словосполучення «Державне управління» та «публічне адміністрування» у перекладі з латинської мови?
4. Визначте змістовне наповнення поняття «управління»?
5. Хто є автором змістовного наповнення поняття «управління», як функціонального процесу?
6. Визначте семантичний зміст поняття «адміністрування» і наведіть його відмінності порівняно з поняттям «управління»?
7. Що є спільною рисою між поняттями «державне управління», «публічне адміністрування», «демократичне врядування» ?
8. Яку назву має методологічний підхід до державного та регіонального управління, при якому управлінські концепції відкидають авторитаризм і утверджують підконтрольність чиновника населенню, ставлять його на службу суспільним інтересам?
9. Що є критеріями «публічності» організації?
10. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Набір норм, цінностей, поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку урядовця до удосконалення державного та регіонального управління в системі суспільних відносин»?
11. Назвіть змістовну галузь, до якої відносяться органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, що мають повноваження забезпечувати виконання законів і діяти в публічних інтересах?

## Тема 2. ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Джерела ідей управління суспільством і країною.
2. Еволюція розвитку теорій державного та регіонального управління.
3. Система державного та регіонального управління.

### 1. Джерела ідей управління суспільством і країною

В наш час розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління. *Соціальне управління* – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління. Соціальне управління є властивістю будь-якої соціальної організації, тому для розуміння сутності соціального управління варто виходити зі змісту поняття «соціальна організація». Під соціальною організацією розуміється досить стійка соціальна цілісність, подібна розумному живому організму, що володіє здатністю виявляти і вирішувати свої проблеми, завдяки чому вона забезпечує своє існування. Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують державне управління (суб'єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб'єкт впливу – суспільство та його структури). Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню.

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

Необхідність в управлінській діяльності виникла фактично на перших етапах становлення людського суспільства. Первісні люди змушені були якось будувати свою діяльність. Тому виникла потреба в перших, поки що примітивних, управлінських функціях. Але ця управлінська діяльність здійснювалась непослідовно та непродумано. Тому не можна говорити про те, що наука про менеджмент зародилась ще у первісні часи. Навіть з розвитком людського суспільства певних обґрунтованих підходів та механізмів не було створено.

Проблема розвитку та вдосконалення управлінської діяльності постала одночасно з виникненням перших державних утворень, тому що стародавні мислителі багато уваги приділяли в своїх працях державному ладу та устрою. Новий етап в розвитку ідей про управління пов'язаний з Стародавньою Грецією. Сократ, Платон, Ксенофонт, Аристотель достатньою мірою усвідомлювали прогресивну функцію поділу, дякуючи якому суспільство отримує соціальну стратифікацію, різноманіття видів праці й занять, систему економічного обміну.

Фундаментально розглядали питання державного ладу і державного устрою філософи Стародавньої Греції – Платон у діалозі «Держава» і в «Законах» та Аристотель у праці «Політика». За вченням Платона: «Держава – це окрема особа, яка утворює повний організм з різними членами, з яких кожен має своє призначення та які пов'язуються в одне тіло пануванням правди». Відповідно з його вченням («Держава») керують державою філософи. Тобто окремий інститут управлінця в ідеальному вченні про державу Платона – це лідери, що складають верхівку суспільства, які повинні постійно навчатися та відповідати високим вимогам моральності. В незавершеній праці «Закони», яку Платон написав наприкінці свого творчого життя, вносяться корективи до вчення про ідеальний державний устрій. Автор робить висновок, що управлінцями повинні бути не філософи, а досвідчені професіонали, які мають досвід та є носіями державної мудрості. Інше вирішення цієї проблеми дає учень Платона – Аристотель.

Так були сформовані основні ідеї для подальшого розвитку теорії управління суспільством і країною. Формування теорії управління як галузі науки, визначення відправних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувалися протягом тривалого періоду і знайшли підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід; науковий підхід.

**Процесний підхід**, вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять собою управлінські функції. При

цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом. Процес управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як ми побачимо далі, процес управління становить собою інтеграцію всіх функцій, оскільки з'являються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою.

На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його функції: планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, координації, контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

*Системний підхід* дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу і синтезу.

Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем. Теорія цього підходу визначає, що система складається з численних взаємопов'язаних підсистем і є відкритою, взаємодіє із зовнішнім середовищем як у цілому, так і своїми підсистемами. Свого логічного завершення вона набула з визначенням системоформуючого чинника – мети або цілей функціонування системи, що об'єднує всі складові в єдине ціле та робить систему саме системою. Під системою необхідно розуміти тільки ту сукупність вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння елементів, спрямованого на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи).

Основними ознаками системи є:

- наявність мети або цілей системи та корисного результату;
- ієрархічність декомпованих цілей та функцій, структури елементів системи, в тому числі їх повноважень;
- цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємосприянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів системи відповідно до декомпованих цілей та функцій системи;
- наявність різних типів необхідних комунікацій між елемента-

ми системи та зовнішнім оточенням;

- наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей та якостей елементів, які утворюють систему;
- здатність до саморозвитку та самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;
- наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи, відає та має необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

**Ситуаційний підхід**, як подальший розвиток системного підходу, має надати можливість прямо використовувати досягнення науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в певний час.

Ситуаційний підхід використовує значною мірою конкретні фахові знання для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями для досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

Звернення до системного підходу при вирішенні дуже складних проблем викликане потребою в загальній методологічній орієнтації, певних вихідних настановах та прагненням використати готовий методологічний апарат. У цій ситуації важливо виявити можливості використання системного підходу для синтезу систем державного управління та державної служби.

**Науковий підхід** базується на наукових дослідженнях в галузі державного управління та аналізу (теоретичного і емпіричного) досвіду соціального управління.

У межах наукового підходу вивчається історичний досвід наукових шкіл державного управління:

- підхід з погляду наукового управління – школа наукового управління (1885–1920 рр.);
- адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950 рр.);
- підхід з погляду людських відносин – школа людських відносин (1930–1950 рр.);
- підхід з погляду поведінки - біхевіористична школа (1950– донині);
- підхід з погляду кількісних методів - школа науки управління,

або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);

- підхід з погляду «чутливої» («*responsive*») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

## **2. Еволюція розвитку теорій державного та регіонального управління**

Розглянемо наведені вище підходи та школи державного управління с позиції історичного аспекта. Кожна школа базується на відповідних наукових закономірностях, принципах та методах менеджменту.

**1.** Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Теорія управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, поширюючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі. Засновником американської науки управління прийнято вважати Фредеріка Тейлора. У межах цієї теорії Тейлор (1856–1915) може бути визнаним засновником руху, відомого під назвою «наукова організація праці». Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знярядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки, що викликало значну її критику. Основна помилка Тейлора полягала в тому, що у своїх роздумах при формулюванні узагальнень він виходив із неіснуючої в природі так званої економічної людини, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання

максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого. Помилки теорії Тейлора – ігнорування блага осіб, які виконують роботу, і моментів особистого характеру – намагався подолати в теорії організації праці інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон. Його заслугою є посилення уваги до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління.

За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції досліджень у галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

**2.** Класична або адміністративна школа в управлінні (А.Файоль, М. Вебер, Л. Урвік, Дж.Д. Муні, А. Богданов, А. Слоун). Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень Файоля стало сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно до фізичних, підпорядковані природним законам незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони глибше, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Ніхто до Файоля не показав так переконливо, що функція управління не є простою, що це функція, яка включає цілий ряд простіших елементів.



У результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

Метою класичної школи було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією. Необхідно наголосити, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності. З погляду управління державою «класична» школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Теорія бюрократії М. Вебера. Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864–1924), яка багато в чому подібна до класичної теорії. На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями.

У теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організова-

ну систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил.

М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, на його думку, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, та бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. Незаперечні переваги бюрократизму порівняно з іншими методами автор вбачав у високій точності виконання робіт, суворій дисципліні, стабільності персоналу та відповідальності.

І все-таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління. Більше того, дотримання вимоги діяти в суворій відповідності до написаних правил часом давало протилежні результати, породжуючи формалізм або низьку ефективність діяльності апарату управління.

На адресу бюрократичної системи управління практично з моменту її зародження обрушилась критика, об'єктом якої стали «нелюддяність» бюрократії, її байдужість до потреб працівника. Сучасна критика висуває як аргумент той факт, що адміністративні структури, які функціонують на основі бюрократичної системи управління, неповороткі й позбавлені гнучкості. При цьому випускається з поля зору, що в основу бюрократичної системи покладено методи наукової організації праці, гнучкі за своєю сутністю, але спрямовані тільки на підвищення продуктивності організаційно-технічних засобів, а другий бік продуктивності – ефективна система управління персоналом (індивідуальна складова продуктивності) не береться до уваги.

**3.** Школа людських відносин (М.П. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу, Д.Мак-Клелланд, Д.Мак-Грегор, Ф. Герцберг) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників.

Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап у розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація

праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління. Англійський вчений Мері Паркер Фоллет визначила управління як «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві.

Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності. Фоллет довела важливість створення атмосфери істинної спільності інтересів працівників і керівників, що, на її думку, може забезпечити максимальний внесок всіх працівників у досягнення загальних, колективних цілей.

З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Особливий інтерес до мотивації як відправного поняття теорії людських відносин зумовлений тим, що вона задовольняє дві обставини: по-перше, забезпечення індивідуальних потреб, а по-друге, досягнення організаційних цілей. Поряд із цим прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб.

Значний внесок у дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією «Х» та «У». Відповідно теорії «Х», керівництво організацією сприймає працівників як таких, які не прагнуть до високопродуктивної праці, уникають відповідальності, лінивих, не здібних по своїй суті осіб. Тому працівників необхідно постійно примушувати, контролювати, їм загрожувати, аби зацікавити їх підвищувати зусилля для досягнення мети.

Теорія «У» передбачає сприйняття працівників організації такими, для яких праця є такою ж природною та бажаною, як і відпочинок. Згідно з теорією «У» особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність

на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю цілей.

У рамках теорії людських відносин набули розвитку й інші теорії мотивації. Вони можуть бути представлені двома групами: змістовні теорії та процесуальні теорії.

До змістовних теорій належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія потреб Д.МакКлелланда, двофакторна теорія Ф. Герцберга. Змістовні теорії зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб люди матимуть більше стимулів.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог Абрагам Маслоу в 1940-х роках, який розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. Згідно з Маслоу люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити, але останні розшаровані у певній послідовності чи ієрархії. За ієрархією потреби йдуть у такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією вдоволення потреб мусить відбуватися за висхідною, відповідно до ієрархії. Якщо нижчий рівень потреби не вдоволено, то індивід має спуститися, щоб вдовольнити її. А. Маслоу підкреслював, що не слід перебільшувати значення грошей у стимулюванні працівників. Він визначав, що до обов'язків керівника має входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином виявити свої здібності.

Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, проведені дослідження встановили певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого гатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

Теорія існування, зв'язку і зростання К.Альдерфера. Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Альдерфер. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та

поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Представники різних культур класифікують потреби по-різному, наприклад: іспанці та японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів. Це підтверджує теорію К.Альдерфера.

Теорія трьох потреб Девіда Мак-Клеланда розрізняє такі три людські потреби.

1. *Досягнення*: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями.

2. *Приєднання*: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими.

3. *Влада*: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність.

Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб. Вони говорять нам про людські мотиви, але нічого не повідомляють про те, як люди доходять їх усвідомлення. Відповіді на це питання спробували дати процесуальні теорії.

*Процесуальні теорії*. Процесуальні теорії мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків. До таких теорій відносять: теорію справедливості С.Адамса, теорію очікувань В.Врума, комплексну теорію мотивації Л.Портера та Е.Лоулера.

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Вона містить у собі поняття чесності й справедливості щодо тих, хто заслуговує й одержує винагороди за свої зусилля. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення.

Спираючись на це порівняння, вони змінюють свій виконавчий рівень, чи – якщо це не породжує відчуття справедливості – місце роботи, коли є така можливість. Винагороди у формі заробітної плати, службового стану та інших символів суспільного становища дуже важливі, коли йдеться про порівняння з позицій справедливості. Отже, керівник мусить зважати на позитивний або негативний вплив,

який вони можуть мати.

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. 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.

Біхевіористична теорія (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й усередині колективу.

Герцбергова теорія двох чинників. Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають в індивіда невдоволення, їм бракує мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможливорює побудову будь-якої мотивації.

4. Школа науки управління, в основу якої покладені кількісні дослідження (Акофф Рассел, С. Бір, А. Гольберген, В. Глушков). Школа сформувалася в 50-ті роки ХХ ст. й активно розвивається. Її становлення пов'язано з розвитком математики, статистики, інженерних наук та інших споріднених з ними галузей знань. Характерною особливістю школи є використання спеціальних моделей, методів кількісного аналізу. Такий підхід особливо важливий під час ухвалення рішення в умовах невизначеності, коли ситуація потребує

оцінки кількох альтернатив. Наукові результати школи сприяли поглибленню розуміння складних управлінських проблем, усвідомленню необхідності запровадження комплексного підходу до управління.

Наука управління або кількісний підхід безпосередньо пов'язані з використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій та моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

**5.** Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

Також в даний період формуються два сучасні методологічні підходи 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.

Одним з провідних представників соціально-інженерного підходу вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Він вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері

політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках.

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

Прихильники гуманітарного підходу одноставні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, зовелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації. Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. В своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка видавалась неодноразово, він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Слід зазначити, що прихильники гуманістичного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. На думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці автори наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах. Саме завдяки представникам гуманістичного підходу в багатьох країнах в 80–90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей державного управління.



### 3. Система державного та регіонального управління

*Система управління.* Цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему державного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи. Для опису діяльності об'єкту управління необхідно використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління, тому система державного та регіонального управління може бути ідентифікована як складна.

Наприклад, ієрархія системи державного та регіонального управління: за адміністративно-територіальним поділом: держава – область – район – місто – район у місті, в той час як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва ЦОВВ. Виявлення ієрархії підсистем у системі управління дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компоненти. Державне управління як велика система складається з чисельних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію.

Складну велику систему важко прогнозувати у всьому різноманітності параметрів, тому вона не може бути віднесена до добре структурованих (організованих) систем. Державне та регіональне управління є складною системою, що має всі ознаки неструктурованої самоорганізованої системи, характеризується такими ознаками:

- відсутність математичного опису, стохастичність поведінки, що викликано не тільки наявністю специфічних викривлень в системі, а й великою кількістю другорядних факторів;
- негативність до управління – сформована уява людей про межі керованості та втручання у власні дії;
- нестационарність – нестандартність, рухливість характеристик системи, зміна її параметрів, еволюція системи в часі;
- не відтворюваність експериментів, що пов'язано з різною ре-

акцією системи на ту ж саму ситуацію або управлінський вплив у різних моменти часу. Зважаючи на соціальну природу публічного управління, йому притаманні властивості самоорганізованих систем.

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

Процес державного управління характеризує систему державної діяльності органів влади і її кадрів, яка регламентується нормативно-правовою базою, відповідає вимогам послідовності, повноти та якості виконання всіх етапів прийняття й ухвалення рішень і стадій управлінського циклу, безперервності, відповідності специфічним особливостям об'єкту впливу тощо.

**Суб'єкт державного та регіонального управління** може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади у демократичному суспільстві виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам управління – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право у межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямовуючий вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного управління.

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

Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів державного та регіонального управління притаманні такі ж властивості як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця теж є система-

ми, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави. Поруч з цим слід звернути увагу, що поняття «об'єкт управління» розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами публічного управління, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.).

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

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

- розкривають, зміст державного управління як систематичної практичної діяльності органів влади;
- опосередковують цілі в узгодженні із специфічними характеристиками керованих об'єктів управління;
- впливають на структурну побудову органів влади;
- зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації;
- визначають систему професійних вимог (спеціальних знань і практичних навиків) щодо виконання певних видів функціональної діяльності, застосування якої створює умови раціоналізації підбору та розстановки кадрів, у тому числі їх керівного складу та фахівців з високими кваліфікаційними характеристиками.

Процесу спеціалізації управлінської праці притаманний постійний характер, він здійснюється безперервно, але на певних етапах суспільного розвитку може відбуватись більш швидкими темпами або уповільненими. Динамічні процеси суспільного життя супроводжуються як виникненням нових функцій державно-управлінської діяльності, так і радикальними змінами традиційних функцій управління. Для своєчасного реагування на такі зміни, відстеження оновлення загального складу функцій управління необхідно володіти знаннями

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

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

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

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

Загальна система органів державного та регіонального управління включає різні її види, розподіл на які здійснюється за рядом ознак: віднесення до різних гілок влади; рівнями управління; особливостями спрямування державної діяльності; специфікою форм і методів виконання функцій тощо.

**Форми державного та регіонального управління** – це уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів державного управління, їх підрозділів та посадових осіб, які створюють організаційно-правове забезпечення досягнення поставленої мети. Вибір і застосування тих чи інших форм, як певною мірою стандартизованих видів оформлення результатів прийнятих рішень у відповідності з специфічним змістом дер-

жавно-управлінської діяльності за конкретними (головними) функціями, залежить від місця та ролі органу публічного управління в загальній їх ієрархічній структурі, а також його належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. В залежності від статусу і компетенції органу влади чинним законодавством визначаються види форм управлінської діяльності.

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

До нормативно-правових форм управлінської діяльності також відносяться:

- відомчі підзаконні правові нормативні акти (центральний рівень управління);

- розпорядження, що видаються місцевими органами публічного управління та органами місцевого самоврядування (територіальний рівень управління).

- локальні підзаконні правові нормативні акти у вигляді регламентів, положень тощо, призначення яких полягає в упорядкуванні внутрішньоорганізаційної діяльності (рівень конкретного органу управління).

*Методи державного та регіонального управління* представляють собою сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів публічного управління при виконанні його функцій або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об'єктів. Такий підхід до визначення поняття «методи управління» базується на певній диференціації всієї сукупності різноманітних способів і прийомів на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державно-управлінську діяльність в органах влади, яка передує безпосередньому впливу на об'єкт управління, а до другої такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності у бажаний стан. Цей розподіл методів управління є відносним, але створює умови більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує ува-

гу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудовітської управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто впливом на керований об'єкт. Виходячи з цих позицій, доцільно здійснювати класифікацію методів публічного управління за їх ознаками.

**Механізм державного та регіонального управління** - це спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій яких базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.

Кожен суб'єкт державного та регіонального управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів:

- процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);
- механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);
- сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка);
- механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління.

В практичній управлінській діяльності так чітко вищезгадані компоненти не відмежовуються, адже всі їх елементи постійно взаємодіють, знаходяться у безперервному рухливому стані.

**Технологія державного та регіонального управління управління** – це цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка за допомогою методів і засобів управлінської праці дозволяє, за рахунок впливу на предмет труда забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта управління.

Технологія характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі. В якості праці виступає людина (колектив людей, органи управління), предмета – інформація, свідомість, психіка та поведінка людини; відносини або взаємодія в колективі чи в суспільстві. В управлінській діяльності використовуються такі засоби праці: влада, апарат управління, нормативні акти, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітична та організаційна техніка, засоби масової інформації. Для досягнення цілей діяльності використовуються адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні методи, а також специфічні прийоми роботи з інформацією (збору, аналізу, узагальнення тощо).

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ І ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть найвідомішого представника класичної школи управління, автора 14 принципів адміністративного менеджменту?
2. Назвіть чотири школи наукового управління у практиці менеджменту організацій?
3. Наведіть мету і внесок адміністративної (класичної) школи управління?
4. Визначте внесок школи «людських відносин» у практику управління?
5. На яких принципах базується традиційна модель публічного адміністрування?
6. Назвіть основні положення школи наукового управління?
7. Визначте зміст процесуальної теорії мотивації Портера-Лоулера?
8. Наведіть характеристику суб'єкта та об'єкта державного та регіонального управління ?
9. Дайте визначення поняття «функції управління» та наведіть основні функції управлінського циклу?
10. Дайте визначення поняття «система державного та регіонального управління» і наведіть її кладники?
11. Визначте змістову основу процесу державного та регіонального управління.
12. Сформулюйте ознаки суб'єкта та об'єкта державного та регіонального управління.
13. Опишіть функції державного та регіонального управління.
14. Дайте визначення поняття «Структура державного та регіонального управління».
15. Опишіть методи та форми державного та регіонального управління.
16. Що являє собою механізм державного та регіонального управління ? Як він реалізується ?

## **ТЕМА 3. ЗАКОНИ, ПРИНЦИПИ ТА ЦІЛІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 1. Закони та закономірності державного та регіонального управління.**
- 2. Принципи державного та регіонального управління.**
- 3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» державного та регіонального управління.**
- 4. Стратегічні тенденції розвитку державного та регіонального управління в Україні.**

### **1. Закони та закономірності державного та регіонального управління**

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного та регіонального управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів в процесі виконання складних і важливих завдань державницької діяльності. Це безпосередньо залежить від міри пізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей державного та регіонального управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

Теоретичні засади державного та регіонального управління створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів влади, що займають різний рівень у їх ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин.

*Закони та закономірності управління* відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. Поряд з цим між законами та закономірностями управління є й відрізняючі риси.



Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є публічне управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. В теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспектні і т. ін.

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

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

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

*Відповідність форм управління формам владного устрою.* Розвиток багатоукладної економіки вимагає створення різних організаційно-правових форм господарювання, які мають специфічну систему внутрішнього керівництва та органи управління (колективні, колегіальні, єдиноначальності).

*Оптимальне співвідношення централізації та децентралізації державного та регіонального управління* – характеризується балансом важелів управління як з боку керівного органу управління так і з

боку об'єкті управління. Очевидно, що централізація, яка ґрунтується на суворій регламентації діяльності кожної ланки управління, не має практичного змісту, оскільки управління в такому разі здійснюється без урахування специфіки функціонування окремого колективу (регіону тощо) та його ініціативи у досягненні поставленої мети.

*Поєднання територіального та галузевого управління.* Галузева система управління не сприяє комплексному використанню ресурсного потенціалу (природних ресурсів, соціальної інфраструктури, екологічних проблем тощо). При цьому територіальний чинник управління приділяє більшу увагу комплексному розвитку регіонів. В системі державного управління історично склалася ситуація, коли територіальне і галузеве управління доповнюють одне одного. Наприклад в системі виконавчої гілки влади існує територіальний принцип управління (кабінет міністрів – обласні та районні державні адміністрації). Однак, поряд з цим, галузеве управління реалізується у межах територіальних адміністрацій. Наприклад – Головне управління агропромислового розвитку, яке функціонує при обласній державній адміністрації.

*Управлінські відносини* – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають внаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктні та об'єктно-об'єктні. Система державно-управлінських відносин характеризується їх значною кількістю та різноманітністю. Для відстеження виникнення нових управлінських відносин, зміни змісту або припинення дії доцільно використовувати їх докладну класифікацію за різними ознаками: сфера прояву, склад учасників, характер і кількість носіїв, тривалість тощо.

## **2. Принципи державного та регіонального управління**

*Принципи управління* – це керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежать від міри дослідження за-

кономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів державного та регіонального управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів.

*I. Адміністративно-правові принципи:*

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

*II. Системно-цільові принципи:*

- 1) розмежування повноважень між суб'єктами державного та регіонального управління по горизонталі та вертикалі;
- 2) підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- 3) несуперечність цілей одна одній;
- 4) взаємодоповнення цілей;
- 5) послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- 6) розподіл цілей за функціями державного та регіонального управління;

*III. Системно-функціональні принципи;*

- 1) закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- 2) сумісність функцій органів публічного управління;
- 3) диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- 4) концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- 5) комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- 6) відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

*IV. Системно-організаційні принципи:*

- 1) єдність системи органів державної влади;
- 2) територіально-галузева організація управління;
- 3) багатоманітність організаційних зв'язків;
- 4) відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- 5) делегування повноважень та відповідальності;
- 6) поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- 7) лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

### *V. Адаптивні принципи :*

- 1) уточнення мети при зміні обставин;
- 2) відповідність елементів системи визначеній меті;
- 3) орієнтація на постійне оновлення;
- 4) встановлення нормативів за елементами системи;
- 5) урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- 6) конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- 7) посилення соціальної захищеності державних службовців.

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

### **3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» державного та регіонального управління**

Ключовим елементом державного та регіонального управління є забезпечення національних цінностей, які формуються у ході історичного процесу, розвитку матеріальної і духовної культури суспільства відповідно до геополітичного положення країни. На основі національних цінностей визначається ступінь важливості національних інтересів, їх пріоритетність у реалізації відповідними інститутами і органами державного управління. Національні інтереси – елемент порівняно динамічний, їх зміст формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку і визначаються у руслі національних інтересів з урахуванням поточного внутрішнього та міжнародного стану.

*Мета* – елемент розумової діяльності керуючого суб'єкта; внутрішній мотив дії. У загальному плані мета – це запрограмований результат, який має бути досягнутий за допомогою відповідних дій у певній послідовності. Будучи ідеальним чином бажаного результату керуючого впливу державного суб'єкта на об'єкт (суспільство, окремі соціальні групи, індивіди), мета формується під впливом панівних цінностей, висловлює певний задум, ідею, акумулює відомі знання по керованій системі і дані досвіду управління. Цілі різноманітних поточних рішень виконавчих органів мотивуються установками вищестоящих організацій, здоровим глуздом керуючих і повсякденними

потребами людей.

Цілі державного та регіонального управління класифікуються за багатьма ознаками:

- *за рівнем суспільно-політичних цінностей* – вищі цілі державного рівня, цілі регіональні (буденна практика);
- *за ступенем спільності* – загальнонародні (загальнодержавні), національні, групові (корпоративні), колективні, індивідуальні;
- *за сферою життєдіяльності суспільства* – економічні, соціальні, політичні, культурологічні, конфесійні;
- *за горизонтом планування* – довгострокові, середньострокові, короткострокові, поточні;
- *за актуальністю* – які вимагають невідкладного здійснення, незалежно від ситуації і актуалізовані ситуацією, що склалася, по досяжності: реально досяжні і можливо (теоретично) здійсненні й т.д.

Ранжування цілей – невід'ємний, істотний аспект розробки рішень. Національні цілі можуть розрізнятися за тривалістю їх досягнення: одні з них можуть бути досягнуті достатньо швидко, інші – розраховані на більш довгострокову перспективу. Зразком переліку національних цілей може служити такий їх набір:

- створення соціально-економічних і правових умов в країні для якнайповнішої реалізації прав і свобод людини;
- забезпечення глобальної і регіональної безпеки, запобігання війн і озброєних конфліктів, забезпечення готовності до відбиття і припинення агресії проти країни та її союзників;
- зміцнення державності;
- реформування економіки пріоритету соціальної сфери;
- попередження злочинності, зокрема організованої корупції;
- нейтралізація міжнаціональних суперечностей на основі об'єднуючих народи країни загальнонаціональних цінностей;
- раціональне використання природних ресурсів країни;
- формування пошани до пам'яті предків, національної історії, культури і традицій;
- затвердження рівноправної, взаємовигідної співпраці із зарубіжними країнами.

Національні цілі можуть бути життєвими і продуктивними, якщо вони формуються в ув'язці з тими національними інтересами, на реалізацію і захист яких спрямовані. Вони мають формуватися, виходячи з аналізу національних цінностей і життєво важливих інтересів

особи, суспільства та держави.

Ціннісний зміст держави, а також вся її аксіосфера, багато в чому визначається критеріями легітимності державної влади та окремих її гілок. Поняття легітимності є найважливішою характеристикою цінності держави, оскільки легітимною вважається така державна влада, що приймається народом і опирається на його добровільну згоду підкорятися прийнятим рішенням і здійснюваній діяльності. Оскільки така державна влада сприймається як справедлива і правомірна, то визнання *легітимності влади* – це свідчення ціннісного змісту держави для населення. Крім того, зміст аксіосфери держави має відповідати критеріям суспільного блага і справедливості.

Ціннісна характеристика держави пов'язана із проблемою дуалізму держави та суспільства, що виражають подвійність і взаємодоповнюваність демократії та ринкового суспільства. І тільки з визнанням рівнозначності ринку і політичної участі як механізмів соціального управління забезпечується свобода індивіда. При цьому розходження держави і суспільства, що лежить в основі ідеї представницької демократії, є не остаточним їх відокремленням, а лише диференціацією суспільства і держави. Політика і державна влада уповноважені виступати там, де не діють індивідуалістичні регулятори суспільних процесів.

Нарешті, критерій забезпечення гідності особистості виступає як визначальний аргумент щодо існування аксіосфери в сучасній державі. При цьому характерним є твердження, що гідність особистості одержує яскраве вираження у правовій державі, через все різноманіття здійснюваних державних функцій і конкретних видів діяльності. Зокрема, це пов'язано з визнанням і юридичним закріпленням, гарантією і захистом як цінності особистості, так її гідності; формуванням і закріпленням певного обсягу прав і свобод, що впливають із гідності особистості; визнанням і повагою прав та обов'язків у системі державних органів; дотриманням процедурних норм і режиму діяльності державних органів у забезпеченні гідності особистості.

В авторитарній державі її ціннісний зміст полягає у тому, що державою визначається обсяг свободи особистості, а в демократичній державі – державою забезпечується свобода особистості. Забезпечення свободи особистості багато в чому пов'язане з відповідальністю держави перед особистістю. Як і в інших ціннісних сферах, в аксіосфері держави суб'єктом здійснюється вибір цінностей як духовно-практична процедура, під час якої надається перевага одним цін-

ностям над іншими. Стосовно цінностей самої держави вибір у суб'єкта є досить обмеженим і здійснюється між реальним та ідеальним. Щоправда, в умовах сучасного життя індивід має вибір між своєю державою та іншими державами, що принципово змінює традиційну проблематику цінності держави.

Про те, що держава є хитливою з огляду на свою природу, свідчила ще марксистська теорія держави, у межах якої затверджувалася неминуча зміна одних історичних типів держави іншими: від робітничого до феодального, від феодального до буржуазного, від буржуазного до соціалістичного. Характерно, що і соціалістичній державі як вищому типу в розвитку держави було відмовлено у перспективі, оскільки йшлося про подальше відмирання соціалістичної держави та її переростання в недержавну систему – систему комуністичного самоврядування.

Події в Україні останнім часом свідчать про те, що проблема стійкості нашої держави деякою мірою пов'язана з нездатністю осіб, які керують державою, обирати оптимальний шлях розвитку і швидко досягати поставленої мети. Крім того, стійкість нашої держави залежить від її відносин з суміжними і несуміжними державами, Європейським Союзом, міжнародними організаціями. Нарешті, стійкість держави пов'язана зі станом навколишнього середовища: посухи і повені, урагани і землетруси, техногенні катастрофи – весь цей комплекс позначається на бутті держави та на її існуванні, підриваючи стійкість держави.

Зазначимо, що прагнення осмислити існування сучасної держави у нових характеристиках приведе до формування та використання таких понять, які поки що не вписані до категоріального апарату державознавства. У зв'язку з цим заслуговує на увагу поняття «стійкість держави» як передбачуваність поведінки держави, зумовлена впливом зовнішнього середовища, внутрішніми змінами та управлінням. Характерно, що стійкість держави визначається як особливостями її самої і навколишнього середовища, так і характеристиками системи управління держави, що або дозволяє забезпечувати стійкість процесів об'єктивно нестійких без управління, або може викликати втрату стійкості об'єктивно стійких процесів під впливом неспроможності управління.

Для юриспруденції відповідь на запитання про те, чим саме досягається стійкість держави, має принципове значення. Тут, зокрема, може бути виокремлено такі складові, як досягнення цілісності

політичної системи; закономірності статичної, функціональної та динамічної стійкості держави; сукупність політичних технологій, які впливають на стійкість держави, що розвивається, тощо.

Закон гомеостазису (стійкості) встановлює умови існування доцільної єдності цілісності, стійкості складу і властивості їхньої динамічної сталості. Будь-яка організаційна система по-різному реагує на дестабілізуючі впливи, як зовнішні (посухи, повені, стихійні лиха, торговельні війни, економічні санкції тощо), так і внутрішні (міжнародні та міжконфесійні конфлікти, сепаратизм, страйки, революції тощо). При цьому одні держави переборюють ці нещастя, мобілізуючи свої ресурси й проводячи реформи, спрямовані на підвищення ефективності організації, інші ж держави впадають у ситуацію дезорганізації, деградації й навіть загибелі.

Отже, для держави необхідно виокремити її здатність як організаційної системи протистояти зовнішнім і внутрішнім факторам-подразникам і стабілізувати свій рух шляхом використання поняття «стійкість держави». Стійкими є організації, які здатні ефективно мобілізувати свої ресурси на підтримку рівноваги або цілеспрямованого руху при виникненні зовнішніх або внутрішніх впливів. Характерно, що із цього закону гомеостазису (стійкості) випливають три типи стійкості:

1) статична стійкість, що пов'язана зі станом рівноваги (спокою) складу, структури або будови держави;

2) функціональна стійкість, коли здійснювані функції держави під впливом різних факторів не виходять за свої межі;

3) динамічна стійкість як доцільне, без істотних збоїв, поліпшення функцій і структури держави, що розвивається.

Значення характеристики стійкості держави виражене в тому, що це поняття пов'язане з питанням про життєвий цикл держави, від перших стадій її зародження, інтенсивного і дефляційного розвитку до завершальних стадій стагнації (застою), деградації та загибелі держави.

***Формування механізму «дерева цілей» державного та регіонального управління.*** Питання про цілепокладання в управлінні взагалі (в будь-якому його вигляді), а в державному управлінні особливо, належить до числа найактуальніших і важливих для управлінської теорії та практики. Довгі роки в нашій країні не обговорювалася проблема про те, яке суспільство хоче народ, у чому реальні інтереси останнього і як домогтися їх практичної реалізації. Цілі перед суспі-



льством і державою зазвичай постулювали верховні правителі у вигляді імператорів, вождів і лідерів зі своїм оточенням. Народ на державному рівні по суті ніколи не виступав суб'єктом формування цілей державного управління; зазвичай йому відводилася роль засобу реалізації таких суб'єктивістських цілей.

Перехід до справжньої демократії передбачає насамперед зміну механізмів цілепокладання в державному управлінні, додання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Як вже зазначалося, цілі представляють собою продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного.

Тим часом висунення цілей перед державним і регіональним управлінням, з одного боку, стосуються всього суспільства, а з іншого – спирається на державну владу, дуже важкий інтелектуальний процес. У ньому можна виділити наступні системоутворюючі моменти.

*По-перше*, громадські джерела виникнення і фіксування цілей державного та регіонального управління. Треба відразу ж і чітко сказати, що на відміну від сформованих стереотипів, за якими «зверху», мовляв, видніше, об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись «внизу» – йти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Пора нарешті усвідомити, що зміст і цілі нормальної держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу.

Це вимагає великої розумової роботи. Необхідно вивчення об'єктивних умов, які складаються навколо суспільства і всередині його, реальне визначення можливостей та сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів конкретних керованих об'єктів в керуючих впливах, достовірна оцінка потенціалу державного управління та звершення інших дій, здатних привести в сукупності і в підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління.

*По-друге*, суб'єктивна сторона визначення мети й викликані нею відносність і відкритість сформульованих цілей державного та регіонального управління. Існують реальні труднощі в обґрунтуванні цілей, які ніколи не можна ігнорувати.

Ще в 20-х роках нашого століття Н.Д. Кондратьєв поставив проблему про передбачення, причому про взаємопов'язаному передбаченні: а) стихійного перебігу подій; б) певного ефекту здійснюваних людьми дій і заходів; в) можливих засобів нашого впливу на події; г)

передбачуваних результатів від виконання намічених дій і заходів та їх впливу на життя. Вже тоді почало виникати розуміння пов'язаності тих явищ, які можна позначити як чотири "n" – передбачення, прогнозування, програмування, планування. Всім ясні обмеження, що накладаються на ці явища, всі визнають труднощі в їх інтелектуальному описі і, особливо, в практичній реалізованості, але все настільки ж чітко усвідомлюють неминучість введення даних явищ в процеси державного управління, та й в інші види управління. Сама сутність управління вимагає налагодженого механізму цілепокладання, а в ньому – логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування (у різних моделях і варіантах), від нього – до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі і до планування – вибору належного способу дій та його неухильного проведення в життя. Як відзначають дослідники з США, «планування – це прийняті заздалегідь рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити. Планування наводить міст між нашим нинішнім становищем і тим, якого ми хочемо досягти». Тому відмова від планування (за всієї умовності багатьох його елементів) означає відмову від цілепокладання в державному управлінні, а отже, і від самого управління як такого, бо в подібному випадку на перше місце виходять стихійні механізми з абсолютною непередбачуваністю їх наслідків.

*По-третє*, ієрархія цілей державного та регіонального управління, яка має великий соціологічний зміст. Під впливом Марксової концепції економічного детермінізму у нас тривалий час у державному управлінні його первинної, основоположною метою вважалося економічний розвиток. Але такий підхід прийнятний лише в тому сенсі і межах, що, дійсно, економіка створює ресурсну базу для суспільства і вирішення його проблем. Перетворення ж економіки в самоцінність веде часто до руйнування системи «природа – суспільство – людина». Тому, головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримка і поліпшення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси і ієрархія цілей державного та регіонального управління, побудована на принципі пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

За джерелом виникнення та змістом основні види цілей державного та регіонального управління утворюють таку структуру:

- *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- *соціальні*, відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – з введенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- *економічні*, що характеризують і стверджують систему економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- *виробничі*, що складаються у створенні і підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищезгаданим цілям і сприяють їх здійсненню;
- *організаційні*, спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- *інформаційні*, провідні до забезпечення намічених цілей необхідної, достовірної та адекватної інформації;
- *роз'яснювальні*, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, що сприяють практичному здійсненню комплексу цілей державного управління.

Дана ієрархія цілей державного управління багато в чому умовна, є предметом логічних роздумів, але вона створює відомий орієнтир, «шкалу відліку» в даному питанні і дозволяє оцінювати управлінську практику з точки зору того, що вона дає суспільству.

*По-четверте*, побудова самого «древа цілей» державного та регіонального управління. Центральними, визначальними («стовбуром») «древа цілей» державного управління є стратегічні цілі, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Стратегічні цілі розгортаються в оперативні, що фіксують великі блоки дій з досягнення перших, а оперативні – в тактичні, що визначають щоденні й конкретні дії з досягнення перших і других цілей. У науковій літературі зазначається градація цілей державного управління з інших підстав: за обсягом – загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок, конкретних компонентів), за результатами – кінцеві і проміжні, за часом – віддалені, близькі і безпосередні. Слід сказати і про похідні цілі, які

безпосередньо не пов'язані з реалізацією стратегічних (головних) цілей, але можуть виникати при цьому і носити негативний, протилежний зміст. Вони небажані, і все-таки з ними доводиться рахуватися.

Побудова «дерева цілей» державного управління з урахуванням їх ієрархії передбачає в цілому непросту процедуру, причому стосовно як до державного управління в цілому, так і до його окремих частин. Потрібно мати продумане визначення стратегічних (головних) цілей, а потім провести розгалуження цих цілей за всіма іншими її видами. Важливе значення належить погодженню цілей в тому, щоб вони підтримували і взаємно обумовлювали один одного. Необхідна обґрунтована субординація цілей, при якій вони як би працювали один на одного і реалізація однієї мети ставала джерелом для іншої. Субординація цілей посилює механізм цілепокладання в державному управлінні і першорядна проблема полягає в досягненні адекватності цілей державного управління потребам та інтересам суспільства, тим цілям, які об'єктивно породжуються керованими об'єктами. Дотримання таких вимог може дійсно перетворити цілі державного та регіонального управління в потужну рушійну силу функціонування держави та розвитку суспільства.

Обґрунтованість і дієвість механізму «дерева» цілей державного та регіонального управління забезпечує можливість обґрунтування кількості відповідних ресурсів, в чому полягає можлива практичність цілепокладання в державному управлінні.

Перш за все – це ресурс права, причому права в широкому сенсі, що включає в себе як відповідні світогляд, традиції, спосіб життя і поведінку людей, так і систему законів і механізмів їх забезпечення. Дуже багато і давно, щонайменше з часів Стародавнього Риму, знають, що приватне і публічне право виступає самим випробуванням історією і дієвим інструментом упорядкування, організації і підтримки можливої раціональності та ефективності суспільної життєдіяльності. Звідси йде і сучасна установка на формування правової держави, яка є панівною в світовій політиці. Значить, будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, повинні оцінюватися з точки зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитися в життя з опорою на силу законів і державних механізмів здійснення останніх. Тоді можна сподіватися, що цілі державного управління не залишаться на папері або в промовах лідерів, а будуть, хоча б у межах правових

можливостей, практично реалізовуватися.

Виключно багатим за потенціалом ресурсом як формування, так і здійснення цілепокладання в державному управлінні є демократія – певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Поняттям демократії все ще оперують на абстрактному рівні, де багато що виглядає начебто переконливим, тоді як демократія у вигляді явищ, відносин і процесів дуже конкретна і заявляє про своє існування тоді, коли дійсно проникає в життя більшості людей, стає атрибутом їх повсякденних відчуттів, думок і практичних дій. У буквальному сенсі слова демократія є організована сила суспільства. І цілі державного та регіонального управління з мінімальними витратами і максимальними результатами можуть досягатися тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію.

Громадяни повинні знати цілі державного управління і розділяти їх, бажати їх реалізації та мати змогу практично працювати в цьому напрямку. А для того щоб участь людей у здійсненні цілей державного та регіонального управління було усвідомленим і активним, потрібна довіра до цих цілей і реальне відчуття людьми збігу результатів реалізації цілей з їх потребами та інтересами.

Доведено дієвість декількох підходів до організації дискусій з вибору цілей. Серед них такі методи, як «мозкова атака», «орієнтація групи», «альтернативні сценарії майбутнього», метод «Дельфи». Не варто, мабуть, доводити, що організований інтелект дозволяє вибудувати краще «дерево» цілей державного управління, в порівнянні з тим, яке створене одиничним, навіть талановитим розумом. Те ж має місце і при реалізації цілей: повинні бути організовані функції, структура, діяльність, використовувані принципи і т.д. А що стосується «дерева» цілей державного управління, то про його практичному здійсненні без організації не може бути й мови. В якості ресурсів цілепокладання в державному управлінні необхідно враховувати і такі суто суб'єктивні елементи, як знання або, іншими словами, інноваційно-технічні можливості суспільства. До кінця ХХ століття накопичено великий обсяг суспільного, природного та точного знання, підготовлений значний і кваліфікований персонал з різних напрямків людської діяльності. Але все це слабо використовується в процесах управління, зокрема, і для того, щоб намічені цілі державного управління неодмінно здійснювалися. Ймовірно, заслуговують більшої уваги менталітет народів і людей, укорінені серед них соціально-психологічні стереотипи. Адже в подібних характеризують ознаках криються як

певні консерватизм і традиційність, так і відомі раціоналізм і конструктивність уявлень, підходів і дій. І кожен з них має своє значення, актуальне в різних ситуаціях і цілком може забезпечувати реалізацію деяких цілей державного та регіонального управління.

Особливої розмови заслуговує співвідношення цілей і засобів їх здійснення. Про адекватність других першим часто забувають, в результаті чого цілі, за задумом начебто благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що в підсумку вони втрачають всякий життєвий сенс. Яскравим прикладом є вся історія соціалістичного будівництва, яке начебто велося з метою здійснення мало не християнської мрії про братерство і рівність, але такими засобами, які, на жаль, мало просунули людей по цьому шляху. Багато розбіжностей між цілями та засобами виявляється і в наші дні. Тим часом тут проявляється один принциповий момент, який в управлінні не завжди враховується. Об'єктивний результат дають, як правило, не цілі, а кошти, використовувані при їх реалізації. Невідповідність засобів веде і до істотної розбіжності цілей і одержуваних результатів, що, за принципом зворотного зв'язку, дискредитує самі цілі.

Ефективне державне та регіональне управління вимагає пов'язаності цілей, засобів і результатів їх реалізації, бо тільки воно створює кругообіг у системі державного управління, народжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси. Не випадково ще в 50-х роках П. Дракером, Д. Мак-Грегором, Е.Шлехом та іншими фахівцями була закладена і почала розвиватися концепція управління по цілях або результатам. У підсумку треба визнати, що цілі державного управління, представлені у певному «дереві», покликані відповідати таким блокам вимог:

а) бути об'єктивно зумовленими і обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку і діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того чи іншого явища, процесу, відносини, враховувати форми і механізми останніх,

б) бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати тим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя,

в) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуальною, так і з матеріального боку, ґрунтуватися на реальному, а не на уявному, на готівковому, а не на передбачуваному або можливо потенціалі, прив'язуватися до конкретних умов і факторів суспільної

життєдіяльності;

г) бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і приватні, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо.

### **3. Стратегічні тенденції розвитку державного та регіонального управління в Україні**

Європейський вибір України передбачає «практичну реалізацію завдань довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціальною за своєю суттю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку». Досягнення цієї стратегічної мети значною мірою залежить від якості та результативності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, від ефективності прийняття управлінських рішень, їх належного обґрунтування та реалізації.

Вирішення завдань якісної трансформації економіки держави, розвитку конкурентоспроможної економіки в першу чергу пов'язано з формуванням самодостатніх конкурентоспроможних територіальних громад, і як фундамент цієї самодостатності спроможності влади ефективно діяти для забезпечення належного рівня і якості життя громадян.

Отже, поєднання якості державного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України щодо інтеграції у європейський простір. Однак, на шляху до досягнення стратегічної мети виникає багато проблем пов'язаних, як з якістю державного управління так, і з формуванням самодостатніх та конкурентоспроможних територіальних громад.

Проблематика державного управління, а особливо місцевого самоврядування є однією з найскладніших та найбільш суперечливих проблем, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, з однієї сторони, Конституція України визначає місцеве самоврядування як одну з засад конституційного ладу держави [Конституція], з другої, в результаті децентралізації державного управління місцеві інституції набувають права реальних суб'єктів суспільних відносин, що породжує велику кількість багатопланових та суперечливих проблем, пов'язаних з розподілом повноважень між державними, регіональними та місцевими органами влади, з третьої реалізація

реального права місцевого самоврядування гальмується нестачею спеціальних знань щодо форм і методів здійснення публічної влади на місцевому рівні.

У зв'язку з цим в Україні розпочата адміністративна реформа, основною цілю якої є «формування системи державного та регіонального управління, яка стала близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного та регіонального управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною». Застосування методології сучасного менеджменту в публічному управлінні є об'єктивною тенденцією, відповіддю на вимоги демократизованого суспільства щодо радикального підвищення результативності та ефективності надання послуг і зміни стилю відносин влади й громадян. Адміністративно-управлінські реформи в провідних країнах світу демонструють значні можливості підвищення результативності та ефективності суспільного управління на засадах менеджменту. На цій методологічній основі здійснюється перехід від традиційних «виконавських» моделей адміністрування до моделей, за якими система управління оцінюється крізь призму її здатності задовольняти динамічні потреби громадян як клієнтів і споживачів послуг. Це посилюється вимогами щодо формування громадянського суспільства, яке має реальні важелі впливу на владу з метою спрямування її діяльності на задоволення нагальних потреб суспільства. Тому йдеться про зміну світогляду й ментальності як людей, які мають усвідомити себе реальною силою, активним елементом у системі взаємодії з владою, так і державних службовців, які мають дійсно перетворитися на слуг народу.

У зв'язку з цим, першоосновою якісних перетворень яка потребує негайного вирішення є підвищення загального рівня управлінської культури та формування нової управлінської ментальності. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування має перетворитися з переважно владно-розпорядчої щодо людини на діяльність, що головним чином забезпечує пріоритет прав особи у відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам публічних послуг.

Потребують удосконалення нормативно-правові документи, що регламентують діяльність службовців: посадові інструкції, які часто містять дуже багато обов'язків (20-30 пунктів), не забезпечених відповідними правами для їх виконання. Крім цього, чисельність



функціональних обов'язків службовців не підкріплюється критеріями оцінок якості їх виконання, а отже не орієнтують їх діяльність на суспільну результативність. Не можна вважати за достатній рівень роботи з управління персоналом. Усугубляє зазначені процеси та не відповідає вимогам часу і відсутність ринкового способу мислення у керівників та службовців органів місцевого самоврядування, це призводить до неузгодженості дій всіх суб'єктів території муніципального утворення і відсутності належних механізмів координації.

Разом з удосконаленням управлінської культури, формуванням нової парадигми публічного управління яка полягає в служінні громаді постає питання про визначення показників результативності управлінської діяльності та ефективності прийняття управлінських рішень. Формування системи показників, що орієнтують персонал органів місцевого самоврядування на кінцеві результати і дозволяють оцінити ступінь задоволення потреб населення послугами, за які відповідають органи місцевого самоврядування, є актуальною суспільною потребою і завданням сучасного етапу становлення місцевого самоврядування. Адже, органи місцевого самоврядування покликані вирішувати основні завдання муніципального управління: раціональне використання потенціалу території муніципального утворення, поліпшення якості життя населення, створення та розвиток соціальної інфраструктури, формування якісного міського середовища тощо. Крім цього, органи та установи місцевого самоврядування забезпечують надання різноманітних громадських послуг населенню та підприємствам, розташованим на їхній території. До складу таких послуг відносяться: шкільна освіта, комунальне обслуговування, дорожнє та транспортне господарство, охорона особи та власності, житлове будівництво, пожежна охорона, поліція, утримання місць відпочинку і рекреації, міський благоустрій, тобто забезпечення привабливого матеріального та соціального середовища проживання для мешканців міста і стимулюючого виробничого середовища (інфраструктури) для розміщення на даній території підприємств.

Покращення результативності управління та якості надання управлінських послуг безпосередньо пов'язано із соціально-економічним зростанням та посиленням конкурентоспроможності територіальних громад. Це пояснюється тим, що децентралізація влади та ринкові відносини суттєво розширили самостійність та відповідальність муніципальних утворень як суб'єктів господарювання, що володіють і розпоряджаються значною частиною націо-

нального багатства. Інтегруючись у загальнодержавну економіку вони змушені все більше конкурувати між собою за інвестиції, кваліфіковану робочу силу, процвітаючі компанії тощо.

Саме динаміка економічної ситуації на території, яка залежить від багатьох факторів у тому числі і від якості та результативності управління, пояснює постійну зміну місця даної території в деякій сукупності територій, що обумовлює конкуренцію між ними. Стосовно сучасних реалій територіальна конкуренція виступає, в одному випадку, як «прагнення створити на своїй території максимально сприятливі умови для залучення капіталу й фінансових ресурсів», а в другому – «є сучасною формою просторової взаємодії територій, кожна з яких може виступати як підприємець».

Отже, територія простого місця здійснення економічних акцій перетворюється на продавця своїх ресурсів як своєрідного товару, тобто стає рівноправним учасником ринку. Причому товаром є не стільки різноманітні матеріальні ресурси та послуги вироблені на території, скільки якість міською середовища та його компоненти, такі як штучно створена інфраструктура, кількість і якість послуг і навіть ті чи інші інститути, що обслуговують дану територію (місцеве самоврядування з його податковою системою тощо). Означені компоненти якості (економічних і соціальних перевагах для розвитку виробництва, зниження виробничих витрат, ефективної спеціалізації і кооперації, одержання економії від масштабу діяльності, різноманіття доступних виробничих та ділових послуг) дають можливість користувачам міського середовища одержувати додаткові переваги, не пов'язані з їх власними трудовими зусиллями. Крім того, є так званий ефект «кластерінгу» (групування), коли зростання одного виду бізнесу приваблює пов'язані з ним види діяльності. Таким чином, міський благоустрій сприяє економічному процвітанню міста, а низька якість виробничого і соціального середовища знижують конкурентоспроможність міста в залученні нових підприємств і погіршують стан діючих.

Здатність створювати кращі умови для розвитку міста, тобто бути конкурентоспроможним, заснована на можливості суб'єктів території – місцевих органів влади, недержавних організацій і підприємств – спільно формувати й реалізувати відповідні стратегії розвитку, залучати до цього процесу кращі інтелектуальні, технічні й інші ресурси й раціонально їх використовувати. Зміст цієї діяльності полягає у розкритті можливостей території, які залежать передусім

від економіко-географічного положення території, раціонального використання ресурсних можливостей, прагненням владних структур до впровадження передових методів управління та надання якісних послуг.

У зв'язку з тим, що муніципальне утворення являє собою продукт розвитку і розміщення суспільного виробництва, найбільш ефективними засобами регулювання його розвитку є заходи економічного впливу, спрямовані на змінювання економічного розвитку території. Економічний розвиток муніципального утворення потрібно розглядати як цілком конкретний режим функціонування територіальної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечення сталого, збалансованого та взаємодоповнюючого відтворення соціального, ресурсного і господарського потенціалу. Як критерій рівня місцевого економічного розвитку може бути використаний рівень його самодостатності.

Ключовим завданням реформування місцевого самоврядування є зміцнення спроможності територіальних громад ефективно діяти для забезпечення належного рівня і якості життя громадян, поступального розвитку економіки, зростання соціально-економічних показників, добробуту населення тощо. Необхідно створити таку систему місцевого самоврядування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння громаді. Ця система місцевого самоврядування буде підконтрольна громаді, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Отже, результати аналізу сучасних тенденції жержавного та регіонального управління дають підстави для визначення основних вимог до побудови сучасної системи муніципального управління:

- орієнтація на потреби територіальної громади, як головного споживача і замовника публічних послуг органа місцевого самоврядування;
- забезпечення демократичного характеру управління, підзвітності й підконтрольності місцевої влади громадськості;
- якість надання публічних послуг та суспільна результативність публічного управління, відповідальність за напрями та результати керованого розвитку території;
- оцінка результатів маркетингової діяльності з позицій громадянина – споживача послуг, для чого необхідно встановити постійний дієвий зворотний зв'язок з громадою;

- здійснення раціонального використання потенціалу території муніципального утворення з метою забезпечення добробуту членів територіальної громади;
- використання сучасних підходів управління: стратегічного планування, маркетингових інструментів управління, налагодження партнерських відносин з приватним сектором у системі забезпечення громадян якісними послугами в необхідних обсягах.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Назвіть основний нормативний документ, в якому закріплений поділ державної влади?
2. Яким органом державної влади здійснюється законодавче регулювання відносин ?
3. Який орган виконавчої влади здійснює державне управління об'єктами за територіальним принципом ?
4. На підставі якого нормативного акту здійснюється визначення повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій?
5. Назвіть принцип діяльності публічної влади, яким забезпечується досягнення необхідних результатів у розв'язанні завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів?
6. Наведіть змістовне наповнення поняття «принципи державного управління»?
7. Які дії передбачає реалізація принципу продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики?
8. У чому полягає сутність принципу відкритості та прозорості державного та регіонального управління ?
9. Які основні цілі державного та регіонального управління за джерелом виникнення й змістом охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства?
10. У чому полягає зміст концепції «управління по цілях або результатах» ?
11. Як поділяються цілі державного управління за горизонтом планування ?
12. Визначте зміст поняття «дерево цілей»?
13. Наведіть основні вимоги до побудови «дерева цілей»?
14. Наведіть технологію розробки «дерева-цілей»?

## **ТЕМА 4. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства.**
- 2. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.**
- 3. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин.**
- 4. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у публічному адмініструванні.**
- 5. Публічна сфера і публічна політика державотворення.**

### **1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства**

Історично, громадянське суспільство виникло на певному етапі розвитку світової цивілізації, зазнало певних змін у процесі своєї еволюції і має історичні (часові) та національні (просторово-географічні) різновиди, поширюючись у наш час на різні регіони і континенти. Типологія громадянських суспільств за цими ознаками буде подана нижче.

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

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

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;
- вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інте-

ресів;

- елементи судової і правоохоронної системи (суди, поліція тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

В аспекті культури, охарактеризована вище підсистема суспільства може називатись громадянським суспільством лише за умови, якщо в ній не тільки наявна певна кількість (мережа) добровільних асоціацій та інших громадських інституцій, але й панують цінності громадянської культури, спілкування відбувається на засадах довіри й толерантності. Тобто, громадянське суспільство – це не лише сфера, але й тип взаємодії, певна модель соціальної організації, з притаманними їй якісними характеристиками, а саме:

- суб'єктність (суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві є індивіди, які вирішують різноманітні справи в суспільстві);
- зорієнтованість на вирішення суспільних проблем і громадських справ;
- індивідуалізм та конкурентність (поєднуються з відносинами взаємної довіри та співробітництва, здатністю йти на компроміси, поміркованістю і толерантністю).

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

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

**Функції і атрибути громадянського суспільства.** Функції є втіленням основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя. Найголовніші з них – наступні:

*По-перше*, громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних ін-

тересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

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

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

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

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

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

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

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

- кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

## 2. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства

У науковій літературі прийнято розділяти процес розвитку теорії громадянського суспільства після античного періоду його зарод-

ження, генезису та еволюції на три етапи.

**Перший етап** (XIV-XVII ст.) характеризується формуванням економічних, політичних та ідеологічних передумов формування громадянського суспільства, створенням його відповідних інтелектуальних, теоретичних основ.

Подальша трансформація суспільних відносин призвела до послідовного розвитку поглядів вчених на теорію громадянського суспільства. Пильна увага до цього питання висвітилося на рубежі XVI-XVII ст. коли в роботах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж-Ж. Руссо «громадянському суспільству» стали відповідати тільки «прогресивні» на той час форми устрою держави, які були засновані на природно-правових і договірних засадах. Про те, що «абсолютна монархія несумісна з цивільним суспільством і отже, не може взагалі бути формою громадянського правління» і теорія Н. Макіавеллі (1469-1527), який, описуючи найкращу форму держави, як змішану, зібрану з трьох різних форм державного устрою (монархії, аристократії і демократії), які повинні були «стримувати» і «оберігати» один одного. Джон Локк, у своїх роботах цілеспрямовано використовував поняття «громадянське суспільство» і проголошував, певною мірою, пріоритет громадянського суспільства перед державою, а основою суспільства, в тому числі цивільного, він вважав власність. Політична влада трактується Локком як право людей створювати закони для регулювання та збереження власності. Головна мета об'єднання громадян в державу – збереження їх власності. Тому держава – не вічний атрибут суспільства і виникає на певному етапі розвитку громадянського суспільства, коли у членів суспільства виникає в цьому необхідність.

Так, Ж.Ж. Руссо (1712–1778 рр.) в роботі «Про суспільний договір, або Принципи політичного права» розглядає громадянське суспільства як синонім понять держави і «громадської організації» і вважає, що його формування зумовлене фактом об'єднання або асоціації людей, що втратили природне свободу, і бояться втратити свої природжені права. Таким чином, системоутворюючими інститутами для громадянського суспільства в його теорії виступають основні соціальні інститути держави, яке виступає в ролі суб'єкта, в той час як автором виступають асоціації громадян.

Даному періоду характерно не тільки розвиток промисловості і торгівлі в країнах Західної Європи і розвитком товарно-грошових відносин створюють матеріальний базис формується громадянського суспільства, але і бурхливим розвитком політичної системи всього



суспільства (створення централізованих держав, формування суспільно-політичних рухів та ін.), а також радикальною зміною суспільно-соціальної психології та ідеології. В умовах даних перетворень відбувається активне формування буржуазної «торгово-промислової» моралі, «оформлення в теорію природного права основних загальних ідей, пов'язаних з уявленнями про громадянське суспільство як про соціально-політичний ідеал», масоване впровадження в суспільну свідомість протестантських уявлень про людський ідеалі і «богоугодним» етиці.

*Другий етап* (початок XVIII – кінець XIX століття) розвитку ідей громадянського суспільства та частини теорії і практики в контексті найбільш розвинених в промисловому відношенні країнах формується «у вигляді первісного капіталізму», в основі якого лежать ідеї і принцип загального формально – юридичної рівності, а також приватне підприємництво. Поряд з цим, стають все більш актуальними ідеї самостійного існування суспільства, що базуються на правовій основі і допускають лише мінімальне втручання держави в організацію його внутрішнього життя. У роботі «Ідея загальної історії у всесвітньо-цивільному плані» (1784 р.) Еммануїл Кант (1724–1804 рр.) ставить у ряд найвидатніших проблем поширення на всю людську спільність такого державного устрою як правове громадянське суспільство, доцільність якої підтверджує сама природа, тому що тільки в такому суспільстві, де його членам надається «найбільша свобода, а стало бути, існує повний антагонізм, і проте, найточніше визначення і забезпечення свободи заради сумісності її зі свободою інших» можливе досягнення вищої мети самої природи розвитку всіх закладених в людстві задатків. Крім проблем пов'язаних з проблемами співвідношення суспільства і держави, на даному етапі особливу увагу надається також питань місця і ролі людини в суспільному житті і в державній системі.

Г.В. Гегель дав уявлення про громадянське суспільство як про сферу дії приватного інтересу, в яку він включив: релігії, правові відносини, поняття моралі та освіченості, прихильність законності і дотримання взаємних юридичних інтересів. Протистояння індивідів один одному, на думку Гегеля, відіграло величезну роль для розвитку громадянського суспільства. За Гегелем, громадянське суспільство має виступати як система окремих індивідів, які за допомогою праці задовольняють власні потреби до потреби інших. В основі громадянського суспільства лежить рівність громадян, оформлене за-

конами, загальне і формальне, а також приватна власність, спільність інтересів людей і захист людини від випадкових подій.

Категорія громадянського суспільства виникла у вісімнадцятому столітті, у зв'язку з вивільненням феномена власності з античного і середньовічного суспільного устрою. І саме тому держава стала розглядатися самостійно, паралельно з громадянським суспільством і окремо від нього. Карл Маркс (1818–1883 рр.) розглядає громадянське суспільство як систему інститутів матеріальних, економічних і виробничих відносин, які співвідносяться з продуктивними силами і утворюють базисну основу держави. За Марксом, громадянське суспільство первинне по відношенню до суб'єкта, в якості якого виступає держава, та їх взаємини шикуються в рамках компромісу між індивідуальною свободою громадянина і владою держави, яка виступає основоположним елементом політичної організації життя суспільства. Основою громадянського суспільства К. Маркс вважав колектив, оскільки він забезпечує особисту свободу і надає індивіду можливість всебічно розвинути свої задатки допомогою трудової діяльності, яка допомагає самоствердитися особистості, проявити всі свої здібності і реалізувати таланти, а також відчутти це своєю нагальною потребою. Іншими словами, громадянське суспільство має витіснити державу зі сфери особистої життєдіяльності. За Марксом, формування громадянського суспільства детерміновано суспільно-історичним розвитком суспільства і базується на особливих формах і відносинах виробництва, а також класової диференціації соціуму і класової боротьби. За К. Марксом, актором громадянського суспільства виступає пролетаріат, а особистість – виступає основоположною домінантою і умовою існування як громадянського суспільства, так і правової держави. В якості акторів громадянського суспільства в його теорії виступають, крім особи і прошарку пролетаріату, такі інститути, організації, групи, об'єднання, які орієнтовані на сприяння всебічній самореалізації особистості. У концепції громадянського суспільства Маркса приватна власність являє собою першоджерело соціальних проблем, і вирішення цієї проблеми лежить у знищенні інституту приватної власності та створення комуністичного суспільства, яке не потребуватиме такої структури як держава (оскільки буде позбавлене протиріч і проблем) і у встановленні правових відносин (лише в громадських). При цьому громадянське суспільство не є синонімом комуністичного, оскільки воно базується на приватній власності і, значить, недосконале.

На початку ХХ ст. були розповсюджені ідеї, які розглядали громадянське суспільство крізь призму взаємодії асоціацій вільних виробників при обмеженні державного регулювання. Наприклад, П. Кропоткін висловлював думку, що суспільство є константною, «постійною» структурою (тобто актором формування громадянського суспільства), а держава – «випадковою» (суб'єктної структури), яка в ідеалі буде знищена для досягнення блага рівності, солідарності і свободи. У їхніх міркуваннях в якості основних системоутворюючих інститутів можна виділити економічні та виробничі асоціації. Громадянське суспільство як предмет сучасного зарубіжного соціокультурного дослідження, його зміст і функції держави, що корелюють з цим змістом, розглядаються в роботах таких провідних американських суспільствознавців, як М. Уолцер, Дж. Роулз, Ч. Тейлор, Д. Белл та ін. Цими дослідженнями особлива увага звертається на мультикультуризм, як на теоретичний принцип практичної організації громадянського суспільства в умовах мінливих форм його взаємодії з державою. Особливо виділяється в процесі аналізу діяльність різних асоціацій та організацій громадянського суспільства, бо вони виступають потужним фактором його розвитку та лібералізації суспільного життя. Завдяки тому, що нові (цивільні) форми життя і мислення перетворилися на стійку традицію, про громадянське суспільство на Заході поступово забули. Це поняття відійшло на другий план і приблизно до 1980 р. відіграло лише маргінальну роль.

**Третій етап.** З початку ХХ століття починається третій етап розвитку ідей громадянського суспільства, так само як і його самого. В рамках даного етапу громадянське суспільство виступає у вигляді відносно самостійного і певною мірою самодостатнього інституту. З 1980-х рр. поняття «громадянське суспільство» переживає відродження. Як відзначають вчені, характерною особливістю даного етапу є «соціалізація громадянського суспільства». У межах третього етапу становлення та розвитку ідеї громадянського суспільства слід зазначити радикальні зміни поглядів в даний період не тільки на державно-організоване суспільство, але і на саму державу. Так, на ранніх стадіях розвитку капіталізму при пануванні ідеології класичного лібералізму, яка проголошувала максимальне обмеження державного втручання в економічне життя, держава сприймалася головним чином як «нічний сторож», який охороняє, але не володіє і не розпоряджається приватною власністю. На зміну подібної установки на взаємодію держави і суспільства під впливом мінливого економічно-

го та соціально-політичного середовища прийшло нове, більш адекватне сприйняття держави, «матеріалізоване» в теоріях правової і соціальної держави, а разом з тим і громадянського суспільства.

Громадянське суспільство представлено І. Кравченко (укр. досл. поч. ХХ ст.) в якості системи самостійних і незалежних від держави соціальних інститутів і відносин, покликаних створювати умови, що сприяють самореалізації окремих індивідів і соціальних груп, задоволення індивідуальних і колективних потреб та інтересів. Вважалось, що у громадянському суспільстві окрема особистість і створювані нею громадські об'єднання, постають у якості самостійного фактора впливу в суспільстві, який виявляється протипоставленим державі, з одного боку, і конкуруючим з ним, з іншого.

Узагальнивши основні вчення про громадянське суспільство вітчизняних і зарубіжних мислителів, можна зробити висновок про трактування даного поняття як в макро- так і мікророзгляді. У контексті макророзгляду громадянське суспільство включає соціальну дійсність і структури соціуму, існуючі незалежно від держави і невідкладні впливу влади. Виникнення, зміна і існування громадянського суспільства обумовлено еволюційно-історичним розвитком автономної, незалежної від держави сфери. Дана взаємодія самостійно від державного управління і впливу, і здійснюється в умовах організації та функціонування демократично-правової форми державного управління і влади.

### **3. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин**

Громадянські цінності виробляються і засвоюються суспільством протягом усієї його історії, але остаточно формуються в процесі переходу від феодалного устрою життя до стосунків природної рівності. Вони віддзеркалюють і регулюють ставлення людини до людини та людини до суспільства і держави. І якщо національні цінності віддзеркалюють прагнення нації до свободи, самовираження і державності, незважаючи на те, про який суспільний устрій ідеться, то громадянські цінності відбивають сучасні прагнення нашого народу позбутися диктатури людини над людиною і побудувати державу правову, де все регулюється законом і де кожна людина має змогу повноцінно реалізувати себе.

Український народ дуже рано відчув прихильність до громадянських (демократичних) цінностей, завжди дотримувався віри в ідеали

добра і намагався переносити їх на своє суспільне життя. Українська історія знає багато форм громадської організації, співпраці, взаємодопомоги – чумацькі валки, артілі, толока, супряга тощо. З дитинства в людині формувалося переконання в доцільності громадської співпраці. В очах громади трудова допомога тим, кому це необхідно, була почесною справою, і людина сприймала свій обов'язок під впливом громадської думки. Хоч траплялися й винятки, коли окремі громадяни ігнорували цю мораль і провадили життя за принципом «моя хата скраю», зокрема, якщо йшлося про життя політичне.

*Базові цінності сучасного громадянського суспільства.* Система цінностей демократії виводиться зі сутності громадянського суспільства як усієї сукупності суспільних стосунків, що не є державними, не контролюються державою і перебувають поза сферою її впливу і регламентації.

Громадянське суспільство – це звільнена від держави царина спонтанного самовияву вільних індивідів, їх добровільної організації. В цьому сенсі воно самодостатнє і втілюється у приватному житті, у приватній власності, в ринкових стосунках, у вільному обміні духовними, політичними, моральними і релігійними вартостями. Європейські громадянські суспільства будуються на волевиявленні громадян і мають своїм загальним орієнтиром традиційно-християнську систему цінностей. В цій системі, як уже зазначалося, є специфічні ідеали і норми, що відбивають внутрішню сутність демократичного устрою. В цій ієрархії чільне місце посідають права, свободи і обов'язки людини; рівність громадян, зокрема і перед законом; самовідповідальність; верховенство закону над волею людини; суверенітет особи; етнічна, соціальна, расова, конфесійна тощо толерантність; повага до демократичних виборів і до демократично обраної влади як вияв відповідальності виборця; прагнення до соціальної гармонії; культура соціальних стосунків тощо. Усі ці та інші цінності демократії втілюються в культурі, в стосунках людей, становлять основу демократичного виховання молоді, що розпочинається вивченням змісту цих вартостей і завершується вірою у відповідні ідеали і готовність їх відстоювати. Еволюція суспільств постійно зумовлює певне уточнення цінностей, що цілком природно. Проте серед них є і такі, що вважаються засадничими вже протягом тривалого часу.

*Автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави.* Громадянське суспільство відокремлює себе від апарату держави і певною мірою протистоїть йому. Воно, як відомо, ґрунтується на ідеях лібералізму і на пріоритетності громадської ідеї над державною. Держава і державний апарат тут трактуються як витвір суспільства з метою захисту прав та свобод людини і народів.

При цьому треба розрізняти державу як атрибут зовнішнього самовизначення народу, як вияв його незалежності, потреба в чому ніколи не ставиться під сумнів, і апарат чиновників, державні органи, які цю державу обслуговують і репрезентують як ззовні, так і в середині. Власне ці органи трактуються як такі, що діють з волі громади, в її інтересах і в окреслених законами межах. Через це громадськість може і повинна протистояти владі, якщо вона таким функціям не відповідає, чинити опір і навіть боротися з нею. Так реалізується спонтанне людське життя, «дух громади», що веде до розподілу влади, до балансу владних прав і можливостей, до дійсної участі людини в управлінні.

Перебудова свідомості людини передбачає її психологічну переорієнтацію – від домінування «вертикальних зв'язків» (погляд «вверх» і «вниз») їй випадає перейти до зв'язків «горизонтальних», на яких будуються різноманітні громадські об'єднання: партії, громади, спілки, асоціації, союзи, фонди, конгреси тощо. На таких психологічних засадах повинно формуватися і місцеве громадське самоврядування.

Таким чином, через подолання відчуття власної залежності від «верхів» і відмову від диктату щодо «низів» – шляхом формування «почуття ліктя», пошуку односторонності – відбувається процес структуризації суспільства, без чого воно залишається лише «народом» чи «населенням», а в очах чиновника – отарою, стадом.

Альтернативність ознак громадянського суспільства, з одного боку, і держави, з іншого, зовсім не означає їх взаємовиключення. Громада і держава потребують одне одного і не можуть існувати одне без одного. Вони є двома різними проявами одного і того ж цілісного організму, їх єдність і реалізує в собі євангельську істину: Боже – Богові, а кесарева – кесарю. Громадянське суспільство протистоїть як диктатурі держави (тоталітаризму), так і анархізму, бо держава є інститутом, необхідним суспільству.

Такі зміни у свідомості людини сьогодні видаються неминучими і фундаментальними, якщо йдеться про нашу інтеграцію у європейсь-

ке суспільство. Демократизація людини – це не «дозвіл» ззовні, а внутрішнє усвідомлення своїх прав і свобод, а відтак, і відповідальності. Сприяння становленню нової людини з громадянським мисленням – одне з найважчих стратегічних завдань українського виховання як антиподу виховання комуністичного, «класового». При цьому доводиться брати до уваги, що «кайдани поневолення не так легко скидаються, вчорашні раби не можуть одразу переіменитися на вільних громадян, та й колишні несвідомі отари людей не стануть одразу свідомим громадянством. Для такої великої зміни потрібний не тільки час... Потрібне виховання, що тільки й має змогу дати нам нове громадянство...».

Долання «домінанти влади», культу держави, всевладності адміністративної машини у власній свідомості – дійсно нелегкий процес і, на жаль, ми стоїмо лише на його початку. На цьому шляху з прав окремих людей складаються права всіх громадян у їх ставленні до держави, яка завжди репрезентується наділенням владою чиновником.

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство:

- 1) слугує соціальною основою держави, не існує поза державою;
- 2) розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами (лобізм);

- 3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети при уряді, його міністерствах – це так зване функціональне представництво);

- 4) потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси;

- 5) використовує норми права, встановлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо.

Роль цивілізованої держави у розвитку громадянського суспільства:

- 1) слугує формою, що організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;

- 2) є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;

3) встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;

4) не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури (перший рівень громадянського суспільства): таке втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки;

5) не втручається в приватні (громадянські) правовідносини: у разі вступу в такі правовідносини втрачає можливість виявляти публічну владу, тобто зберігає всі ознаки публічно владної особи за межами приватних (громадянських) правовідносин;

б) надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;

7) виступає зняряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

8) юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини.

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Європейська традиція виходить не зі співвідношення інтересів людини і держави, а з справедливого балансу інтересів особистості і суспільства. Цей баланс розцінюється Європейським Судом з прав людини як гарантія правомірності відносин «людина – держава».

#### **4. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у публічному адмініструванні**

Серед колективних недержавних суб'єктів адміністративного права необхідно розрізняти: органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; релігійні об'єднання; суб'єкти підприємницької діяльності.

*Об'єднання громадян* – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Йдеться про те, що в Україні за прикла-



дом інших демократичних країн легалізовано право громадян на створення за своїм вибором об'єднань громадян. Характерно, що держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у законному порядку. Втручання державних органів і службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб і в діяльність інших об'єднань громадян не допускається, крім випадків, передбачених законом (Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ «Про об'єднання громадян»).

Ознаки об'єднання громадян:

- добровільність вступу та виходу з об'єднання;
- відсутність державно-владних повноважень (за винятком делегування їх державою);
- в основі – некомерційний характер діяльності.

Види об'єднань громадян.

*За організаційно-правовими властивостями:*

- масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, професійні спілки тощо).
- органи громадської самодіяльності (громадські формування з охорони громадського порядку).
- органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети тощо).

*За масштабом діяльності:*

- міжнародні (діяльність поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави).
- всеукраїнські (діяльність яких поширюється на територію всієї України і які мають місцеві осередки у більшості її областей).
- місцеві (діяльність яких поширюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону).

*Залежно від цілей створення:*

- політичні партії.
- громадські організації.

Для розуміння ролі та місця об'єднань громадян серед інших суб'єктів адміністративного права доцільно зупинитися на принципах об'єднання громадян та порядку їх легалізації.

*Принципи об'єднання громадян:* добровільність; рівноправність їхніх членів (учасників); самоврядування; законність; гласність.

*Легалізація об'єднання громадян* – це офіційне визнання об'єднань громадян, що здійснюється способом їх реєстрації або повідом-

лення про заснування. Діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною. Легалізація залежно від виду об'єднання громадян може відбуватися двома способами:

- а) реєстрації (для політичних партій та міжнародних громадських організацій вона є обов'язковою);
- б) повідомлення про заснування.

**Політична партія** – це об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Звичайним станом стосунків політичних партій між собою є змагання за владу, за можливість впливати на прийняття політичних рішень, за голоси виборців. Це, так би мовити, їх природній стан стосунків. Він обумовлений не просто особливостями партій і їх лідерів (хоча і це, безумовно, впливає на стосунки партій). Головне те, що партії виражають інтереси різних верств і прошарків суспільства.

У демократичному суспільстві інтереси і потреби різних верств суспільства окрім партій виражають різні *громадські організації*.

**Громадська організація** – це добровільне об'єднання людей для задоволення їх спільних інтересів і потреб, що має відносно стабільну організаційну структуру, порядок вступу в організацію і виходу з неї.

Громадські організації об'єднують людей зі спільними економічними, соціальними, культурними інтересами, зі спільними віковими (дитячі, молодіжні організації або об'єднання пенсіонерів), статевими (жіночі організації), релігійними (церковні общини) потребами і інтересами, або людей, що мають спільне походження, мову і культуру (національно-культурні об'єднання). Легалізація громадської організації здійснюється Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад.

Існують міжнародні громадські організації й рухи, які мають свої відділення в Україні. Серед них такі організації, як Всесвітній рух прибічників миру, екологічна організація «Грінпіс», правозахисна організація «Міжнародна амністія» і багато інших.

Законодавство демократичних країн визнає право громадських організацій на проведення політичних акцій (зібрань, мітингів, пікетів, демонстрацій, страйків) і визначає порядок їх організації і прове-

дення. Політизація громадської організації може відбутися тоді, коли її члени не мають можливості політичної дії, відповідної до своїх переконань, в межах політичних партій. Саме так сталося з Спілкою письменників України, яка у 1989–1990 рр. перетворилася з творчої організації в організацію політичної боротьби.

Громадські організації не відділені пірвою від політичних партій. Інколи вони з громадських об'єднань і рухів, діяльність яких спрямована на вирішення суспільно значущої проблеми, перетворюються у політичні партії. Так сталося з організаціями, що опікувалися проблемою захисту навколишнього середовища, які у багатьох європейських країнах вони перетворилися на партії «зелених», інколи дуже впливові, як, наприклад, у сучасній Німеччині.

Але громадським організаціям зовсім не обов'язково перетворюватися у політичні партії, щоб впливати на політику держави. Тим більше, що політична діяльність не є їх призначенням. Вони мають можливість впливати на політику через підвищення організованості громадянського суспільства, його загальної і політичної культури. Різні просвітницькі, культурницькі, гуманітарні і правозахисні організації, що прийнято об'єднувати у так званий «третій сектор» (неекономічний і неполітичний) суспільства, своєю діяльністю нагадують людям, що суспільне життя не можна вимірювати лише економічною ефективністю і політичною доцільністю, а що існують такі цінності, як людська гідність і свобода, праця, сім'я, здоров'я, культура, творчість, природа.

Сучасне суспільство складається з багатьох верств і груп людей, яких об'єднують спільні інтереси. Якщо задоволення цих інтересів залежить від держави та інших політичних інститутів, то на ґрунті спільності інтересів може утворитися *група інтересів*.

Найбільш відомими прикладами груп інтересів є організації роботодавців, профспілки, об'єднання підприємців, які забезпечують захист своїх економічних інтересів через вплив на парламент і уряд країни. Головними функціями груп інтересів є:

- артикуляція (тобто формулювання, вираження) інтересів;
- інформування влади про стан певної проблеми суспільного життя;
- формування засобу вирішення цієї проблеми і експертів, які пропонуються владі.

Для демократичної, правової держави в діяльності груп інтересів головне, щоб вона була відкритою для громадськості і викори-

стовувала лише законні засоби.

В сучасних демократичних державах існують різні моделі діяльності груп інтересів, їх взаємодії між собою і з державою. В таких країнах, як Австрія, Швеція, Норвегія, Швейцарія, де сповідується політика «соціального партнерства», при уряді діють ради, що об'єднують профспілки і організації підприємців, з якими уряд обов'язково узгоджує свою економічну і соціальну політику. У Німеччині, Бельгії, Данії, Фінляндії, Голландії такі ради проводяться головним чином при виникненні кризових ситуацій і необхідності пошуку виходу з них.

Для громадянського суспільства діяльність груп інтересів означає підвищення оперативності і компетентності політичного керівництва країни, яке швидше і більш глибоко усвідомлює суспільні проблеми. Діяльність громадських організацій і груп інтересів є одним з засобів боротьби з бюрократизацією політики.

Громадські організації і групи інтересів – це важливі складові сучасного громадянського суспільства, що в різних формах і з застосуванням різних засобів здійснюють вплив на державну політику, дозволяють самому широкому колу людей включитися до активного громадсько-політичного життя. Тільки живе, активне, насичене громадянсько-політичне життя здатне перетворити інститути сучасної демократії у форми існування і розвитку народу, формування демократичної політичної культури. Саме від цього значною мірою залежить майбутнє демократичних реформ в нашій країні і разом з цим майбутнє кожного з нас.

**Релігійні організації** – це соціальні утворення, метою яких є задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру. Види релігійних організацій:

- релігійні громади; управління і центри; монастирі; релігійні братства; місіонерські товариства (місії); духовні навчальні заклади;
- об'єднання, що складаються із зазначених вище релігійних організацій (Закон України від 23 квітня 1991 р № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації»)

Конституція України визначає, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право криє в собі свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здо-

ров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова

У сьогоднішній Україні релігійні організації об'єктивно визнаються суб'єктами адміністративного права Це пов'язано з багатьма факторами, основні з яких:

- нерідко релігійні організації мають статус юридичних осіб, статут і проходять державну реєстрацію;
- вони мають право брати участь у громадському житті;
- священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами;
- держава, не втручаючись у справи релігійних організацій, у ряді випадків (чітко зазначених у законодавстві), в судовому порядку може припинити діяльність вказаних організацій.

Церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави, але держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості и поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їхніми релігійними організаціями, бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству.

## **5. Публічна сфера і публічна політика державотворення**

В Україні державне та регіональне управління розглядається в системі соціально-економічних та політичних відносин, що складають діючу публічну сферу. Слід пам'ятати, що суть сучасної політики в Україні полягає в тому, що в країні будується соціально орієнтована економіка, яка має забезпечити соціальне благополуччя громадян за європейськими стандартами; утворюючи новий тип солідарності різних соціальних верств населення, що обрали шлях розбудови вільної демократичної держави. З цією метою на нормативно-правовому рівні на сьогодні діють Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації». У цих законодавчих актах зазначається, що державне та регіональне управління в Україні повинно мати незаангажований характер до політичного життя в країні, а також відповідати соціокультурним цінностям, притаманним нашій країні.

Широке і гнучке використання ринкових принципів, орієнтація на індивіда, розв'язання особистої ініціативи, підприємництво та активність, усунення бюрократичних перешкод і водночас удосконалення, надання максимальної гнучкості вже створеним регулюючим механізмам – усе це найбільш адекватно враховує вимоги економіки при переході до постіндустріального інформаційного суспільства. Враховуючи нинішню політичну ситуацію в країні, можна стверджувати, що ринкові принципи не можуть діяти в повній мірі. Нестабільність у політичній сфері країни не дає можливості розвитку країни в цілому і громадянина зокрема. Тому перш, ніж говорити про стабільні високі доходи людей, забезпеченість населення робочими місцями, необхідно владнати політичну, економічну, соціальну ситуацію, яка склалася на сьогодні.

В даний час поняття публічної сфери та публічної політики досить міцно влаштувалися в лексиконі політологів у всьому світі і в Україні. При цьому кожен з «операторів» даних понять вкладає в них свій сенс, іншими словами наділяє дані поняття різними істотними ознаками. Такий розклад у вигляді вільного польоту думок призводить до того, що часто ми говоримо на різних мовах, намагаючись вирішити загальну проблему по так званому «культивуванню» і «виращуванню» нових інститутів у сфері публічної політики на основі наявних інноваційних практик. Очевидно, що після такої якості «процесу вирощування» одні скажуть, що інститутом є «вершки», а інші скажуть – «корінці». Не тільки в цьому звичайно полягає актуальність розгляду даного питання. Проблема розмежування публічної і приватної сфер суспільного життя набуває особливої гостроти в сучасній Україні з розмитістю обох сфер, втратою публіки, нерозвиненістю громадської думки, «приватизацією» інститутів та ін.

Під **публічною сферою** розуміємо певну галузь суспільного життя, в якій з одного боку громадяни, а з іншого боку держава, взаємодіють як один з одним, так і між собою з найбільш важливих питань громадського життя, а також здійснення функції громадського контролю за діяльністю держави і формування запиту на здійснення конкретних дій органів управління. При цьому метою публічної сфери «цивілізованого типу» є втілення в життя прийнятих рішень у межах чинного закону.

Під **публічною політикою** розуміємо сукупність чітко структурованих, формалізованих і публічних процесів, заснованих на конкретній програмі взаємодії інститутів і публіки, які спрямовані на

вирішення суспільно значущих питань, супроводжуються процесами взаємоконтролю, а також обмежені потенційною відповідальністю їх учасників.

Поняття публічної сфери та публічної політики тісно взаємопов'язані один з одним, але при цьому публічна сфера представляється нам більш широким феноменом, що включає в себе феномен публічної політики. Відокремлюють такі ознаки публічної політики, як: сукупність дій, стабільність, наявність конкретної мети щодо вирішення проблеми. Публічна політика проводиться чиновниками і зачіпає досить велику кількість людей. Сторонами в публічній політиці виступають як інститути, так і суб'єкти. Особливу увагу слід звертати на те, що в процесі здійснення публічної політики відбувається реалізація конкретних програм дій публічно обраних органів державної влади.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення поняття «Громадянське суспільство»?
2. Назвіть основні функції і атрибути громадянського суспільства.
3. Визначте основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.
4. Опишіть базові цінності сучасного громадянського суспільства.
5. Назвіть основні ознаки дієвості громадянського суспільства.
6. Які функції виконує громадянське суспільство як суспільна система?
7. Дайте визначення поняття «об'єднання громадян»?
8. Назвіть види об'єднань громадян?
9. Дайте визначення поняття «політична партія»?
10. Дайте визначення громадської організації?
11. Якими нормативно-правовими актами регламентується діяльність громадської організації?
12. Дайте визначення публічної сфери як системи?
13. Назвіть загальні риси та відмінності між поняттями «публічна сфера» і «публічна політика»?

## **Тема 5. СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ ТА ПОДІЛ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 1. Структура державного механізму (державного апарату)**
- 2. Концепція поділу державної влади**
- 3. Законодавча гілка державної влади в Україні**
- 4. Виконавча гілка державної влади в Україні**
- 5. Судова гілка державної влади в Україні**
- 6. Роль президента в системі державного управління**

### **1. Структура державного апарату (механізму)**

*Державний апарат* є системою державних органів, які здійснюють державну владу, державні організації (підприємства, установи, заклади), а також організаційні, фінансові, інші ресурси, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави. Державний апарат включає два важливих структурних елементи: апарат управління, який складається з чиновників-державних службовців, які професійно займаються управлінням, і апарат примусу, що включає армію, правоохоронні органи, розвідку, контррозвідку, виправні установи.

Первинним компонентом державного апарату є окремий орган державної влади, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції. Орган державної влади діє у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя.

Ознаки органу державної влади:

- формується державою чи безпосередньо народом;
- має передбачені Конституцією або іншими законами спеціальні функції;
- наділений державно-владними повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати юридично обов'язкові дії (видання нормативних актів, здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами, застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, а у випадку необхідності – державного примусу з метою недопущення порушення цих вимог);



- функціонально взаємодіє з іншими органами влади;
- складається із службовців, які знаходяться в особливих правовідносинах один з одним і з самим органом влади;
- має необхідну матеріальну базу та фінансується із державного бюджету;
- має організаційну структуру, територіальний (або галузевий) масштаб діяльності, систему службової підзвітності і службову дисципліну.

Класифікація органів державної влади здійснюється за критеріями:

- за способом утворення (виборні і такі, щозначаються);
- за часом функціонування;
- за територіями діяльності;
- за характером компетенції – загальної компетенції (уряд, місцеві державні адміністрації) та спеціальної (міністерство, державні комітети тощо);
- за порядком здійснення компетенції; за правовими формами діяльності;
- за принципом "поділу влади": законодавчі, виконавчі, судові;
- за характером і змістом діяльності.

Відмінність державних організацій (державних підприємств, установ, закладів) від державних органів полягає передусім у тому, що вони не наділені державно-владними повноваженнями. Вони не є носіями державної влади, а безпосередньо створюють матеріальні і духовні цінності, надають послуги, виконують інші не управлінські функції. їх управлінська діяльність має «внутрішній характер».

Держава, як і будь-яка система, дбає про забезпечення своєї цілісності шляхом встановлення і підтримання зв'язків між утворюючими її елементами – державними органами, завдяки яким практично реалізується державна влада, забезпечується керівництво суспільством. Кожен орган держави, в тому числі й судовий, являє собою відносно самостійну, структурно відокремлену ланку державного апарату, що створюється з метою здійснення певного суспільно важливого виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією та забезпечену в процесі реалізації повноважень організаційною,

матеріальною та примусовою силою цієї політичної структури суспільства.

Будь-яка групова взаємодія заради досягнення бажаного результату об'єктивно передбачає певний розподіл зусиль у відповідній системі, координацію та врегулювання індивідуальних дій. При цьому чим складнішою і масштабнішою є спільність, тим більшою є соціальна потреба в управлінні. Відповідно до положень теорії державного управління, єдність державної влади закріплює державну систему, проте не виключає розмежування управлінської праці між різними органами і розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Таке розмежування дозволяє запобігти всевладдю одного органу або посадової особи.

З позиції сучасної теорії, на рівні наукового аналізу, слід розрізнити три функціонально визначених види державної влади, «влади-функції»: 1) нормоустановчу, 2) правозабезпечуючу, 3) юрисдикційну.

Розглядаючи історичний розвиток державності як перехід від цілісного апарату влади до диференційованого, можна говорити про гілки чи галузі державної влади, які утворилися в процесі історичного прогресу розвитку державності та були історично обумовлені окремими «владами-функціями».

Під гілкою державної влади слід розуміти незалежну структуру, наділену державно-владними повноваженнями, відособлену за способом формування, спільністю функцій, предметом регулювання суспільних відносин, яким притаманні (пов'язані з суттю гілки влади) форми відповідальності.

## **2. Концепція поділу державної влади**

У демократичній державі система органів державної влади побудована за «принципом поділу влади». Принцип поділу влади передбачає відокремлення рівнозначущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової.

Поділ влади, розподіл владних повноважень є об'єктивно обумовленими суспільно-політичними процесами, без яких формування цілісних, демократично розвинутих соціумів є неможливим. Проте історично першою була організація державної влади, за якої вся її повнота концентрувалася в руках одного органу – монарха. Принцип поєднання законодавчої, виконавчої і частково судової влади виявився достатньо живучим, оскільки таке поєднання має ряд переваг:

- а) забезпечує оперативне вирішення всіх питань;
- б) виключає можливість перекладати відповідальність і вину за помилки на інші владні структури;
- в) не веде до конфронтації і боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень.

Розглядаючи історичну генезу поділу влади в багатьох країнах світу, необхідно враховувати, що історично цей шлях можна поділити на три основних етапи:

- 1) етап розвитку і реалізації теорії (ідеї) змішаного устрою;
- 2) етап так званої теорії рівноваги;
- 3) етап, власне, реального поділу влади.

Сама ідея поділу функцій державної влади має давні історичні витоки: вона бере свій початок ще в античному світі (теорія змішаного державного устрою). Давньогрецький філософ Платон найкращим державним устроєм вважав демократію (від грец. «демос» - народ і «краток» – влада), тобто той устрій, при якому реальна влада є владою самого народу.

Інший видатний філософ Греції Аристотель визначив, що демократична влада повинна має бути поділена на різні гілки. У своєму проекті ідеальної держави Платон говорить про розподіл праці між трьома прошарками: філософами, воїнами і ремісниками. Трактатування теорії розподілу праці, як принципу побудови ідеальної держави являє собою важливий теоретичний момент, який впливає на формування теорії державотворення в теперішній час. У самого Платона такої теорії не було. В даному випадку розглядається перший прошарок як сукупність державних, власних повноважень, концентрація яких відбувається в руках однієї правлячої еліти, яка стверджує відсутність розподілу влади.

Аристотель відмічав, що у всякій державі є своя структура «трьох елементів; перший – закононарадний орган у справах держави, другий – магістратури (магістратури повинні бути взагалі, серед них є головні, але й повинен бути спосіб їх заміни), третій – судові органи». Саме ці три елементи, на думку Аристотеля, складають основу кожної держави, і «сама відмінність державного устрою кожної держави обумовлена різною організацією кожного із цих елементів». Ці погляди Аристотеля містять концепції розподілу влади в дусі теорії правової держави, в плані якої було принципово важливо показати, що відмінність окремих форм державного устрою обумовлена не тільки різною організацією кожного з названих елементів, але й

(що суттєво, особливо для теорії та практики правової держави) характером відносин між цими елементами, формою їх взаємодії, способом розмежування їх повноважень, мірою їх співучасті в реалізації всіх видів владних повноважень держави в цілому.

Така теорія набула розвитку у період буржуазних революцій у Європі: йдеться про урівноваження функціонування монархії, аристократії і демократії. По суті теорія передбачала обґрунтування найважливіших засобів недопущення узурпації влади (Дж.Локк, Ш.Монтеск'є). Так, Дж. Локк науково обґрунтував теоретичний і практичний внесок у зміцнення основ конституційної монархії на тих принципах, які були зафіксовані у Біллі «Про права англійського парламенту».

У праці «Два трактату про правління» Дж. Локк оскаржує тезу Т. Гоббса про необмежений характер державної влади, а також полемізує із завзятими апологетами королівської влади, що пов'язують цю владу від біблейського Адама. Характерно, що згодом Північноамериканські колоністи сприйняли цей твір як виправдання своєї боротьби за незалежність. Дж. Локк немовби передбачив основні мотиви обнародуваного десять років потому Білля про права, згідно з яким король втрачав право припиняти дію тих чи інших законів, не міг без згоди парламенту вирішувати питання про податки, а також заважати регулярному скликанню парламенту і вільним у ньому. Монтеск'є Ш. у своїй праці «Про дух законів» (1748 р.) робить висновок про те, що свобода можлива за будь-якої форми правління, якщо в державі панує право, гарантується дотримання законності через розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно стримують одна одну.

При цьому, Ш. Монтеск'є дає зрозуміти, що не політична система, а саме політичний режим (поділ влади і розподіл владних повноважень) є вирішальним фактором для стабільного розвитку суспільства. Крім того, Ш. Монтеск'є поділ влади пояснює не як простий поділ функцій між державними органами, а саме як розподілення політичних сил, що мають певні інтереси і дбають про те, щоб у державі такі інтереси було враховано й реалізовано. Проте у ХХ столітті проблема поділу влади, розподілу владних повноважень набуває якісно нового змісту. В Україні, безпосередньо, це пов'язано з активними спробами відродження і формування власної державності (1917-1920 рр.). Наступний період фактично має початок з моменту проголошення незалежності України

та наступного закріплення цього принципу у статті 6 Конституції України (1996 р.), внесення змін до неї.

Принцип поділу влади передбачає розмежування функцій в єдиній системі державної влади, коли три гілки влади, діючи максимально самостійно, врівноважують одна одну, забезпечуючи реалізацію державної політики в цілому.

Поділ влади пов'язаний з розвитком державного управління. Концептуалізація такого управління в цілому пройшла три етапи:

- по-перше, дихотомічне управління (адміністративне і політичне);

- по-друге, державне управління як менеджмент (основа – теорія суспільного вибору та ринкового менеджменту);

- по-третє, концепція доброго врядування.

Прихильники цієї теорії стверджують, що державне управління базується скоріш на горизонтальних ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом. Вочевидь, що проблеми поділу влади у сучасній Україні слід розглядати в контексті формування ліберально-демократичної державності. При цьому необхідно враховувати специфічні умови формування державності. По-перше, поділ влади в сучасній Україні здійснюється в умовах тотальних криз, великих трансформаційних процесів. При виборі або зміні державного правління необхідно пам'ятати про те, що політичний розвиток значної кількості країн в останні десятиліття відзначається поліваріантним, гібридним характером форм правління й типів політичних режимів.

Одним із найбільш актуальних та значущих не тільки у теоретико-концептуальному сенсі, а й у прикладному їх застосуванні є розгляд і вивчення трансформації форми правління в сучасному світі, насамперед на прикладі країн перехідного типу. Форма правління слугує своєрідним індикатором, що указує на ті тенденції та закономірності, які простежуються в соціально-політичному розвитку різних суспільств, кожної конкретної держави, а також у певному регіоні або світі загалом.

Окрім загальновідомих, світового характеру і масштабів криз, сучасній Україні притаманна низка специфічних криз, що вкрай негативно позначаються на формуванні державності. На думку фахівців Інституту держави і права ім. В.М.Корецького, причинами, які обумовлюють кризу суто українського характеру сьогодні є:

а) політичний конфлікт між основними гілками влади (Президент - Прем'єр-міністр – Голова Верховної ради);

б) відсутність належного механізму реалізації політичних рішень (тут проявляється проблема взаємин центру і регіонів, державної влади і місцевого самоврядування);

в) звільнення державних службовців й посадових осіб органів місцевого самоврядування залежно від результатів виборів;

г) відсутність постійного діалогу між органами державної влади і громадянами, тобто – між центром і регіонами, між державою і громадянським суспільством; д) недостатня розвинутість електронного врядування.

Необхідно пом'ятати, що поділ влади неможливий без використання усієї системи стримань і противаг. Вважається, що першим документом фактично загальноєвропейського рівня, де було передбачено існування окремих елементів системи стримань і противаг, була Конституція Пилипа Орлика 1710 р. У подальшому це було реалізовано у 1787 році у Конституції США. Тоді Дж.Медісон і А.Гамільтон переконливо довели, що повноваження, які належать одному відомству, не повинні прямо або опосередковано здійснюватися жодним із двох інших органів, і що узурпація усієї влади з боку законодавців веде до такої ж «тиранії», як і узурпація правління виконавчою владою.

Досить вдало й цілісно сутність «стримання і противаги в політиці» пояснила політолог Н.В.Гайдаєнко, на думку якої, сучасна система стримань і противаг є самодостатньою, невід'ємною складовою процесу здійснення влади в сучасних державах, яка поширюється не тільки на державну владу, а й на всю систему влади у суспільствах через надання кожному з владних інститутів та народу, як джерелу влади в демократичних державах, відповідних важелів впливу один на одного з метою не тільки запобігання концентрації влади в одному з них, а й налагодження взаємин між ними щодо організації та здійснення політичного процесу, підтримки поступального розвитку та злагоди в суспільстві.

Зазначимо і те, що система «стримань і противаг» часто подається і обґрунтовується також як система «розщеплення влади». У будь-якому випадку, система, що дає змогу стримувати владу від надмірного її прояву, створює умови для контролю над владою. Розмірковуючи про систему «стримань і противаг», обов'язково стикаємося з проблемою взаємин еліти (правлячої

еліти) і бюрократії. Остання у сучасному суспільстві набула значного розвитку і поширення. Її доступ до державної політики часто виявляється надто близьким. Ще М.Вебер акцентував увагу на тому, що бюрократія втілює найкращі, найдосконаліші способи управління соціальними, політичними процесами. А відтак, гостро постає питання іншого характеру: якою є бюрократія, наскільки вона переймається і віддана державним інтересам, державній політиці, якою мірою вона підконтрольна масам, що «наймають» її для реалізації своїх інтересів.

### **3. Законодавча гілка державної влади в Україні**

Поділ функцій влади (ст. 6 Конституції України) відображає: з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень).

Законодавчою є вид державної влади, який делегований народом своїм представникам у парламенті з метою формування та безпосереднього виявлення загальнодержавної волі через прийняття законів. Органом законодавчої влади є парламент держави (ст. 75 Конституції України, передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України). Верховна Рада має право визначати компетенцію – Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України. Ще у 1690 р. Дж. Локк зазначав, що хоч у конституційній державі, яка опирається на свій власний базис і діє заради збереження суспільства, може бути всього лише одна верховна влада, а саме – законодавча, якій усі інші повинні підпорядковуватися все ж таки законодавча влада становить собою лише довірену владу, яка повинна діяти заради певної мети, і тому залишається в народі верховна влада для заміни та усунення законодавчого органу.

Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями:

1) за об'єктами впливу – політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну;

2) за формами діяльності вирізняють – представницьку (реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні верст-

ви за допомогою депутатського корпусу), законодавчу (прийняття законів, внесенні до них змін, визнання їх такими, що втратили юридичну силу, скасування або у призупиненні їх дії), установча або організаційна (пріоритетними напрямками діяльності парламенту у здійсненні цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур), фінансова функція (реалізується через право приймати рішення з фінансових питань, зокрема щорічне затвердження державного бюджету), політична функція (реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики), функція парламентського контролю (контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль).

Всі функції Верховної Ради України мають нормативно-правове (конституційне) закріплення. За Конституцією України до складу Верховної Ради входять 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (статті 75-76 Конституції). Кількісний склад був зумовлений такими факторами: кількістю населення України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту. Якісний склад Верховної Ради обумовлюється вимогами до народних депутатів України: за віком 21 рік на день виборів, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Верховна Рада України обирає з свого складу голову Верховної Ради, першого заступника і заступника голови. Голова Верховної Ради України має такі повноваження: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України).

Підставою для діяльності Голови Верховної Ради України є Конституція та Регламент Верховної Ради України. Основними галу-



зевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради, які створюють з числа народних депутатів для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, виконання контрольних функцій (структура комітету: голова, перший заступник, заступники та секретарів). Комітет (зокрема, профільний) під час здійснення законопроектних робіт узагальнює та систематизує пропозиції, поправки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради України. Крім комітетів Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії (для підготовки і попереднього розгляду питань). Крім того, для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини в Україні Верховна Рада призначає уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

#### **4. Виконавча гілка державної влади в Україні**

Виконавча влада здійснює практичну реалізацію відображеної в законах загальнодержавної волі. Повнота відповідальності за здійснення виконавчої влади покладається на уряд. Виконавча влада, на відміну від інших, має не лише ієрархічну побудову органів, а й вертикальну підпорядкованість. Вона діє безперервно і всюди на території держави, спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією, ін., тобто функціонує на професійній основі.

Функціонування виконавчої влади у демократичних країнах, її органів базується на сукупності принципів, які властиві в цілому організації і діяльності державного апарату. Найбільш суттєві з них: пріоритет прав і свобод людини; єдність і поділ влади; верховенство права; законність; ієрархічність; компетентність; право рівного доступу до державної служби; прозорість і врахування громадської думки.

У державах з президентськими системами правління обрання глави уряду здійснюється через всенародні вибори. Главою уряду є президент, який формує складу адміністрації і здійснює керівництво нею. У країнах з парламентськими системами правління повноваження на здійснення виконавчої влади передається уряду від народу опосередковано – через парламент. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю). Кількість найважливіших відомств, очолюваних міністрами перебуває в межах 12-20.

Систему органів державної виконавчої влади України утворюють: Кабінет Міністрів України; міністерства, національні агентства (передбачає форму реалізації партнерських відносин бізнесу і влади, в рамках яких держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам шляхом створення спеціальних установ, що організаційно відокремлені від держави).

Такий підхід передбачає децентралізацію державних функцій, визначає підвищення ефективності управління конкретною галуззю, проте знижує рівень керованості бюджетної системи та потребує додаткового фінансового контролю), державні служби; місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи центральних органів влади.

Кабінет міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Правову основу його діяльності складають Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. З прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року було чітко закріплено, що до складу Кабінету Міністрів України входять три віце-прем'єр-міністри. Але після внесення змін до Основного закону кількість віце-прем'єр-міністрів не зазначається, що є доцільним, оскільки іноді виникає необхідність введення додаткових посад віце-прем'єр-міністрів, які відповідають за певний напрямок державної діяльності. Кількість міністрів, які входять до складу уряду на даний час визначається указами Президента.

В історії українського уряду відомі приклади, коли до нього входили 29 міністрів - у грудні 1996 р. та 15 міністрів – у грудні 1999 р. Станом на 31 березня 2019 р. кількість членів уряду становить 25 осіб. Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є процедура його формування.

Відповідно до конституційних змін від 8 грудня 2004 року формування уряду є повністю прерогативою парламенту, який призначає Прем'єр-міністра та всіх членів Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді

України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Президент України вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються парламентом за поданням Президента України, всі інші члени уряду призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Головними напрямками урядової діяльності є: виконавча діяльність – здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади; розпорядча діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Функціями Кабінету Міністрів України є:

- політична – полягає у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, засади якої визначаються парламентом;
- економічна – полягає у забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; організації і забезпеченні здійснення зовнішньоекономічної діяльності і митної справи;
- управління об'єктами державної власності;
- бюджетна – полягає в розробці проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проекту закону про Державний бюджет України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України та звітності про його виконання;
- соціальна – полягає в реалізації політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України;
- гуманітарна – полягає в реалізації політики у сфері освіти, науки, культури, розробці та здійсненні загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку;
- екологічна – полягає у забезпеченні охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування;
- адміністративно-організаційна – полягає у спрямуванні і координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій; забезпеченні вико-

нання Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів України; контролі за поточною діяльністю органів виконавчої влади.

Урядові комітети є робочими органами Кабінету Міністрів України, основним завданням яких є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України. До повноважень урядового комітету належать:

- розгляд проектів законодавства, нормативно-правових актів, інших документів, прийняття рішень про їх схвалення та внесення Кабінету Міністрів України пропозицій щодо їх прийняття;
- прийняття рішень про необхідність перегляду регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, на підставі аналізу звіту про відстеження їх результативності;
- розгляд інших документів з питань формування державної політики.

До складу урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів

України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, заступники Міністра Кабінету Міністрів України (відповідно до розподілу функціональних повноважень). Урядовий комітет очолює Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр або Міністр закордонних справ (очолює Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції).

Організаційною формою роботи урядового комітету є засідання, які, як правило, проводяться в один і той же день тижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром України. Рішення урядового комітету приймаються шляхом досягнення консенсусу, оголошуються головуючим на засіданні, оформляються протоколом і є обов'язковими для виконання.

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України, який є постійно діючим органом. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який є членом уряду і виконує такі основні завдання:

- а) організаційне забезпечення Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів;
- б) керівництво роботою Секретаріату;

в) забезпечення взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України з Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами;

г) забезпечення стабільності та наступності в роботі Секретаріату.

Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження. Акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, акти, з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, – у формі розпоряджень. Право подавати проекти постанов Кабінету Міністрів України мають: члени Кабінету Міністрів; центральні органи виконавчої влади; обласні, Київська міська держадміністрація, робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади і основною організаційно-правовою формою його діяльності є засідання. Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні не менше двох третин членів уряду, які мають бути присутні особисто.

## **5. Судова гілка державної влади в Україні**

Судова влада покликана запобігати можливості змови або протистояння двох інших гілок влади (законодавчої та виконавчої), створювати перепони, щоб унеможливити виникнення диктатури, а також вирішувати правові конфлікти, які виникають в суспільстві. Одним з перших, хто визначив функціональну роль суду як гаранта недоторканності свободи людини був французький мислитель Ж.-Ж. Руссо. Він обґрунтував та захищав принцип народного суверенітету, стверджував, що влада повинна належати народові, а формою її здійснення мають стати народні збори.

Початок процесу створення в Україні якісно нової судової системи було покладено прийняттям Верховною Радою України в липні 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і проголошенням нею принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція піднесла статус суду на принципово новий рівень, остаточно закріпила принцип незалежності судової

влади, гарантує захист прав і свобод людини і громадянина судом та поширює юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституція значно розширила коло питань, з яких громадяни безпосередньо можуть звернутися до суду. Люди починають усвідомлювати, що такі звернення - один з найдієвіших засобів захисту їхніх інтересів.

Роль суду поступово трансформується з органів примусу в гілку влади, покликану здійснювати державний захист прав та свобод людини і громадянина. Основним призначенням судової влади є забезпечення реалізації принципу верховенства права. Основними функціями судової влади є:

- охоронна (охорона прав);
- функція правосуддя (захист, відновлення прав);
- контрольно-наглядова (за іншими гілками влади).

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів, яка складається із загальних і спеціалізованих судів. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Далі структуру органів судової влади складають вищі судові органи спеціалізованих судів, апеляційні та місцеві суди.

Конституційний Суд України виступає єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону на всій території України. До повноважень Конституційного суду України віднесено прийняття рішень та надання висновків щодо: конституційності законів та інших правових актів України; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по 6 суддів. Судді обираються строком на дев'ять років без права бути призначеними повторно. Функціонально Конституційний Суд у державі є тим органом, який покликаний бути вартовим демократії. Забезпечення

верховенства Конституції і верховенство права – це два першочергові завдання, які стоять перед Конституційним Судом України.

Суттєвий вплив на розвиток демократії в Україні має діяльність Конституційного Суду щодо питань роз'яснення нормативно-правових актів. Шляхом тлумачення Суд повинен не просто з'ясувати і роз'яснити норми Конституції чи закону, а й дати їм розуміння, виходячи з нинішніх потреб життя. Відносини в суспільстві, уявлення про права і свободи весь час розвиваються, і неможливо в деталях постійно відображати ці зміни в Конституції або у законах. Тому якщо Конституційний Суд, даючи роз'яснення нормам Конституції чи закону, не буде враховувати веління часу, то він своїми рішеннями та правовими позиціями гальмуватиме розвиток суспільних відносин, а відтак і демократичних процесів. Треба враховувати, що до такого динамічного тлумачення законів суд спонукає дія принципу верховенства права, який передбачає дотримання справедливості в громадянському суспільстві, державі. Тому Суд, здійснюючи офіційне тлумачення, повинен знаходитися в основі розвитку суспільних відносин, володіти сучасними уявленнями про справедливість, добро та інші моральні цінності.

Разом із тим необхідно зазначити, що поняттю «судова влада» властиві принаймні два компоненти:

1) судова влада може реалізуватися лише спеціально створеними державними установами – судами;

2) у цих органів повинні бути свої, властиві тільки їм, правові засоби та можливості впливу.

Здійснення правосуддя є однією з найважливіших функцій судової влади. Щодо обсягу та меж цієї функції у науці конституційного права немає єдності. Так, окремі автори вважають, що діяльність конституційних судів не належить до сфери правосуддя як за колом суб'єктів, так і за формами й методами здійснення конституційного контролю.

Складовою правової системи держави, що вивчає порядок організації і діяльності органів судової влади, а також засади здійснення правосуддя, є судова система, в якій виділяються два основних компоненти – судоустрій і судочинство. Основи судоустрою передбачають структурування судової системи на окремі ланки, гілки та інстанції. Так, традиційним є її поділ на три

основні ланки: місцеві суди, апеляційні суди та вищі суди. Засади судової системи визначаються характером держави та права. Правовою основою судової системи є конституції, декларації, загально визначені принципи міжнародного права, які фіксують суверенну рівність держав, їхню територіальну цілісність, невтручання у внутрішні та зовнішні справи, право націй на самовизначення.

Принципи судової влади можна поділити на *інституціональні, функціональні та організаційні*.

До інституціональних принципів судової влади науковці відносять такі:

- принцип паритетності судової влади;
- принцип справедливості судової влади;
- принцип здійснення судової влади тільки судом;
- принцип законності судової влади; принцип доступності судової влади;
- принцип незалежності судової влади;
- принцип безсторонності судової влади;
- принцип процедурності судової влади.

До організаційних принципів відносяться такі як:

- єдність судової системи і статусу суддів;
- територіальність, спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи;
- незалежність, недоторканість, незмінюваність і професіоналізм суддів.

До функціональних принципів судової влади автори віднесли такі:

- принцип державної мови судочинства; принцип гласності судочинства;
- принцип колегіального й одноособового розгляду судових справ;
- принцип участі народу при здійсненні судової влади;
- принцип здійснення судочинства на засадах рівності сторін; принцип змагальності в судочинстві;
- принцип презумпції невинуватості;
- принцип забезпечення обвинуваченому, підозрюваному, підсудному права на захист;



- принцип права на оскарження судового рішення; принцип обов'язковості судового рішення.

У сучасному суспільстві все більше утверджується розуміння того, що рівень демократії визначається місцем суду в державі. Згідно з Конституцією України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. При цьому необхідно зазначити, що судді в Україні формально є незалежними, але всі вони певною мірою залежать від обставин та суб'єктивних факторів. Той факт, що Міністерство юстиції України має суттєвий вплив на судову владу є беззаперечним, а тому має місце вплив виконавчої влади на судову. Крім того, науковці зазначають також, що суттєвий вплив на суди та суддів має законодавчий орган – Верховна Рада України. Судова влада є певним чином залежною від владного волевиявлення законодавця, оскільки саме законодавча влада визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням судової влади.

Не можна не погодитись з наявністю такої проблеми в Україні. Проте особливість взаємодії законодавчої і виконавчої влади із судовою полягає в необхідності безумовного забезпечення незалежності судової влади, ефективного, всебічного і неупередженого судового захисту. Жодний орган влади, жодна посадова особа не повинні втручатися у судовий процес, вдаватися до будь-яких дій, які можуть вплинути на прийняття суддею рішення, або в інший спосіб заважати нормальній роботі суду під час здійснення правосуддя. При цьому незалежність судової влади має базуватися не лише на суто правових гарантіях - таких, як незмінюваність та недоторканність суддів, - а й на відповідних матеріальних і фінансових засадах. З іншого боку, судовій владі належить винятково важлива роль у забезпеченні системи стримувань і противаг між різними гілками державної влади. Вона має юридичну можливість впливати на рішення та дії законодавчої і виконавчої влади, врівноважувати й навіть контролювати їх.

Разом із тим, говорячи про незалежність судів та суддів не можна обходити увагою механізми та методи контролю над суддями та їх рішеннями. Безконтрольність аж ніяк не сприятиме незалежності правосуддя та захисту суддями норм права. Лише при системі кон-

тролю за рішеннями суддів, ці рішення дійсно будуть правомірними.

Дійсно, судді підконтрольні закону, проте чітко не визначаються норми державного нагляду за дотриманням судами та суддями таких норм. Подібна ситуація й призвела до того, що правомірність рішень суддів є найактуальнішим питанням сьогодення, а також тим питанням, що неодноразово піднімається європейськими міжнародними організаціями та вітчизняними правозахисниками.

Керуючись принципами, проголошеними у Декларації про державний суверенітет та Конституції, а також приєднавшись до Європейської конвенції із захисту прав людини, Україна заявила про перехід від репресивно-каральної ідеології до ідеології гуманізму, захисту людини, її честі і гідності. Крім того, враховуючи євроінтеграційний курс незалежної України, особливого значення набувають питання приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими нормами та принципами. В першу чергу це стосується судової влади, оскільки незалежність цієї гілки влади є основною ознакою демократичних перетворень в країні. Приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС є пріоритетом державної політики України.

Судову гілку влади ЄС складають Суд Першої Інстанції та Суд Справедливості Європейських Співтовариств (Суд ЄС). На відміну від України, до складу судів ЄС можуть увійти лише найбільш кваліфіковані юристи, незалежність яких не викликає сумнівів. Існують спеціальні критерії відбору суддів на посади. Юридична освіта та відповідний досвід роботи є основною вимогою для претендентів. Що стосується адаптації національної правової системи до норм ЄС, то кожний національний суд повинен у справах в межах своєї юрисдикції застосовувати право Співтовариства у всій його повноті та захищати права, що воно надає особам та, таким чином, повинен не застосовувати будь-які положення національного права, які можуть йому суперечити, незалежно від того, чи вони виникли раніше чи пізніше правил Співтовариства. Це рішення встановило чітку характеристику доктрини верховенства права ЄС, а також визначило інструкції як діяти національним судам у випадках, коли національне право суперечить європейському.

Даний підхід також зобов'язав всі країни-члени привести національні судові системи у відповідність з загальними нормами ЄС. Таке

рішення не давалось просто. В багатьох країнах це був тривалий процес реформування. Національні суди досить часто стикаються з проблемою, коли їх національне право суперечить праву Співтовариства, яке стало частиною національної правової системи. Особливо гостро поставало питання, якщо право ЄС суперечило конституційним нормам держави. Спочатку суди неохоче застосовували право Співтовариства, тому що традиційно склалось так, що вони з деяким недовір'ям ставились до іноземного законодавства та рішень іноземних судів.

Серед основних функцій суду ЄС автори визначають такі: застосування права ЄС; тлумачення права ЄС; врегулювання всіх спірних питань, які виникають між самими інституціями, між інституціями і державами-членами, між інституціями і фізичними особами, вирішення спорів зі службовим персоналом.

Суд першої інстанції був створений як допоміжний орган Суду ЄС у зв'язку зі значним перевантаженням останнього. Даний суд розглядає такі питання: спори між інституціями Співтовариства та їх персоналом; справи з питань конкуренції; справи з визнання недійсними рішень і про неправомірні дії осіб; справи про недотримання антидемпінгового законодавства і прав на інтелектуальну власність, які порушуються фізичними особами.

Прагнучи стати повноправним партнером Європейського Співтовариства Україна має розуміти, що важким, але вкрай важливим кроком для цього має стати докорінне реформування системи судової влади держави. На необхідності реформування судової системи України наголошуються практично всі вітчизняні дослідники.

## **6. Роль президента в системі державного управління**

Відповідно до положень статті 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі [60].

Проте, при дослідженні феномена президентської влади неможливо обмежитись тільки аналізом конституційних норм чи функціональних повноважень, оскільки надзвичайно доречним є співвідповідність таких норм із політичною практикою діяльності

президентів різних країн. З перших днів незалежності України введення в систему державного управління інституту президентства суттєво підвищило увагу не тільки наукового простору, а й всього українського суспільства до цієї інституції.

У структурній організації будь-якої республіки Президенту належить особливе місце, оскільки він уособлює державу, виступає від її імені і забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму. У напівпрезидентській республіці Президент структурно не належить до жодної з гілок влади. Це ускладнює чітке наукове визначення місця й ролі глави держави у державному механізмі, який базується на принципі поділу влади. Погляд на інститут президентства, який перебуває над іншими гілками влади, є неправомірним та потенційно небезпечним для демократичного розвитку держави. На сьогодні поширення набуває думка, яка передбачає виділення інституту президентства у самостійну гілку влади.

При цьому серед конституційних й функціональних повноважень інституту президентства щодо впливу на політичне життя країни прийнято виділяти:

- по-перше, символічні – по суті не мають безпосередньої політичної ваги. Проте лідери досить часто перетворюють національні свята, визначні дати і відповідні промови на них Глави держави на інструмент політичного впливу. Практика держав розвинутої демократії стверджує, що багатьом із президентів це вдається;

- по-друге, церемоніальні – присудження почесних звань й нагород мають невеликий політичний потенціал. Проте, враховуючи те, що вони пов'язані з конкретними особами або навіть із верствами населення, присудження може бути використане з метою вирішення та підтримки певних осіб або навпаки – у разі відмови. Зрозуміло, що такий підхід може бути належною спонукою до відповідної політичної діяльності чи лояльності щодо дій, позиції Глави держави;

- по-третє, процедурні – дотримання вимог і положень Конституції, мають, певно, більшу політичну вагу, ніж попередні повноваження. За відповідних умов їх здійснення можна спричинити ту чи іншу конфігурацію (бажану чи навпаки), а то і конфронтацію. Це також дієвий інструмент впливу;

- по-четверте, повноваження призначати на ключові посади, зокрема, суддів Конституційного Суду є «політично важливими». Сам факт призначення на відповідну ключову посаду передбачає шанобливе ставлення до того, хто призначає, а також лояльність до його політичних рішень;

- по-п'яте, політичні – власне, постають сутнісною характеристикою інституту президентства. До них належать право вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, право виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони та Головнокомандувача Збройних Сил. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни.

Загалом, у сучасному політичному просторі інститут президентства має досить поширений характер. Президенти є главами держав у більшості країн світу. Правовий статус Президента визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окремими законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста Президента, а також його повноваження та відповідальність за порушення Конституції, державну зраду тощо.

Президентіві необхідно знаходити точки взаємодії у площині співпраці різних фракцій, політичних конфігурацій, як це демонструють політичні сили країн розвиненої демократії. Президент має бути ініціатором та головним модератором публічного діалогу влади й суспільства в державі.

Слід зазначити, що поєднання функцій Глави держави і глави виконавчої влади характерне для так званих президентських республік, в яких уряд очолює сам Президент. В напівпрезидентських республіках глава держави певним чином дистанціюється від виконавчої влади, яку уособлює уряд, хоча його повноваження багато в чому пов'язані саме з діяльністю виконавчої влади. В країнах, де в органах державної влади існують посади Президента і Прем'єр-міністра, часто виникають проблеми співвідношення та балансу їхніх повноважень, і розв'язуватись вони мають на основі конституційних положень, що закріплюють, передусім, статус глави держави.

Для парламентсько-президентської республіки характерними є істотні обмеження ролі Президента парламентом, насамперед щодо призначення Прем'єр-міністра (згода парламенту або однієї з його

палат) і відповідальності уряду. У цілому ж глави (президенти) держав зі змішаною формою правління наділяються Конституціями досить широкими правами в галузі таїншими повноваженнями (нормотворчими, господарськими, координаційними тощо). Повноваження, що надаються Президентам конституціями, досить широкі. Щоправда, в одних випадках вони реалізуються президентами безпосередньо (у президентських і виконавчої влади напівпрезидентських республіках), а в інших, як правило, – через ради (кабінети) міністрів (у парламентських і напівпарламентських республіках).

Президент, як Глава держави, втілює ідею національної єдності, наступності та послідовності державної влади, він є гарантом суверенітету, національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності різних державних органів тощо. Статус Глави держави визначається трьома основними принципами: незмінюваності, нейтральності і невідповідальності (окрім, конституційних обмежень), що суттєво відрізняють його від статусу інших органів держави та їх посадових осіб.

Незмінюваність полягає в неможливості усунення Глави держави з поста юридичним, законним шляхом. Якщо повноваження парламенту за певних підстав можуть бути припинені достроково Главою держави, уряд може бути відправлений у відставку парламентом або Главою держави, то повноваження самого Глави держави іншим органом достроково не припиняються.

Незмінюваність Президента, який обирається на певний строк, є відносною – в більшості країн конституції передбачають можливість дострокового припинення його повноважень за настання певних підстав в порядку особливої процедури – імпичменту, а в деяких країнах – за волевиявленням виборців (шляхом референдуму).

Нейтральність Глави держави впливає з його функції представника всієї держави всередині країни та в зовнішніх зносинах і означає, що він повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою, виступати арбітром, посередником у конфліктах між різними політичними силами та органами державної влади. Кандидат у президенти зазвичай є представником якоїсь політичної сили, користується її підтримкою на виборах. Однак у разі обрання Президентом він не повинен виявляти

прихильність до будь-якої політичної сили. Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується, насамперед, формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо. Політична відповідальність Президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність президента реалізується, наприклад, на наступних президентських виборах.

Конституції більшості держав передбачають, що одна й та сама особа не може бути президентом більше двох термінів підряд. У деяких країнах одна й та сама особа може переобиратись на пост президента і без обмежень. На виборах політична відповідальність Президента перед виборцями реалізується через їх відмову в обранні його на наступний строк. У такому випадку йдеться не про правовий механізм притягнення Президента до відповідальності, а про моральний осуд та політики. Така відповідальність несприйняття виборцями його унеможлиблюється, якщо особа на пост президента переобиратись не може (не має права). З незмінюваністю і нейтральністю Глави держави пов'язана його невідповідальність, яка полягає в тому, що він, як незмінювана і політично нейтральна посадова особа, не несе юридичної відповідальності за свої дії, здійснювану політику.

Необхідно також зазначити, що коли Президентіві в системі державної влади належить визначальна системоутворююча роль, то у таких випадках завжди великою є загроза узурпації влади. Тому для формування демократичної правової держави й унеможливлення у майбутньому виникнення авторитаризму має бути реалізований весь потенціал системи стримувань й противаг в межах, передбачених Конституцією.

## **ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення поняття «Державний апарат».
2. Назвіть ознаки органу державної влади.
3. Назвіть три функціонально визначених види державної

влади

4. У чому полягає принцип принцип «поділу влади» в системі державотворення ?

5. Система стримань і противаг в реалізації принципу «поділу влади».

6. Законодавча гілка державної влади в Україні та її структура.

7. Виконавча гілка державної влади в Україні та її структура.

8. Функції Кабінету Міністрів України.

9. Судова гілка державної влади в Україні та її структура.

10. Функціональні принципи судової влади.

11. Організаційні принципи судової влади.

12. Конституційний Суд України та його функції.

13. Який механізм обрання народних депутатів у Верховній Раді України ?

14. Які повноваження має голова Верховної Ради?

15. Що є характерним для парламентсько-президентської республіки?

16. Конституційні повноваження інституту президентства в Україні ?

17. Які основні функції Президента держави в Україні ?

18. Що полягає у принципі незмінюваності глави держави ?



## ТЕМА 6. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Система органів публічної влади в Україні
2. Механізм взаємодії публічної влади і державного та регіонального управління.
3. Держава як суб'єкт політичної влади.

### 1. Система органів публічної влади в Україні

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів *державної влади і місцевого самоврядування*, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ланки:

#### *I. Система органів державної влади:*

1. Глава держави – Президент України.
2. Законодавча влада (парламент) – Верховна Рада України.
3. Виконавча влада:
  - а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади;
  - б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади;
  - в) територіальні (обласні та районні) державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.
4. Система державних органів судової влади.

#### *II. Система органів місцевого самоврядування:*

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:
  - а) *сільські, селищні, міські ради* – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами;
  - б) *районні й обласні ради* – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів;
  - в) *районні ради в містах* – представницькі органи місцевого са-

моврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Необхідно визначити, яким чином місцеве самоврядування співвідноситься з державною виконавчою владою?

***Спільні риси, відмінності та проблеми взаємодії місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.***

*Спільні риси:*

- єдині завдання та функції на відповідних територіях;
- виконавча влада зобов'язана забезпечити виконання рішень органів місцевого самоврядування, що не суперечать законодавству;
- органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

*Відмінності:*

- органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади;
- місцеве самоврядування діє лише на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

*Проблеми взаємодії:*

- наявність «конкуренції компетенцій» між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, (коли ті самі повноваження було віднесено до відання різних органів);
- відсутність виконавчих структур місцевого самоврядування на рівні районів, областей (їхні функції покладено на відповідні місцеві державні адміністрації);
- недостатнє фінансування органів місцевого самоврядування.

***Орган державної влади*** – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.

Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «дер-

жавних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи.

По-друге, з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: *законодавча, виконавча і судова*.

В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Рациональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

Три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство, прерогативні функції відповідних органів спрямовані назовні державного механізму, на цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з'являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади. До таких органів слід віднести президента у парламентсько-президентській республіці (форма правління в Україні), конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії тощо, функції яких спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів. На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст.6 Конституції України.

**Орган місцевого самоврядування** – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

Система органів місцевого самоврядування, на відміну від системи державних органів, не підпорядковується принципу поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі. Представницькі (*ради*) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення.

Для якісного усвідомлення органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права доцільно дати *визначення системи місцевого самоврядування*, під якою необхідно розуміти сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування.

Складові частини системи місцевого самоврядування:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради;
- органи самоорганізації населення.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування складається з відповідних повноважень, тобто сукупності прав та обов'язків. Виходячи з норм чинного законодавства повноваження органів місцевого самоврядування можна розділити на дві групи: власні і делеговані. До першої групи належать ті, щодо яких мають місце відповідні чіткі приписи норм права і які надають саме вказаним органам право на здійснення певних дій. Своєю чергою, про делеговані повноваження органів місцевого самоврядування необхідно говорити в тому випадку, коли йдеться про передання (делегування) їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або віднесенням до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У цілому ж основними повноваженнями органів місцевого самоврядування є:

- управління майном, що є в комунальній власності;

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ тощо.

Виходячи з вищенаведеного, завданнями публічної адміністрації є:

- по-перше, забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів, а
- по-друге, виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо).

## **2. Механізм взаємодії публічної влади, державного та регіонального управління**

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 державного та регіонального управління 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 (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Поділ механізмів державного та регіонального управління за видами владних суб'єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління та 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 виникло необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові механізмів державного та регіонального управління, 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 місце-

вих 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 багатьох підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми державного та регіонального управління) з метою їх удосконалення доцільно піділити на три типи:

- 1) механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів;
- 2) механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;
- 3) механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Чинний механізм функціонування системи державного та регіонального управління являє структуру системи публічної влади, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи органів державного та регіонального управління та взаємодію між її елементами.

До механізмів функціонування системи державного та регіонального управління крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 р.), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших країнах світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприяє напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного управління та адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, децентралізації та посилення демократизації.

### 3. Держава як суб'єкт політичної влади

**Політична влада** – здатність однієї людини або групи осіб контролювати поведінку громадян і суспільства, виходячи із загальнонаціональних чи загальнодержавних завдань.

*Політична влада* – це вироблення і запровадження у життя політичних програм усіма суб'єктами політичної системи, а також різними неформальними угрупованнями за допомогою правових і політичних норм.

Політична влада здійснюється на трьох рівнях: 1) державою, 2) політичними партіями та громадськими об'єднаннями; 3) органами місцевого самоврядування.

На сьогодні система публічного управління та 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);

- *органів місцевого самоврядування* (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції.

До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є ко-



легіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших ор-

ганів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності.

**Економічна влада** – це об’єктивно обумовлені матеріальними потребами життя суспільства відносини, в яких власник засобів виробництва підкоряє своїм інтересам інтереси інших учасників виробництва, причому робить це, керуючись саме правом власника, що, звичайно, знаходить і своє правове підкріплення, правову основу. Такий порядок належить до матеріального і духовного виробництва. В звичайні, відносно спокійні періоди розвитку суспільства економічна влада домінує над іншими видами влади, тому що економічний контроль, підкреслює австрійський соціолог Фрідріх Хаєк, це не просто контроль однієї з сфер людського життя, ніяк не зв’язаний з іншими, це контроль над засобами досягнення всебічної мети.

В Італії, Швеції, Федеративній Республіці Німеччини та інших країнах Європи, Латинської Америки і Азії, США і Канади проявляється тенденція прагнення до розділу економічної та соціальної влади і до демократизації соціальної влади. На підприємствах дедалі більше затверджуються правові норми і власник позбавлений права приймати або звільняти працівника, особисто визначати йому розмір заробітної плати, підвищувати або понижувати в посаді, змінювати умови праці тощо. Всі ці соціальні питання регулюються законодавством і колективними трудовими угодами і вирішуються з участю профспілок, виробничих рад, державних і громадських бюро по найму робочої сили, суду та деяких інших державних і громадських установ.

Проблема економічної влади приваблювала і продовжує приваблювати дослідників найрізноманітніших шкіл і напрямків (Арістотель, Платон, Т.Гоббс, К.Маркс, Б.Рассел, М.Вебер та ін.). Одні обмежуються в її характеристиці такими поняттями, як «здатність», «можливість», інші – вводять додатково поняття «свобода», «відповідальність», «честь», «гідність» тощо. Не заперечуючи значущості означених вище позицій, відзначимо лише те, що влада в них у науковому плані розглядається відірвано від такої фундаментальної властивості цивілізації, як привілеї, зокрема економічні привілеї.

Можна виділити три основні категорії економічних привілеїв:

- 1) сфера споживчих можливостей (володіння ресурсами та їх розподілом);
- 2) сфера майнових прав (власність);
- 3) сфера управління.

Вольовий початок економічних відносин, який інтегрує усі три сфери економічних привілеїв, є генералізуючою рисою економічної

влади. Тому вивчати економічну владу у відриві від цих привілеїв та носіїв (держава, суспільство, особистість тощо) цих відносин досить проблематично. Практично завжди існують їх взаємопереходи. Економічна влада, власність, ресурси, управління створюють базовий механізм руху економічних процесів і організують їх зміст. Такий типологічний аналіз дозволяє поглибити розуміння цих фундаментальних форм руху економічних процесів у ринковий період.

Економічний процес обміну товарів і послуг (транзакція) з такої точки зору є симетричним відношенням, кожний з контрагентів щонайменше отримує від свого партнера, віддаючи йому натомість те, що цьому партнерові належить. Згідно з класичними уявленнями за умов ринку транзакція теоретично дістає своє завершення, коли обмін товарів досягає точки рівноваги. Тільки в такому випадку можна припустити, що кожний з учасників має більш або менш однакову владу над своїми контрагентами.

*Типи економічної влади:*

1) влада власників ресурсів (приватна власність), чий економічний засоби дозволяють здійснювати виробничу діяльність чи збут продуктів цієї діяльності, хто користується тими або іншими привілеями, впливає на поведінку не зайнятих працею людей.

2) економічна влада роботодавців, які перебувають в економічній залежності від клієнтів.

3) економічна влада роботодавців над найманим персоналом.

4) економічна влада, яка спирається на володіння капіталом; влада, яка витікає з переваги участі в суспільних прибутках;

5) економічна влада, яка базується на структурах «тіньової» економіки.

6) економічна влада, що ґрунтується на титульній або функціональній власності конкретної особи на ведення будь-якої господарської діяльності; майнових відносинах і праві на суспільні привілеї та майнові відносини, об'єктом яких виступають ресурси сумісного використання.

7) економічна влада тих структур, чий владні засоби дозволяють здійснювати планування та регулювання економіки країни, роздержавлення і приватизацію державної власності.

Економічна влада, яка спирається на володіння засобами виробництва в суспільстві, близькому до ідеального ринкового, має структурний характер. Це зовсім не означає, що економічна влада роботодавця над робітником складається виключно з володіння благами.

Власник засобів виробництва реалізує цю владу перш за все вільним контролем над ресурсами виробництва. Зокрема, він сплачує найманому робітникові вартість його робочої сили у відповідності до рівня розвитку суспільства.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення поняття «влада»?
2. Дайте визначення поняття «Система органів публічної влади в Україні»?
3. Назвіть систему органів державної влади в Україні?
4. Визначте спільні риси та відмінності державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.
5. Визначте можливі проблеми взаємодії місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.
6. Опишіть механізм державного та регіонального управління за видами владних суб'єктів?
7. Назвіть характерні риси централізації влади?
8. Назвіть характерні риси децентралізації в управлінні?
9. Визначте властивості діяльності органів державної влади?
10. Назвіть вищий орган виконавчої влади в Україні?
11. Назвіть вищий орган законодавчої влади в Україні?
12. Сформулюйте загальносистемні принципи державного управління?
13. Дайте визначення поняття «політична влада».
14. Розкрийте зміст поняття «економічна влада».
15. Визначте типи економічної влади.

## **Тема 7. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ : ДОСВІД КРАЇН ЄС**

- 1. Сутність регіонального управління**
- 2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком**
- 3. Регіональні органи державного управління**
- 4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами**
- 5. Досвід розвитку регіонального управління в ЄС**

### **1. Сутність регіонального управління**

Незалежна Україна отримала у 1991 році систему регіонального Влади управління успадковану з соціалістичного періоду своєї історії. Тому формування ефективного регіонального управління, яке б ґрунтувалося на демократичних засадах та забезпечувало баланс інтересів держави та регіонів виступає однією з ключових проблем державного управління, а також основним завданням адміністративної й політичної реформ. При цьому, враховуючи інтеграційні процеси України, модель такого управління має формуватись на основі поєднання власної традиційної соціокультурної системи з соціокультурними системами країн, які будуть стратегічними партнерами. При обранні таких країн слід враховувати особливості географічного розташування нашої держави та історичних обставин, в яких розвивалась Україна.

Регіональне управління передбачає сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на суспільну діяльність регіону. Предметом такого управління є економіка регіону й суспільні процеси. Об'єктом виступає регіон. Існує кілька підходів до визначення поняття регіон. Зокрема, природні регіони фіксують просторові відмінності у природному середовищі; соціально-демографічні регіони показують території, в межах яких спостерігається достатньо однорідна демографічна ситуація, і які мають однаковий рівень соціального розвитку; економічні регіони виділяють за характерною структурою та спеціалізацією господарства; адміністративні регіони – це адміністративно-територіальні одиниці верхніх рівнів у територіальному поділі країни.

Відповідно до визначення, що надається в Енциклопедії державного управління регіон являє собою адміністративно-

територіальну одиницю субнаціонального рівня, утворену в законодавчому порядку з урахуванням, історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Регіональне управління передбачає організуючий і регулюючий вплив органів державної влади на життєдіяльність населення регіону, в цілях її упорядкування і відтворення, що спирається на їх владну силу.

Енциклопедія державного управління визначає регіональне управління як вид державного управління, його важливу складову, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, областей тощо) у межах їх компетенцій.

Головною метою регіонального управління є забезпечення комплексного розвитку регіонів (зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній і адміністративній структурі; зміни в суспільній свідомості, традиціях і звичках) та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб їх населення. Цілі регіонального управління класифікуються наступним чином.

По-перше, за змістом: економічні (збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективного використання його ресурсного потенціалу, зменшення диференціації регіонального розвитку), соціальні (розбудова соціальної інфраструктури), демографічні напрямки (покращення демографічної структури населення, зростання народжуваності та зменшення смертності), політичні (відповідно до визначених Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону, зокрема щодо збереження єдиної незалежної держави, усунення умов для дезінтеграційних, сепаратистських процесів), екологічні (пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування), науково-технічні (конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону).

По-друге, за часом: довгострокові (10 - 15 років), середньострокові (3 - 5 років), короткострокові (на рік). По-третє, за рівнем, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та

адміністративно-територіальні одиниці (обласний й місцевий рівень).

На загальнодержавному (національному) рівні передбачається визначення цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку країни і регіональної політики, враховуючи специфіку регіонів. При цьому держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, у яких регламентує основні параметри розвитку за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної політики.

На регіональному (обласному) рівні узгоджуються регіональні (обласні), галузеві і підприємницькі інтереси. Саме область виступає найважливішою одиницею регіонального управління, оскільки саме тут реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення, а через фінансування з бюджету області і держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування.

Найбільш проблематичним і складним залишається місцевий (низовий) рівень управління. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні і власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст.

Серед українських науковців набуває поширення думка, відповідно до якої під регіональним управлінням розуміється не лише діяльність центральних органів виконавчої влади й місцевих державних адміністрацій щодо регіону, але й дії його мешканців, місцевої еліти, які спрямовані на вирішення спільних проблем. При цьому система регіонального управління представляється як взаємоузгоджена діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку регіону. Такий підхід дає змогу відійти від однобічного сприйняття регіонального управління лише як процесу взаємовідносин між вищим та нижчим управлінськими рівнями. Більш того, таке тлумачення відповідає концепції демократичного врядування, що передбачає реалізацію владних повноважень органами публічної влади в органічному взаємозв'язку і за безпосередньої участі громадян, їх організацій у виробленні та реалізації публічної політики.

До суб'єктів регіонального управління належать: профільний центральний орган державної виконавчої влади, обласні та місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, неурядові інституції.

До основних функцій регіонального управління належать: визначення рівня соціально-економічного розвитку регіону та аналіз ситуації для виявлення проблеми в регіональному розвитку, обґрунтування шляхів їх вирішення і мобілізація засобів для їх розв'язання; прогнозування і планування регіонального розвитку (ця функція полягає в розробці стратегії економічного й соціального розвитку регіону, на основі якої формуються програми соціально-економічного розвитку територій); організація регіонального управління – формування організаційних структур управління на основі проектування нових або вдосконалювання існуючих; мотивація регіонального розвитку – передбачає забезпечення постійного підвищення рівня життя населення; контроль процесу соціально-економічного розвитку (здійснюється з метою досягнення поставлених цілей і подолання проблемних ситуацій); регулювання регіонального розвитку – здійснюється на основі розроблення нормативно-правових актів й передбачає систему заходів, що спрямовує розвиток соціально-економічних процесів та суспільних відносин відповідно до визначених цілей та завдань.

Виходячи з визначення головної мети регіонального управління, що передбачає забезпечення комплексного регіонального розвитку та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб населення, виділимо типи регіонального розвитку: асиметричний, гармонійний, нейтральний.

*Асиметричним* – при якому регіони, що мають певні переваги на початку періоду, у майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання, ще більше відстають.

При *гармонійному* типі розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується.

*Нейтральним* є такий, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним упродовж тривалого часу. При цьому, жоден з таких типів не може бути апріорі визнаний позитивним або негативним, оскільки інколи відносне відставання може бути стимулом для пошуку нових можливостей розвитку регіону.



Основою забезпечення регіонального розвитку є державна регіональна політика, що проводиться сьогодні у всіх провідних країнах світу. Державна регіональна політика регулює систему взаємовідносин між центром і регіонами, і спрямована на організацію території відповідно до прийнятої державою стратегії розвитку. Основні завдання державної регіональної політики полягають у збереженні цілісності та єдності території, досягненні балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, скороченні відмінностей в соціально-економічному розвитку, підвищенні рівні життя населення, створенні рівних умов для громадян, незалежно від місця проживання.

## **2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком**

Інституціональне середовище передбачає сукупність «правил гри», тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні і юридичні рамки взаємодій між людьми. Тобто, інституціональне середовище являє собою чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для суб'єктів, які формуються в межах певної системи координації відповідної діяльності. Парадигма інституціоналізму виходить із визначення категорії інститутів, які пов'язуються із соціальним характером організації суспільного життя, у тому числі закономірностями розвитку економічних відносин.

Інститути мають вигляд створюваних людьми рамок поведінки, які впливають на політичну, економічну та соціальну взаємодію. При цьому основними складовими елементами інституціонального середовища регіонального управління є: законодавча та нормативно-правова база, адміністративно-управлінська структура, організаційно-економічна структура, інфраструктура підтримки управлінських рішень.

Законодавча та нормативно-правова база регіонального управління передбачає юридичне закріплення правил і норм здійснення управлінської діяльності у публічній сфері на регіональному рівні, процедурний контекст якої забезпечується: концептуальними засадами (стратегічний і політичний вектори розвитку регіонів); інституційними умовами (розвиток інфраструктури функціональних органів та організацій для здійснення професійної діяльності у сфері регіонального управління); режимним регулю-

ванням (особливе поєднання комплексу правових засобів (взаємодіючих дозволів, заборон, позитивних зобов'язань), що створюють специфічний механізм правового регулювання, пов'язаний не стільки з конкретними ситуаціями, скільки з більш широкими соціально-економічними процесами, в рамках яких взаємодіють суб'єкти та об'єкти проектної діяльності); інструктивно-методичною регламентацією (нормування та алгоритмізація технології регіонального управління).

В умовах, коли регіональне управління характеризується одночасним впливом старих і нових інститутів, більшість яких перебуває у стадії пошуку, важливим питанням є аналіз взаємодії органів влади центрального та регіонального рівнів при розробці документів регіонального розвитку.

Стратегія розвитку регіону, як складова загальнодержавної системи планування розвитку, є моделлю досягнення соціально-економічних цілей регіону, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій субнаціонального рівня. На її основі розробляються стратегічні плани і регіональні цільові програми, що містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по певних цілях та напрямках діяльності (від стратегічних до поточних по роках реалізації), визначають виконавців, ресурси та строки виконання.

Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями економічного і соціального розвитку областей на середньостроковий та довгостроковий періоди. Проекти стратегій розробляються обласними державними адміністраціями на основі відповідного рішення обласних рад.

Регіональні стратегії розвитку разом із Державною стратегією регіонального розвитку є основою для розроблення програм економічного і соціального розвитку регіонів України (середньострокових та щорічних), які в свою чергу є основою для розробки державних і регіональних цільових програм. Отже, політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні.

Статтею 116 Конституції України за Кабінетом Міністрів України закріплена розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного

розвитку України; статтею 119 за місцевими державними адміністраціями закріплено забезпечення на відповідній території виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку.

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено порядок затвердження та виконання програмних документів економічного і соціального розвитку, права та відповідальність учасників. Згідно зі статтею 1 «Програма економічного і соціального розвитку України – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери».

Розробка стратегії розвитку регіону є домінантним заходом ефективного регіонального управління: по-перше, стратегія становить основу для розробки інших програмних і проектних документів щодо розвитку області; по-друге, вона містить обґрунтування для укладання угоди між центром і регіоном на спільне фінансування тих завдань, які відображають сферу інтересів як держави, так і регіону і підлягають першочерговому виконанню; по-третє, розробка стратегії сприяє формуванню нових відносин між учасниками регіонального розвитку. Практична реалізація стратегії потребує створення відповідної адміністративно-управлінської структури.

Щодо адміністративно-управлінської структури, то вона є публічним інститутом, представленим органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними організаціями (підприємствами, установами), громадськими організаціями, які взаємодіють між собою в процесі регіонального управління у межах встановлених інституційних «правил гри».

Виходячи з трьох рівнів системи прогнозних і програмних документів (довгострокові, середньострокові та короткострокові) доцільно виділяти і три види організаційних структур управління

програмами регіонального розвитку: стратегічний, проектний, оперативний (як це прийнято в ЄС).

Стратегічні організаційні структури управління відзначаються централізованим характером, необхідним для забезпечення єдності прийнятих стратегічних рішень і довгострокового розвитку регіону.

Проектні організаційні структури управління доцільно створювати на період життєвого циклу проекту розвитку територіальної системи, тобто це тимчасово діючі державні структурні одиниці. Проектні структури реалізують функції управління проектом розвитку (з розробки до завершення), аналізу, добору і детального проектування підпроектів, що входять у рамки проекту, організації їхнього фінансування, контролю за їхньою реалізацією.

Оперативними організаційними структурами управління можуть бути різного роду підприємства й організації, як тимчасового, так і постійного характеру, що відповідають за реалізацію окремих підпроектів. Оперативні організаційні структури управління можуть бути як державні, так і комерційні або громадські. Вони пов'язані з проектними структурами шляхом реалізації фінансування і контролю. Оперативні структури управління характеризуються значною децентралізацією.

Організаційно-економічна структура представлена інституціями, між якими регулюються економічні відносини у межах регіонального управління. Зокрема, фінансово-економічний супровід регіонального управління з використанням бюджетних, позабюджетних коштів та інших фінансових джерел виконують наступні інституції: державні фонди підтримки проектів регіонального розвитку (Державний фонд регіонального розвитку; Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні); фонди, створені за підтримкою держави, з фінансуванням за рахунок ресурсів донорів (Український фонд соціальних інвестицій); міжнародні грантові фонди («Східна Європа», «Відродження»); українські та міжнародні благодійні фонди і організації; фінансово-кредитні установи (Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (ДІФКУ); Європейський інвестиційний банк). Зазначені інституції здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території.

В країнах ЄС подібні структури ефективно співпрацюють з владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводу про-

ектів розвитку територій. Вони виконують роль своєрідних каталізаторів соціально-економічного розвитку регіонів. Інфраструктура підтримки регіонального управління представлена інституціями, які забезпечують сприятливі умови для здійснення ефективної управлінської діяльності, зокрема: спеціальні структури з експертизи, консалтингу, маркетингу, технічної допомоги в розробці проектів міжнародної технічної допомоги та державно-приватного партнерства тощо.

Розбудова інституціонального середовища управління регіональним розвитком в Україні характеризується динамічністю щодо формування «правил гри», режимів ресурсного забезпечення, проектної діяльності в публічній сфері, а також повільністю щодо забезпечення балансу інтересів, створення національного стандарту, інформаційного каркасу тощо.

## **2. Регіональні органи державного управління**

За Конституцією України здійснення виконавчої влади в областях, районах, покладено на місцеві державні адміністрації. Вони наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

Тобто, місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і

Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень й несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Рішення, які суперечать Конституції або законодавству, можуть бути скасовані Президентом або главою місцевої держадміністрації вищого рівня (ст.118 Конституції України).

Для обговорення найбільш важливих питань діяльності місцевих державних адміністрацій – створюються комісії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій і в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їхню структуру (до складу відповідної державної адміністрації входять: голова, перший заступник голови, заступники голови, керівники та посадові особи головних управлінь, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів держадміністрації), призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників і за узгодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників. Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є: галузеві й функціональні управління. Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) громадського життя і відповідають за стан справ у цих галузях.

Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є: установи освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні, радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і утримуються за рахунок місцевого бюджету; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації.

Повноваження органа виконавчої влади – це закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію. Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України й Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні й делеговані.

Владні повноваження за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління класифікуються на загальні (як органа загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

До компетенції місцевих державних адміністрацій входить: забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм розвитку; підготовка й виконання відповідних районних і обласних бюджетів; управління переданими об'єктами державної власності; здійснення державного контролю; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій включають: щодо економічного і соціального розвитку шляхом розроблення програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання; щодо бюджету й фінансів передбачають складання проекту відповідного бюджету й забезпечення його виконання; щодо управління майном, приватизації й підприємництва передбачають здійснення на відповідній території управління об'єктами, які перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності; щодо містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку передбачають організацію експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами зазначених галузей; щодо використання й охорони земель, природних ресурсів і навколишнього середовища включають розроблення й забезпечення виконання програм у сфері екології; щодо науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення й соціального захисту передбачають реалізацію державної політики в цих сферах; щодо зайнятості населення, праці й заробітної плати передбачають реалізацію державних гарантій у сфері праці; щодо міжнародних і зовнішньоекономічних відносин передбачають забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва; щодо оборонної діяльності передбачають забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій включають повноваження, що передаються адміністрації від інших органів влади на підставі закону. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня у межах, визначених законами, Кабінетом

Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Оскільки обласні й районні ради на сьогодні не мають власних виконавчих органів (а тільки виконавчий апарат забезпечення діяльності самої ради), то відповідні повноваження рад (як делеговані) здійснюються місцевими державними адміністраціями. Політичною реформою на рівні місцевого самоврядування передбачено створення власних виконавчих органів обласними та районними радами. Натомість мають бути ліквідовані районні державні адміністрації та переглянуті функції обласних державних адміністрацій.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються регламентами, що затверджуються їх головами на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Робота держадміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а у разі потреби – оперативними (місячними, тижневими) планами, що затверджуються головою держадміністрації. Управління (відділи) та інші структурні підрозділи, апарати держадміністрацій складають квартальні та місячні плани, які затверджуються заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату держадміністрації.

План роботи адміністрації повинен передбачати такі розділи: робота щодо реалізації державної регіональної політики; виконання законодавства України; реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного регіону; перелік різноманітних організаційно-масових заходів, що мають здійснюватися адміністрацією, а також деякі інші питання.

Основною організаційною формою роботи держадміністрацій є засідання (наради), на яких розглядаються питання віднесені до їх компетенції. Наради проводяться головою, заступниками голови, керівниками апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації відповідно до плану роботи.

Контроль за ходом виконання актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови місцевої державної адміністрації здійснюється шляхом: аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації



виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях; розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов'язків) з виконання встановлених завдань.

Голова місцевої держадміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно з законодавством.

#### **4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади**

Відносини місцевих державних адміністрацій виникають між органами державної влади в горизонтальних (координаційні) і вертикальних (субординаційні) проекціях. Законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відносини із Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів при здійсненні своїх повноважень. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента й щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією її повноважень, а також про суспільно-політичний, соціально-економічний, екологічний стан території, вносять пропозиції з питань удосконалювання чинного законодавства України, системи державного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень, про стан території, вносять пропозиції з питань удоскона-

лення чинного законодавства України й практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади існують органи двох типів:

1) підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги й завдання відповідного міністерства або іншого центрального органу державної виконавчої влади (головне управління економіки, головне управління АПК);

2) підпорядковані міністерствам або іншим центральним органам державної виконавчої влади, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями (УМВС, Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

Відносини з центральними органами державної виконавчої влади ґрунтуються на взаємодії, підзвітності й підконтрольності їм структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У випадку визнання центральним органом державної виконавчої влади незадовільної роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, керівник центрального органу державної виконавчої влади звертається з пропозицією до голови місцевої державної адміністрації, який розглядає цю пропозицію й у місячний термін має прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У свою чергу керівники територіальних органів міністерств з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій є підзвітними і підконтрольними їх головам. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами питання про відповідність займаної посади керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні в місячний термін прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Щодо відносин між обласними й районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів

районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам та іншим норм-правовим актам України, голів обласних державних адміністрацій. Право скасовувати накази керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України мають також керівники відповідних управлінь обласної держадміністрації. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно звітують перед керівництвом обл. рівня.

Щодо відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними й районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси), підзвітні й підконтрольні відповідним радам.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право: до-радчого голосу на засіданнях відповідних рад; виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна й районна ради можуть виразити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами й сільськими, селищними й міськими головами. Вони сприяють радам у здійсненні власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцненні матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування.

## **5. Досвід розвитку регіонального управління в країнах Європейського Союзу**

Досвід багатьох європейських держав, у тому числі країн Центральної та Східної Європи, переконливо свідчить про те, що

ефективна регіональна політика є вагомим чинником інтеграції до ЄС. Європейський Союз є найбільш успішним і найефективнішим в світі інтеграційним утворенням, про що свідчать висока ступінь економічної взаємозалежності країн-членів і глибина політичної інтеграції. В рамках Євросоюзу отримав максимальний розвиток принцип субсидіарності, а регіони, як складові частини національних держав, були визнані невід'ємним елементом європейської інтеграції.

Європейський Союз об'єднує на сьогодні 28 країн з населенням близько 500 млн. осіб. Адміністративно-територіальний устрій європейських країн є різномірними, що було суттєвою перешкодою при впровадженні наднаціональної регіональної політики ЄС, ускладнювало навіть зіставлення регіонів різних держав за рівнем соціально-економічного розвитку та потенціалом сталого господарського зростання. Складнощі постали й перед структурними фондами ЄС, що мали розподіляти фінансові кошти між окремими регіонами. Наприклад, Німеччина з населенням 82,79 млн. складається з 16 федеральних земель, в той час як у сусідній Франції, де живе близько 67,19 млн., є 22 регіони. Разом із тим, Литва з населенням менше 3 млн. жителів розділена на 10 повітів.

Таким чином, кількість населення регіону першого рівня адміністративно-територіального поділу у Німеччині й Литві відрізняється у 15 разів. Першу версію єдиної багаторівневої системи регіонів ЄС в 1970-х роках представив Євростат, запровадивши систему NUTS (з фр. – Номенклатуру територіальних одиниць для статистичного обліку). NUTS є стандартом територіального поділу, що охоплює країни ЄС. NUTS-одиниці можуть відповідати адміністративно-територіальним одиницям країн, але в деяких випадках ця відповідність відсутня. У 1990-ті роки NUTS зайняла ключове місце в системі наднаціональної регіональної політики, а у 2003 році отримала в рамках ЄС формальний статус загальної класифікації територіальних одиниць для статистичного обліку. Критерієм порівняння регіонів NUTS й адміністративних одиниць виступає чисельність населення: у середньому регіони NUTS-1 повинні мати від 3 до 7 млн. жителів, NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн., NUTS-3 – від 150 до 800 тис. У 28 країнах ЄС нараховується 98 регіонів NUTS-1, 276 NUTS-2 і 1342 -100 NUTS-3. За кількістю регіонів лідирують найбільші держави-члени. Так, Німеччина має 17 одиниць NUTS-1, у Великій Британії таких одиниць 13, у Франції - 10.

Важливим є те, що систему NUTS було запроваджено в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Завдяки цьому при приєднанні нових держав до ЄС упродовж 2004 і 2007 років не з'являлося реальних проблем для роботи інститутів, відповідальних за проведення регіональної політики, про що свідчить досвід розширення. Запровадження системи NUTS не скасовує значних контрастів між регіонами. Так, з 276 регіонів NUTS-2 у 24 чисельність жителів не досягає 400 тис. чол., тоді як у 23 регіонах перевищує 4 млн.

Економічні диспропорції є ще більш значними. За розміром ВВП лідирує французький Іль-де-Франс (542 млрд. євро), італійська Ломбардія (330 млрд. євро), іспанська Каталонія (207 млрд. євро). Разом із тим, у деяких регіонах Болгарії NUTS-2 рівня аналогічний показник складає від 6 до 11 млрд. євро.

Із набуттям членства у ЄС країн Центральної та Східної Європи зросли диспропорції не лише між державами-членами, але й між їх регіонами. Серед «старих» членів ЄС найнижчий показник серед регіонів NUTS-2 мала Західна Греція, де ВВП на душу населення склав 49 % від середнього по ЄС. При цьому у Лондоні цей показник перевищив середній по Євросоюзу в 3,4 рази. У Латвії, яка є регіоном NUTS-2, ВВП на душу населення дорівнював 25,3 %. З приєднанням до ЄС у 2007 році Болгарії контрасти стали ще більшими. В її Північно-Західному і Південно-Центральному регіонах ВВП на душу населення складав 9,6 % від середнього по ЄС. Підвищення ВВП на душу населення в бідних регіонах є сьогодні основним завданням ключового напрямку регіональної політики ЄС - «конвергенції».

Викладені вище причини зумовили потребу у проведенні в країнах ЄС масштабної регіональної політики, яка поступово набувала все більшого значення. В об'єднаній Європі шість країн засновників (Німеччина, Франція, Бельгія, Нідерланди, Італія, Люксембург) міжрегіональні диспропорції не були настільки вражаючими, і заходи регіональної політики не сприймалися як пріоритетні. Крім того, одразу стало очевидним, що їх реалізація передбачала необхідність вкладення значних фінансових ресурсів, на що ЄС на той час не був готовий. Очікувалося, що лібералізація європейського ринку вирішить декілька існуючих нерівномірностей та допоможе «проблемним» регіонам подолати відставання. На той час тільки Італія була зацікавлена в проведенні загальної регіональної політики ЄС, що пояснювалось низьким рівнем розвитку південних регіонів країни.

Юридична основа європейської регіональної політики міститься у статтях 174-178 Угоди про функціонування Європейського Союзу, яка отримала назву «Римська угода». Зокрема, у статті 174 ідеться про необхідність «посилення економічного, соціального і територіального згуртування для гармонійного розвитку всього Євросоюзу. ЄС прагне зменшити диспропорції між різними регіонами та відставання найбільш неблагополучних регіонів». Стаття 174 документу також визначає, що особливу увагу слід приділити «сільським районам, зонам, що переживають економічні трансформації, а також зонам з помітними географічними або демографічними проблемами: північним, прикордонним, гірським та острівним територіям».

Разом із тим, до 1970-х років на рівні ЄС робилися вельми скромні зусилля щодо згладжування територіальних диспропорцій. Зокрема, у 1958 році для виконання одного з положень Римської угоди про гармонізацію і зниження відмінностей у розвитку регіонів були створені два галузевих фонди: Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Європейський фонд аграрної допомоги і гарантій, які відповідно проводили заходи з боротьби із безробіттям та сприяння поліпшенню господарської структури аграрних районів. У 1975 році був створений один з основних інструментів регіональної політики – Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), який займався розподілом коштів між проектами, реалізованими в найбільш відсталих регіонах.

Таким чином, на перших етапах регіональна політика зосереджувалась в основному на регіональних аспектах загальної соціальної та загальної аграрної політики. Кількість держав, зацікавлених у наднаціональній регіональній політиці збільшилася після вступу до ЄС Ірландії, Іспанії та Португалії, що мали великі території невисокого рівня соціально-економічного розвитку. В кінці 1980-х років була проведена реформа структурних фондів ЄС, детально розроблений механізм реалізації регіональної політики, уточнені її цілі, збільшено фінансування. Маастрихтський договір 1992 року задекларував як один з пріоритетів ЄС політику вирівнювання стану регіонів у країнах-членах. З 1994 по 1999 роки приблизно одна третина бюджету Євросоюзу спрямовувалася на реалізацію регіональної політики. В цей час були остаточно сформовані фінансові інструменти, які включали в себе структурні фонди та спеціалізовані програми (ISPA, SAPARD, PHARE).

Приєднання високорозвинених Швеції, Фінляндії та Австрії, а пізніше у 2004 і 2007 роках менш благополучних країн колишнього соціалістичного табору сприяли відчутній трансформації наднаціонального регулювання територіального розвитку в ЄС у бік більшої прозорості його механізмів.

Відбулося чимало змін щодо реалізації регіональної політики в ЄС, включаючи перехід на принцип багаторічних фінансових перспектив. Ефективність заходів з вирівнювання соціально-економічного розвитку європейських регіонів почала підвищуватись з кінця 1980 років. Так, Греція, Іспанія, Ірландія та Португалія, як основні бенефіціари політики єднання продемонстрували зростання. За період з 1995 по 2005 роки, ВВП на душу населення Греції збільшився з 74 до 88% по відношенню до середнього показника у ЄС. Аналогічний показник Іспанії за цей же період змінився з 91 на 102%. Як найбільш позитивний фахівці виділяють досвід Ірландії. Між 1977 та 2007 роками ВВП на одну особу в країні виріс із менш ніж 75% у середньому по ЄС до 125%: якщо цей показник у 1977 році був приблизно однаковим у Греції, Ірландії та Іспанії (9000 дол. США), а Португалії – 6000 дол. США, то у 2007 році він був у Португалії на рівні 11000 дол. США, Греції та Іспанії – 15000 дол. США, а в Ірландії – 27500 дол. США. «Кельтський тигр», як титулюють Ірландію за економічні результати розвитку, дійсно продемонстрував надзвичайну динаміку розвитку буквально за два десятиліття.

Разом із тим, не завжди заходи регіональної політики виявлялись настільки ефективними. Італія за період з 1995 по 2009 роки демонструвала падіння ВВП на одну особу, хоча рівень її підтримки з європейських фондів не був меншим за середній по ЄС. Після об'єднання Німеччини в її Східні землі було зроблено значні фінансові інтервенції. При цьому, за даними Німецького товариства технічного співробітництва (GIZ), в усіх 6 східнонімецьких землях ВВП на душу населення не перевищує 65% від середнього по ЄС. Починаючи з 1989 року було започатковане середньострокове програмування регіонального розвитку (два програмних періоди 1989–1993 рр., 1994–1999 рр.), а з 2000 р. в ЄС запроваджене семирічне програмування.

У ході реформи регіональної політики 1988-1989 років Єврокомісія запровадила чотири принципи функціонування структурних фондів, а саме: програмний багаторічний характер, під яким мається на увазі планування на семирічний період та використання

коштів в структурних програмах, націлених на вирішення конкретних проблем; концентрацію, що означала націленість заходів на пріоритетні цілі, що спрямовані на допомогу найбільш нужденним регіонам; партнерство в роботі Єврокомісії та відповідних органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях на всіх стадіях діяльності; доповнюваність, відповідно до якої всі заходи, що фінансуються фондами ЄС, співфінансуються з боку країн-членів.

Цілями регіональної політики було визначено: конвергенцію – допомогу територіям, що відстають у своєму розвитку (ВВП яких нижчий за 75% від середнього по ЄС); регіональну конкурентоспроможність та зайнятість: підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій, а також боротьбу з безробіттям; європейське територіальне співробітництво: гармонічний та рівномірний розвиток всіх територій об'єднання.

У свою чергу національні уряди, базуючись на зазначених стратегічних цілях та принципах, мали визначати свої пріоритети та виробляти свої національні стратегічні плани. На сьогодні асигнування на регіональну політику ЄС, що отримала назву «політики єднання», здійснюються через три фінансові інструменти: структурні фонди – вищезгадані ЄФРР і ЄСФ, а також створений у 1993 році Фонд єднання. Структурні фонди націлені на скорочення регіональних відмінностей (через ЄФРР також здійснюється підтримка транскордонного та транснаціонального регіонального співробітництва). Фонд єднання фінансує проекти в таких сферах, як транс'європейські транспортні мережі, охорона навколишнього середовища, альтернативна енергетика. Для регіонів країн-кандидатів на вступ до ЄС були запроваджені інструменти допомоги перед вступом, що сприяли підготовці розширення ЄС на Схід.

У 2000-х роках важливим викликом, що постав перед ЄС стала підготовка до розширення та прийняття до 10 нових членів у 2004 році, що супроводжувалось збільшенням населення ЄС на 20%. При цьому ВВП зріс лише на 5%.

Наднаціональна регіональна політика ЄС в багатьох країнах поступово перетворилася на ключовий елемент національної регіональної політики. У ряді країн регулювання соціально-економічного розвитку територій стало зводитися до розробки програм регіонального розвитку для подальшої їх реалізації спільно з ЄС. При цьому внесок структурних фондів звичайно перевищував долю



фінансування національних бюджетів, але не повинен був становити більше 75% всього обсягу капіталовкладень.

У 2020-х роках реалізується новий етап політики єднання. Її фінансування здійснювалося в рамках декількох сотень операційних програм, які об'єднували 2 млн. проектів. Виділення коштів відбувалося в три етапи - невеликі авансові платежі, асигнування в процесі реалізації проекту та завершальні платежі на основі представлених ЄС документів про витрати. Фінансування було перерозподілене на користь «нових» країн-членів. Розподіл асигнувань між регіонами залежав від чисельності населення і ступеня відставання по ВВП на душу населення від середнього рівня по ЄС. Додатково враховувався рівень безробіття. Провідними одержувачами допомоги ЄС стали регіони Польщі, яка помітно випередила інші країни. Крім того, в регіональній політиці ЄС стався перехід від виключної підтримки проблемних територій до поєднання цієї мети із завданням додання динамізму економіці всіх європейських регіонів.

За період з 2015 по 2022 роки витрати, пов'язані з реалізацією регіональної політики ЄС, склали майже 350 млрд. євро, що становить 36% видатків загального бюджету Євросоюзу. Нова семирічна програма з реалізації політики єднання на 2020-2030 роки також передбачає збільшення витрат на 50 %, що приблизно становить третину бюджету існуючого ЄС. Цей факт в черговий раз підкреслює роль регіональної політики як важливого чинника сталого розвитку територій, сприяння зайнятості населення і подолання економічної та фінансової кризи.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Сутність регіонального управління з точки зору розвитку соціально-економічної політики держави.
2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком та його структура.
3. Система регіональних органів державного управління.
4. Обласна державна адміністрація як суб'єкт регіонального управління.
5. На яких принципах ґрунтуються відносини регіональних суб'єктів з центральними органами державної виконавчої влади?
6. Назвіть функції місцевих державних адміністрацій?

7. Визначте підпорядкованість місцевих державних адміністрацій центральним органам влади в Україні ?

8. Особливості взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади в Україні.

9. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» та його основні положення.

10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та його основні положення.

1. Дайте визначення поняттю «інституціональне середовище».

12. Назвіть основні складові елементи інституціонального середовища регіонального управління.

13. Продовжіть речення: «Адміністративно-управлінська структура є публічним інститутом, представленим органами...»

14. Розкрийте значення трьох видів організаційних структур управління програмами регіонального розвитку, а саме - стратегічного, проектного, оперативного.

15. Досвід розвитку регіонального управління в країнах ЄС.

16. Юридична основа європейської регіональної політики міститься у статтях 174-178 Угоди про функціонування Європейського Союзу, яка отримала назву «Римська угода». Що визначає 174 стаття?

17. Які фонди було створено у 1958 році для виконання одного з положень Римської угоди про гармонізацію і зниження відмінностей у розвитку регіонів?

18. Які принципи функціонування структурних фондів Єврокомісія запровадила у ході реформи регіональної політики 1988-1989 років?

## **ТЕМА 8. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА (РЕГІОНАЛЬНА) ПУБЛІЧНА ВЛАДА**

- 1. Муніципальна (регіональна) публічна влада і місцеве самоврядування.**
- 2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та державного управління.**
- 3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.**
- 4. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення.**

### **1. Муніципальна (регіональна) публічна влада і місцеве самоврядування**

Державна (публічна) влада спрямована на вирішення суспільних справ, розповсюджується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території. Вона здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Цей апарат підпорядковує всі шари суспільства, соціальні групи своїй волі, управляє на основі організованого примусу на основі законодавчого поля. Апарат публічної влади існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Але апарат, і перш за все його керівництво відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють. В умовах демократії апарат лише під тиском громадського суспільства відображає реальні інтереси більшості соціальних груп, а в умовах авторитаризму правителі особисто визначають, у чому полягають інтереси й потреби суспільства.

Державна (публічна) влада виступає у двох формах: державна влада та влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Влада місцевого самоврядування характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць;
- 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;
- в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

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

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, його коштів та контролю, у включенні жителів села, селища або міста до процесу самодопомоги і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, у пробудженні свідомості щодо глибокої солідарності інтересів суспільних з інтересами урядовими, інтересів індивідуальних з інтересами суспільними та державними. Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів. Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їх спільностей, а через те окремі проблеми суспільства в цілому, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості діяльності та функціонального призначення муніципальної влади.

Теорія функцій муніципальної влади виходить з законодавства України, спирається на досвід практичної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також досягнення наукової думки в галузі місцевого самоврядування, ряду інших правових дисциплін, зокрема теорії держави і права, конституційного, адміністративного права тощо.

**Функції муніципальної влади** – це кардинальні, однорідні, напрями публічно-владної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального розвитку з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань місцево-

го самоврядування.

Функції муніципальної влади:

1) реалізація природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування;

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

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

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

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

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Ст. 2) зазначено: «**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 і міст.

Отже, **місцеве самоврядування** – це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворювані громадою органи вирішувати питання місцевого значення.

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його **принципи** – основні засади організації та здійснення місцевого самоврядування. Істотними принципами місцевого самоврядування, закріпленими у ст. 4 Закону про місцеве самоврядування, є принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законо-

давством України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними та міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами України.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

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

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої вла-

ди – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Муніципальна влада, будучи самостійним видом публічної влади, за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його необхідності громадянському суспільству. Важливе функціональне призначення муніципальної влади – каталізація формування та вдосконалення громадянського суспільства, оскільки лише свідома участь жителів у процесі утворення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них відповідальності за рішення місцевих проблем, тим саме підвищує їх загальну соціальну та громадянську активність.

## **2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та державного управління**

На етапі децентралізації влади в Україні актуальними є проблеми розвитку інституту місцевого самоврядування діючого в умовах вдосконалення моделі держави на підставі політичних, економічних, соціальних та історичних традицій. Децентралізація влади є складним та багатоаспектним завданням державної політики. Вона передбачає часткову передачу повноважень від центральних органів влади до органів місцевого та регіонального рівнів. Децентралізація вимагає надання повноважень органом влади, які безпосередньо не належать до виконавчої гілки, а саме – місцевому самоврядуванню.

Історично самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей насамперед через природність такого управління. Маючи громадську природу, воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою.

Історично за умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування. З огляду на це місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізовано державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, гнучкіша управлінська система та більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

**Децентралізація влади** – це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру. Тобто децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. *Мета децентралізації державної влади:*

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

*Основними завданнями децентралізації влади є:*

- наближення не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг;
- перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні;
- максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян;
- визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, у кооперації з іншими громадами або делегувати органам державної влади.

При цьому важливо зазначити, що потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня.

Передавання тих або інших державних повноважень місцевим органам дає змогу розв'язати певні проблеми:

- 1) уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;



2) забезпечити участь громадян у здійсненні владних повноважень, політичному процесі;

3) сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефективній взаємодії з ним державних інституцій;

4) сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян.

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Слід підкреслити, що наукова розробка моделі місцевого самоврядування з урахуванням історичного досвіду минулого та сучасних політико-правових, економічних, соціальних та інших чинників та традицій України – важливий напрям досліджень останнього десятиріччя. Це зумовлено посиленням конкуренції різноспрямованих векторів розвитку, які репрезентують інтереси різних за характером і спрямуванням політичних сил.

Самостійність у межах своїх повноважень свідчить про те, що в даному випадку Конституція України сприймає місцеве самоврядування як відносно відокремлену частину державного механізму. Адже владні повноваження – це ознака, насамперед, державних органів та їх посадових осіб. Саме тому для органів місцевого самоврядування не може бути застосований принцип «дозволено все, що не заборонено законом», що стосується тільки саморозгортання демократії та інститутів громадянського суспільства, що не може існувати одне без одного.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Згідно ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного дер-

жавного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і системою державного управління, між договірним саморегулюванням і самоорганізацією суспільства і державним владно-примусовим регулюванням суспільних відносин та сприяє саморозгортанню демократії. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає, що кожен громадянин повинен не тільки добре розуміти особисту відповідальність, але і бути готовим узяти її на себе при вирішенні проблем місцевого співтовариства. Однак можна констатувати, що публічна влада в Україні та її інститути інколи працюють неефективно, що зумовлено наступними причинами:

1) відсутність у районних та обласних радах можливості самостійно реалізовувати місцеву політику через утворені ними виконавчі органи;

2) політизація місцевих рад та порушення принципу представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад;

3) недосконалість міжбюджетних відносин та брак стабільних джерел формування місцевих бюджетів;

4) недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Розвиток органів місцевого самоврядування як чинника механізмів місцевої самоорганізації населення та вирішення даних проблем є запорукою успішності та ефективності державного управління на його базовому рівні взаємодії з громадами та окремими індивідами. Досягти оптимізації інституту місцевого самоврядування в Україні рівня європейських стандартів можливо лише через встановлення та реалізацію його правової, організаційної та фінансової автономії.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає у конституційній та законодавчій фіксації наданих та делегованих йому прав і повноважень. Ці повноваження, як зазначено в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій щодо здійснення власних ініціатив із будь-якого питання віднесеного до його відання.. Оскільки Україна є членом Ради Європи, інститут місцевого самоврядування має бути врегульований відповідно до Єв-

ропейської Хартії про місцеве самоврядування, до якої приєдналася наша держава. Як і передбачено Європейською Хартією місцевого самоврядування, в Україні головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначені Конституцією нашої держави і її законодавством.

Ефективність здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності цілком залежить від характеру та змісту їх компетенції. *Компетенція місцевого самоврядування* – встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Зі змісту ст. 143 Конституції України випливає, що предметом відання органів місцевого самоврядування є здійснення від імені територіальної громади села, селища, міста: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.

*Сільські, селищні, міські ради виключно на пленарних засіданнях вирішують такі питання:*

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідації постійних та інших комісій ради, затвердження та зміни їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- 4) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради та інше.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку:*

- 1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

4) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування в галузі бюджету, фінансів і цін:*

1) затвердження проекту місцевого бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади;

3) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю:*

1) управління майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад.

*Компетенція органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку:*

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;

2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

3) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

4) вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

5) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

б) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

7) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у галузі будівництва:*

1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення;

2) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

3) надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту:*

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та

фінансового забезпечення;

2) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

3) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:*

2) встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;

3) підготовка і затвердження проектів місцевих програм охорони довкілля;

4) вимагання плати за землю та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення:*

1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

2) вирішення питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла;

3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян:*

1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

2) створення комунальних аварійно-рятувальних служб;

3) створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних си-

туацій техногенного та природного характеру;

4) здійснення державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів.

Отже, органи місцевого самоврядування у межах законодавчо визначеної компетенції вирішують широке коло питань у різних сферах суспільного життя.

*Повноваження органу місцевого самоврядування* – права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Так, законами України за органами місцевого самоврядування закріплено повноваження щодо:

1) управління економікою (промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом і житлово-комунальним господарством, комунікаціями, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, а також розгляд справ про адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві, житлово-комунальному господарстві, в галузі торгівлі);

2) управління соціально-культурним будівництвом (освітою і наукою, охороною здоров'я населення, культурою, фізичною культурою, спортом і туризмом, у справах сім'ї та молоді, в сфері соціального захисту населення, а також розгляд справ про адміністративні правопорушення в сфері охорони здоров'я);

3) участі у здійсненні управління адміністративно-політичною діяльністю (обороною, юстицією, внутрішніми справами, надзвичайними ситуаціями та безпекою).

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

Представницькими органами місцевого самоврядування є *ради народних депутатів*.

Рада є колегіальним органом, яка складається з депутатів, обраних безпосередньо населенням.

Форми діяльності рад народних депутатів умовно можна розподілити на такі три групи:

– правова форма діяльності рад – нормотворча, нормозастосовча діяльність;

– організаційно-правова форма діяльності – організаційні форми, закріплені законодавчо, а саме: сесії рад, засідання виконкомів

рад, постійних комісій, робота депутатів, місцеві референдуми, ініціативи, слухання, збори громадян за місцем проживання тощо.

– організаційна форма діяльності – забезпечує виконання повноважень, не обов'язково закріплених законодавчо.

Основною організаційно-правовою формою роботи місцевих рад всіх рівнів є сесія.

*Сесія* - це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Перша сесія обраної ради скликається відповідною територіальною комісією не пізніше, ніж через місяць після оголошення результатів виборів. Другу і наступні сесії скликає міський, селищний, сільський голова. Як правило на ній затверджується регламент і Положення про постійні комісії. Сесія збирається по мірі необхідності, але не рідше, ніж один раз на три місяці.

Питання на розгляд ради можуть вноситися головою ради, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою держадміністрації, загальними зборами, а також за процедурою місцевої ініціативи. Питання вносяться на розгляд за наявності проекту рішення і необхідних інформаційно-довідкових матеріалів. Всі матеріали подаються голові не пізніше, ніж за два тижні до початку сесії.

Проекти рішень підлягають попередньому розгляду на постійних комісіях у відповідності до їх компетенції. Голова ради оголошує питання, які виносяться на розгляд ради. Порядок денний сесії після обговорення депутатами затверджується чи змінюється за результатами голосування.

У відповідності до затвердженого порядку денного оголошується доповідь. Після закінчення виступу доповідача депутати можуть подавати йому письмові чи усні питання.

Після обговорення проект рішення приймається за основу або відхиляється простою більшістю. Зміни і доповнення, які поступили в ході обговорення голосуються кожне окремо.

Постійні комісії обираються з числа депутатів ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які відносяться до відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Мінімальний склад постійної комісії – п'ять осіб і основною формою роботи є засідання. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету (підготовча функція), звіти про виконання програм і бюджету (контрольна функція).



Тимчасові контрольні комісії обираються з депутатів ради для здійснення контролю за конкретно визначеними радою питаннями. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назва, завдання персональний склад і голову вважається прийнятими, якщо за нього проголосувало не менш 1/3 депутатів.

Основною формою роботи тимчасової комісії є закриті засідання. Депутати, які входять до складу комісії а також залучені до роботи в комісії особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома внаслідок роботи комісії.

Основною формою роботи депутатів є їх участь в роботі ради. На час сесії, засідань постійних комісій рад депутат звільняється від виконання службових обов'язків із відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю за рахунок місцевого бюджету.

До індивідуальних форм роботи депутатів відноситься прийом громадян за місцем проживання, участь у громадських слуханнях, а також винесення на сесію депутатського запиту – вимоги депутата до підконтрольних раді органів дати офіційну відповідь.

Крім індивідуальних існують колективні форми роботи депутатів: участь у депутатських групах (не менше трьох депутатів), а також на основі партійної належності – в депутатських фракціях.

*Сільський, селищний, міський голова* є головними посадовими особами територіального колективу. Голова обирається відповідною територіальною громадою на підставі загального прямого виборчого права шляхом тайного голосування. Голова виступає одноосібним представником територіальної громади, очолює відповідну раду і її виконавчі органи, головує на сесіях ради і засіданнях виконкому. Він представляє територіальну громаду, раду, її виконавчий комітет у відносинах з іншими суб'єктами. Голова здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень голови – 4 роки. Голова забезпечує виконання рішень місцевих референдумів ради, її виконкому, а також скликає загальні збори громадян за місцем проживання.

Голова забезпечує підготовку і розгляд проектів програм, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання. Голова призначає на посади і звільняє керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, що належать до комунальної власності. Голова може звертатися в суд від імені територіальної громади. Його обов'язком є розгляд заяв, скарг і пропозицій громадян. Він веде особистий прийом. В ме-

жах своїх повноважень голова виносить розпорядження.

Голова несе персональну відповідальність за здійснення даних йому повноважень перед державою, радою, юридичними і фізичними особами.

До *виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних в містах рад* належать:

- їх виконавчі комітети;
- відділи;
- управління;
- інші виконавчі органи, які утворюються цими радами.

Виконавчі органи рад створюються відповідною радою на строк її повноважень і діють до формування нового складу виконавчого органу. Вони не належать до органів державної виконавчої влади.

Виконавчі органи є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями, які від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради.

*Функції виконавчого комітету ради:*

- попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм, місцевого бюджету, проектів рішень з питань, які відносяться до розгляду ради;
- координація діяльності відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, об'єктів комунальної власності;
- право змінювати і відміняти акти підлеглих йому відділів, управлінь, а також їх посадових осіб.

Основною формою роботи виконкому ради є засідання. Засідання скликає голова не рідше одного разу на місяць. Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання є регламент виконкому.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Згідно з законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» *посадовою особою місцевого самоврядування* є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та

консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посадами в органах місцевого самоврядування згідно статті 3 цього закону є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

*Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування:*

- 1) додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;
- 2) забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) додержання прав та свобод людини і громадянина;
- 4) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- 5) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- б) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- 7) шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- 8) недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

*Посадові особи місцевого самоврядування мають право:*

- 1) на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- 2) на оплату праці залежно від посади, яку вони обіймають, рангу, який їм присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

3) на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

4) на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

5) на соціальний і правовий захист;

б) отримувати у встановленому законодавством порядку від відповідних органів державної влади, органів влади місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

7) у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію відносно матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження ними служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

8) вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на їхню думку, звинувачень або підозри щодо них;

9) захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади місцевого самоврядування та в судовому порядку.

#### **4. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення**

Загальні збори громадян за місцем проживання на сьогоднішній день виступають важливим засобом реалізації конституційних положень щодо права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Як форма прямої демократії територіальної громади, загальні збори виступають тоді, коли вони скликаються з метою обговорення та вирішення важливих питань місцевого значення, наприклад, для ініціювання створення та обрання органу самоорганізації населення. У цих випадках загальні збори забезпечують колективне прийняття рішень, а їх перевага перед іншими формами прямої демократії (зокрема, місцевим референдумом) полягає в тому, що в їх організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу.

Надзвичайно важлива соціальна роль загальних зборів, оскільки вони виступають своєрідною школою залучення жителів сіл, селищ до вирішення питань місцевого значення, сприяють формуванню у їх свідомості відповідальності, ініціативності, правової та політичної культури. Загальні збори жителів села, селища сприяють прозорості місцевої влади, тому що виконують важливі функції контролю за діяльністю сільського, селищного голови, депутатів сільської, селищної ради, органів самоорганізації населення та їх посадових осіб.

Згідно з принципом законності загальні збори жителів села, селища вправі розглядати та вирішувати лише ті питання, які віднесені до їх компетенції чинним законодавством України або рішеннями відповідної сільської, селищної ради.

Суб'єктами права ініціювання проведення загальних зборів є, в першу чергу, самі жителі села, селища. Згідно зі ст. 8 Постанови, загальні збори можуть скликатись за пропозицією депутатів сільської, селищної ради, членів постійної комісії, об'єднання громадян.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) не містить обмежень щодо суб'єктів права ініціювання проведення загальних зборів, тому в положенні про загальні збори доцільно було б передбачити можливість надання права ініціювання проведення загальних зборів органу самоорганізації населення, ініціативній групі жителів села, селища (оскільки ініціативну групу формують активні люди, які мають організаторські здібності та незаперечний авторитет серед мешканців села, селища).

Статтею 2 Постанови передбачені обмеження щодо участі жителів села, селища у загальних зборах. Так, у загальних зборах можуть брати участь лише жителі села, селища, які досягли вісімнадцятирічного віку й проживають на території відповідного села, селища. У загальних зборах не беруть участь психічно хворі особи, визнані судом недієздатними.

Загальні збори вважаються такими що відбулись, якщо в них брали участь більше половини жителів, які проживають в селі, селищі й мають право голосу.

Загальні збори скликаються сільським, селищним головою, виконавчим органом сільської, селищної ради та органом самоорганізації населення за потребою, а також у випадках та у строки, визначені в законах України та в статуті територіальної громади чи в положенні про загальні збори села, селища. У разі скликання загальних зборів органом самоорганізації населення, він повідомляє про це сільську,

селищну раду письмово через секретаря ради.

Рішення про скликання загальних зборів має бути завчасно доведене (не пізніше 7 днів до дня їх проведення) до відома жителів, які проживають у відповідному селі, селищі, із зазначенням часу, місця проведення, питань, які передбачається внести на їх обговорення. У випадку особливої необхідності жителі повідомляються про скликання загальних зборів в день їх проведення.

У положенні про загальні збори жителів села, селища також важливо передбачити, що у разі, коли сільський, селищний голова, виконавчий комітет відповідної ради, орган самоорганізації населення у двотижневий строк не скликають загальні збори на вимогу суб'єктів права їх ініціювання, вони можуть бути скликані цими суб'єктами безпосередньо з обов'язковим повідомленням про це сільського, селищного голову.

Складна ситуація виникає при скликанні та проведенні загальних зборів села, селища до складу якого входять декілька сіл. При цьому, можна було б запропонувати, щоб делегати загальних зборів жителів певного села, селища обиралися зборами жителів, що проживають в селі, яке входить до складу відповідного села, селища. У такій ситуації можна запропонувати норми представництва жителів для участі у загальних зборах села й визначити у відповідності до загальної кількості жителів села, які досягли 18 років за такою схемою: від 100 до 500 загальної кількості жителів села одна особа представляє інтереси 10 жителів, від 500 до 1000 – 30, від 1000 до 2000 – 50, більше 2000 загальної кількості – 70 жителів.

На загальних зборах жителів села, селища головує сільський, селищний голова, голова органу самоорганізації населення, їх заступники або обраний на зборах головуючий. У випадку потреби загальні збори жителів села, селища можуть обирати президію та лічильну комісію.

Під час проведення загальних зборів села, селища складається протокол. Для ведення протоколу загальних зборів обирається секретар зборів. Протокол загальних зборів села, селища підписується головою і секретарем зборів. До протоколу загальних зборів додається список їх учасників із зазначенням місця проживання, а до протоколу загальних зборів села, селища (при об'єднанні декількох сіл) – також рішення зборів жителів окремого села про обрання своїх представників (делегатів) для участі у загальних зборах села, селища.

Порядок денний загальних зборів жителів села, селища затвер-

джується зборами, при цьому, слід підкреслити, що на них можуть обговорюватися та вирішуватися лише ті питання місцевого значення, що віднесені до їх компетенції актами чинного законодавства, статутами територіальних громад та рішеннями сільських, селищних рад.

З розглянутих питань порядку денного загальні збори приймають рішення відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів від загальної кількості осіб, які беруть участь у зборах. Рішення підписуються головою і секретарем зборів. При цьому, таємне голосування обов'язково проводиться при обранні та достроковому припиненню повноважень органів самоорганізації населення.

В рішеннях загальних зборів жителів села, селища можуть бути сформульовані пропозиції до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів державної влади, органів самоорганізації населення, керівників підприємств, установ і організацій, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та проінформувати у місячний строк про результати розгляду осіб або органи, за рішенням яких було скликано загальні збори.

Рішення загальних зборів доводяться до відома жителів села, селища і на вимогу жителів відповідний орган самоорганізації населення (у разі його створення) видає їм копію рішення загальних зборів.

Виконання рішень загальних зборів забезпечують сільські, селищні ради, їх виконавчі органи, сільський, селищний голова, депутати сільських, селищних рад, органи самоорганізації населення та їх посадові особи, які регулярно інформують жителів села, селища про стан виконання рішень. До реалізації рішень залучаються жителі села, селища, підприємства, організації та установи, які розташовані на відповідній території.

Рішення загальних зборів, прийняте з порушенням законодавства України, статуту територіальної громади, рішень відповідної сільської, селищної ради, у місячний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільською, селищною радою до вирішення питання про його законність у судовому порядку.

**Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються жителями на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин для у вирішення окремих питань місцевого значення.

Органи самоорганізації населення міста можна поділити на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів. До них відносяться селищні комітети, які створюють жителі селищ, що перебувають в адміністративних межах населеного пункту, у нашому випадку, міста.

- органи самоорганізації населення районів у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду, яка, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів населеного пункту – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Зазначений перелік органів самоорганізації населення є виключним, що дозволяє чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, що функціонують за галузевою ознакою і являють собою форму об'єднання жителів з метою покращання рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування, наприклад батьківські комітети в школах та дитячих садках.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» їх основними завданнями є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, а порядок виборів визначається цим Законом.

При цьому в Законі передбачаються такі обмеження виборчого права при виборах органів самоорганізації населення (виборчі цензи):

*ценз осілості* – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;

*віковий ценз* – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;

*ценз дієздатності* – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Зазначені обмеження є необхідними, оскільки забезпечують свідоме волевиявлення жителів при виборах органу самоорганізації населення. Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі



самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Види територій, в межах яких діють органи самоорганізації населення, чітко визначені в Законі України «Про органи самоорганізації населення», а саме це території (межі):

- селища; кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- окремого мікрорайону, одного або кількох районів у місті;
- будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів.

При цьому треба мати на увазі, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням місцевої ради, що дала дозвіл на його створення.

Створення громадських структур, які підтримують, сприяють та ініціюють громадсько-корисні справи в системі самоврядування, є одним з головних завдань органів самоврядування. Метою діяльності таких органів є підтримка зусиль органів місцевого самоврядування, реалізація актів місцевих референдумів, здійснення громадських ініціатив тощо.

Органи самоорганізації населення діють в межах Конституції і законів України, статутів (положень) про них, затверджених у встановленому законом порядку. Розвиваючи громадські ініціативи, жителі сіл, селищ і міст через створювані ними органи самоорганізації населення, сільські, селищні і міські ради зміцнюють свої позиції у відносинах з виконавчими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а якщо потрібно, то й чинять опір проти тиску з боку власних і державних виконавчих структур.

Конституція передбачає делегування сільськими, селищними і міськими радами повноважень органам самоорганізації населення. Таке положення раніше існувало тільки в законі, а тепер воно піднесено на конституційний рівень. Слід зазначити, що Основний Закон дає право сільським, селищним і міським радам передавати органам самоорганізації населення необхідні фінанси та майно.

Створення громадських структур в системі місцевого самоврядування районними та обласними радами Конституція не передбачає. Надання такого права виключно сільським, селищним і міським радам робить становище районних та обласних рад залежним від рад первинного рівня самоврядування. Це дає можливість останнім ство-

рювати навколо районних та обласних рад різні громадські фонди, об'єднання територіальних громад тощо, які посилюють їх вплив на районні та обласні ради тощо. Питання організації та діяльності органів самоорганізації населення як складової частини системи місцевого самоврядування визначаються законодавством про місцеве самоврядування.

## ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ»

### I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

**Стаття 1.** Місцеві державні адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади Виконавчу владу в областях і районах, містах здійснюють місцеві державні адміністрації.

*Місцева державна адміністрація* є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

**Стаття 2.** Основні завдання місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання [Конституції](#), законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

### Стаття 3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:  
відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;  
верховенства права;  
законності;  
пріоритетності прав людини;  
гласності;  
поєднання державних і місцевих інтересів.

### ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Визначте зміст понять: «місцеве самоврядування» та «муніципальна влада»?
2. Визначте основні функції муніципальної влади?
3. Назвіть систему органів місцевого самоврядування в Україні?
4. Назвіть спільні ознаки юридичної природи органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади?
5. Наведіть систему представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні?
6. Дайте визначення поняття «Представницький орган місцевого самоврядування»?
7. Сформулюйте основні змістовні концепції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?
8. Опишіть порядок обрання сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади?
9. Назвіть функції місцевих державних адміністрацій?
10. Сформулюйте функції загальних зборів громадян за місцем проживання.
11. Сформулюйте основні функції органів самоорганізації населення?

## ТЕМА 9. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття державного рішення.
2. Процес прийняття управлінських рішень.
3. Фактори, які впливають на процес прийняття рішень в системі державного та регіонального управління.
4. Реалізація виконання публічних рішень в системі державного та регіонального управління.

### 1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття державного рішення

Оснoву державного управління становить державна політика. Тому серцевину державного рішення в його узагальненому, типологічному розумінні утворює вибір політичного курсу – державної стратегії.

*Політичний вибір* – це визначення загальних довгострокових цілей, основних завдань діяльності держави на даному історичному етапі його існування і розвитку.

Найважливіші для держави цілі:

- а) встановлення і підтримку певного типу політичної системи і відповідного їй політичного режиму;
- б) збереження єдності суспільства як основи існування цієї держави;
- в) формування та реалізація спільних цінностей та задоволення загальних інтересів населення;
- г) забезпечення безпеки держави і суспільства;
- д) забезпечення взаємозв'язків із зовнішнім світом, з іншими державними утвореннями.

Ці цілі, які виражають головні функції держави, утворюють ядро загальної державної політики як основи управління суспільством. Всі інші цілі та стратегії так чи інакше, прямо чи опосередковано, визначаються ними, які виступають у якості базових по відношенню до системи державного управління в цілому.

Керуюча та керована системи (державна і суспільство) утворюються з багатьох підсистем, що мають свої інтереси і цілі, які вони прагнуть здійснити. Як система, так і підсистеми зазнають змін у силу внутрішніх причин і під впливом зовнішнього середовища –

міжнародних, геополітичних і природних умов. Соціуму властиві суперечливі тенденції змін, конфліктність суспільно-історичних процесів. У кожній ситуації суспільство як об'єкт управління багатопроблемний. Та й держава теж. Даний стан того й іншого об'єктивно містить в собі набір можливих перспектив перетворень, альтернативних варіантів державного і громадського будівництва.

Суб'єкт державного керівництва стикається також із природним для суспільства конфліктністю соціальних потреб, суспільних інтересів і цінностей. З багатьох груп конкуруючих інтересів йому доводиться виділяти найбільш загальні і життєво важливі для всіх соціальних верств населення, для соціальної системи в цілому.

Керівний суб'єкт діє не у вакуумі, а на ринку альтернативних політичних ідей і цінностей, носіями яких виступають конкуруючі з ним політичні сили. Тут пропозиція, як правило, перевищує попит. Споживач – суспільство, соціальні групи, громадяни – сприймає тільки ту пропозицію, яка більшою мірою відповідає його інтересам і цілям. На ці запити і орієнтується керуючий суб'єкт.

*Політичним вибором можна вважати* процес боротьби одних політичних сил з іншими за визнання інтересів їхніх груп в якості загальних, домінуючих, а цілей, ідей і цінностей – пріоритетних. Вибір цілей при прийнятті державного рішення, зокрема політичного, мотивується в першу чергу інтересами впливових (домінуючих) громадських груп або більшості суспільства. Проблеми завжди виступають формою вираження суперечності між суспільними потребами та інтересами, з одного боку, і умовами, зокрема ресурсами, необхідними для їх задоволення, з іншого. Цілі ж – це форма усвідомлення керуючим суб'єктом соціально значущих актуальних проблем.

Фактор інтересів у політичному виборі відіграє визначальну роль, що пояснюється природою цього соціального явища. За своєю сутністю, інтереси є осмислені та ціннісно-інтерпретовані суб'єктом його об'єктивні потреби. Вони причина будь-якої форми активності людей і виражаються в цілях, мотивах, орієнтаціях, очікуваннях та інших явищах. Інтереси, усвідомлені та визнані соціальними спільнотами і державою, складають групи суспільно-класових, національних, державних. Останні служать об'єднанню суспільства, збереженню цілісності і стабільності держави, виступають постійною рушійною силою суспільних змін.

Трактування інтересів в теорії державного управління неоднозначна.

*По-перше*, в плані визнання чи заперечення реальності загальних (національних, державних) інтересів. Деякі зарубіжні та вітчизняні вчені заперечують існування спільних, у тому числі національних, інтересів. А якщо і допускають реальність таких, то вважають їх «мінімальними», які не є вирішальними при визначенні державної політики. Так міркує, зокрема, американський соціолог Ф. Фукуяма. Вітчизняний автор В. Макаренко взагалі відкидає тезу про існування спільних інтересів, що стоять вище групових і класових. Він пише, що реально існують лише групові інтереси. При цьому посилається на американських вчених і на нібито нездатність американського уряду запропонувати політичні зміни в ім'я «загальних інтересів» і спільного блага. Як свідчить професор Б. Мільнер, перебудова виконавчої влади, зроблена в США, орієнтована на те, щоб вона могла «концентруватися на результатах і робити все можливе для досягнення національних цілей». Національні цілі і є вираженням національних, тобто загальних, інтересів.

*По-друге*, висловлюється точка зору, згідно з якою «вихідним, первинним» політичним вибором, що визначає дії органів державної влади, «є вибір індивіда», а інтереси виборців, партій і т.д. вторинні. У науці управління відомий принцип, сформульований французьким бізнесменом А. Файоєм (1916 р.). «Підпорядкованість особистих інтересів загальним. Інтереси організації мають пріоритет перед інтересами окремої особистості» Цей принцип, як правило, не піддається сумніву і тепер, про що свідчить факт його відтворення в фундаментальній праці американських вчених і бізнесменів.

Принцип пріоритету загальних інтересів над індивідуальними класик відносив до управління економікою. Його слід використовувати і при розробці політичного рішення, бо держава – теж організація, хоча й особливого роду; це система організацій, створюваних для захисту і здійснення насамперед спільних інтересів. Що стосується особистих інтересів, то вони можуть бути реалізовані лише на основі здійснення загальних.

*По-третьє*, визнавши загальні інтереси чинником, що визначає політичний вибір, потрібно з'ясувати їх склад, обґрунтувати життєву важливість тих чи інших видів інтересів: економічних, політичних, соціальних та ін. Рішення даного питання – головна передумова вибору цілей політичної стратегії.

Таким чином, вибір політичних цілей як первісного визначального етапу розробки стратегії обумовлюється багатьма змінними.

Обґрунтованість політичного вибору у вирішальній мірі залежить від того, наскільки враховані фактори, що діють на керуючу систему. Вибір раціональний, мета розумна, якщо:

а) виражає інтереси більшості населення і відповідає базовим цінностям даного суспільства (країни);

б) вибір здійснено на основі наукового аналізу і оцінки особливостей конкретних умов та адекватної оцінки впливу тимчасового фактора (своєчасності рішення);

в) вибір зроблено з урахуванням рівня розвитку керуючої і керованої систем (держави і суспільства або його частини), а також ресурсного потенціалу, необхідного для досягнення стратегічних цілей і вирішення стратегічних завдань;

г) вибір мотивований позитивним довгостроковим прогнозом;

д) вибір прийнятий (з ним згодні) основними соціальними групами, провідними політичними силами.

Перераховані вимоги, що укладаються в демократичні принципи формування державної політики, блокують можливий домінуючий вплив на політичний вибір індивідуальних суб'єктивних якостей лідерів – вищих керівників: владолюбства, схильностей, темпераменту, волі, моральних якостей тощо. Виключити взагалі вплив на процес вибору цих явищ неможливо, але цілком реально його мінімізувати і тим самим обмежити роль випадковості при прийнятті рішень, що мають значення для долі народу. Цілком природні тому високі вимоги, які пред'являються державою до своїх лідерів. Наприклад, в числі причин відмови від посади президента США передбачено порушення моральності.

Цілі лише в загальних рисах позначають напрями процесу дії державного суб'єкта (органів влади і управління) та абстрактно можливі засоби для їх здійснення.

Основний етап політичного вибору - формулювання загальнодержавної довгострокової стратегії. Цілі конкретизуються в сукупності завдань, запланованих до послідовного розв'язування; вимальовуються загальні контури і стадії передбачуваних змін суспільної системи та її окремих частин; характеризуються головні засоби, методи і соціальні агенти діяльності для досягнення обраних цілей. Основна ідея стратегії – її концепція. Остання визначає пріоритетну мету державної політики, її напрями та комплекс завдань, що вирішуються в рамках цих напрямів.

Першорядне значення для вироблення концепції державної

політики і в цілому стратегії мають науково обґрунтоване визначення особливостей історичного періоду розвитку країни, облік умов, у яких діє керівний суб'єкт. Досвід підтверджує істинність висловлювання В. Леніна про те, що вся складність і мистецтво політики полягають в обліку своєрідності завдань кожного з періодів суспільного розвитку, особливостей умов і діяльності правлячого суб'єкта. Нічого іншого, крім провалів у політиці, не обіцяє ігнорування специфіки модернізації нашого суспільства, що складається, зокрема, у помилковому визначенні нульових стартових рубежів перетворень, відкинувши досягнення країни в радянський період. Доведеться знову ставити і вирішувати ті завдання, які вже були вирішені раніше, відновлювати зруйновані універсальні зв'язки і структури в багатьох сферах життя, в тому числі в політичній, в суспільних відносинах. Розпочата дискусія в правлячих колах з проблеми відновлення єдиної вертикалі влади – тому підтвердження.

На основі загального стратегічного напрямку розробляються стратегії і програми економічного і соціального розвитку, формулюються політики в інших сферах суспільного життя. Розроблена керівництвом держави політика виконає свою провідну роль за умови, що вона буде оформлена юридично, тобто інституційно. Тільки при наявності інституційного контролю над владою політика може бути реалізовано і здійснено прогрес.

## 2. Процес прийняття управлінських рішень

Загальне визначення рішення визначається як вибір альтернатив. Однак в системі державного управління прийняття рішень - більш систематизований процес, ніж у приватному житті. **Управлінське рішення** - це вибір, який повинен зробити керівник, щоб виконати обов'язки згідно зі своєю посадою. Мета організаційного рішення - забезпечення руху до поставлених перед організацією завдань. Тому найбільш ефективним управлінським рішенням виявиться той вибір, який буде дійсно реалізований і зробить найбільший внесок в досягнення кінцевої мети. В теорії та практиці державного управління рішення класифікують за визначеними ознаками. Розглянемо основну класифікацію рішень.

*За функціональним призначенням:* планові, організаційні, регулюючі, активізуючі, контрольні рішення. Приклад організаційних рішень – «про створення домоуправління громади», «про розподіл



службових обов'язків» тощо. Координуючі рішення в основному мають оперативний характер (розподіл поточної роботи серед виконавців, надання додаткової інформації тощо).

*За способом обґрунтування:*

- інтуїтивні рішення - ґрунтуються на відчуттях менеджера у правильності вибору; їх обґрунтованість, оптимальність залежить від особистих якостей менеджера;

- рішення, які ґрунтуються на судженнях (думках, міркуваннях, висновках); їх передумовою є знання, досвід, стаж, кваліфікація; формуються швидко, але часто не беруть до уваги нових альтернатив;

- раціональні рішення - мають у своїй основі науково обґрунтовані аналітичні процеси; здебільшого бувають найоб'єктивнішими.

*За характером дій:* директивні, нормативні, рекомендаційні, дозволяючи, орієнтуючі. Директивні рішення розробляються вищими органами управління з важливих поточних та перспективних проблем і є обов'язковими для нижніх рівнів ієрархії. Рекомендаційні рішення готують дорадчі органи, їх виконання бажане, але не обов'язкове. Орієнтуючі рішення призначені для низових рівнів управління, які діють в умовах значної свободи, мають прогнозний характер.

*За строком дії:* стратегічні, тактичні, оперативні. Стратегічні рішення визначають основні шляхи розвитку організації, а тактичні – конкретні заходи досягнення стратегічних цілей. Наприклад, рішення організації вийти на зовнішній ринок – є стратегічним, а рішення щодо проведення окремих заходів щодо підвищення продуктивності праці – є тактичним. До оперативних рішень відносяться ті, які орієнтуються на вимоги сьогодення. Стратегічні рішення приймаються на вищому рівні управління, а тактичні і оперативні на середньому та низовому рівнях ієрархії. При цьому горизонт планування оперативних рішень лежить в межах від одного дня до місяці, тактичні - коливається від місяця до року, а стратегічних – від одного року та більше.

*За способом прийняття:* одноосібні рішення; колегіальні, колективні. Одноосібні рішення приймає фахівець відповідно до своїх повноважень в межах посадових обов'язків. Колегіальні рішення готуються групою фахівців, а приймає їх відповідна група. Колективні рішення приймаються загальними зборами, відповідним колективом.

*За характером визначеності їх прийняття* можна поділити на запрограмовані і незапрограмовані. *Запрограмовані рішення* є результатом реалізації певної послідовності кроків або дій. При цьому кіль-

кість можливих альтернатив обмежена і вибір повинен бути зроблений в межах напрямків, визначених організацією. *Наприклад*: рішення про кількісний склад штабного або обслуговуючого персоналу приймається за існуючими нормативами та правилами. Програмування можна вважати важливим допоміжним засобом прийняття організаційних рішень. Це економить час, оскільки підлеглим не доводиться розробляти нову процедуру кожного разу, коли виникає відповідна ситуація. До того ж знижується рівень вірогідності помилок, бо порядок і правила визначаються заздалегідь. *Незапрограмовані рішення* - це рішення, які приймаються в нових ситуаційних моделях, внутрішньо не структурованих або пов'язаних з невідомими факторами. Як незапрограмовані розглядаються рішення типу: якими повинні бути цілі організації; як поліпшити якість; як удосконалити структуру управлінського підрозділу; як посилити мотивацію підлеглих тощо.

За ступенем повноти інформації: рішення прийняті в умовах визначеності, невизначеності та ризику.

За суб'єктом управління: рішення державних, господарських, підприємницьких та громадських організацій. Наприклад, державні органи реалізують рішення шляхом прийняття законодавчих, організаційних, розпорядчих документів і прооведення відповідної організаційної роботи.

За змістом: рішення поділяють на технічні, економічні, соціальні, технологічні та ін.

За методами підготовки: рішення поділяються на креативні і репродуктивні. Креативні рішення вимагають творчого підходу в аналізі ситуації та прийнятті відповідних нетрадиційних заходів інноваційного рівня. Репродуктивні рішення у більшості випадків копіюють варіанти, які були реалізовані раніше в ьаналогічній ситуації.

За сферою охоплення: загальні рішення (стосуються всієї організації), часткові рішення (стосуються конкретних підрозділів, служб).

За логікою прийняття виділяють такі управлінські рішення: інтуїтивні; такі, що ґрунтуються на висновках; раціональні. *Інтуїтивні рішення* - це вибір, зроблений на основі відчуття його правильності. Особа, яка приймає рішення, не оцінює різні альтернативні варіанти. Просто людина робить свій вибір на основі шостого почуття - інтуїції. Якщо йдеться про нескладні питання і у керівника є досвід вирішення подібних завдань, він зможе скористатися цим способом.

Однак менеджер, який покладається виключно на інтуїцію, натрапляє на випадковість. Тому з точки зору теорії вірогідності шанси керівника на правильний вибір без використання логіки будуть невисокими.

*Рішення, які ґрунтуються на висновках* - це вибір, зумовлений знаннями або досвідом. Щоб спрогнозувати запланований результат, особа використовує знання про те, що траплялося в подібних ситуаціях раніше. Спираючись на здоровий глузд, вона обирає альтернативу, яка принесла успіх у минулому. Подібні висновки на основі попереднього досвіду дуже корисні, оскільки багато ситуацій в організаціях мають тенденцію до частого повторення. Однак у складних ситуаціях рішення, яке ґрунтується на висновках, може виявитися неправильним через відсутність або недостатність досвіду, через консервативну практику. Керівник у цьому випадку може вдатися до нової альтернативи, яка повинна була б стати більш ефективною ніж попередня.

*Раціональні рішення.* Головна відмінність між рішеннями раціональними і тими, які ґрунтуються на висновках, полягає в тому, що раціональні рішення не залежать від попереднього досвіду. Вони обґрунтовуються за допомогою об'єктивного аналітичного процесу. Цей процес у формі раціонального вирішення проблем описується нижче.

На практиці може статися так, що управлінські рішення не можна віднести однозначно до певного виду. Майже всі рішення знаходяться десь між крайніми варіантами. Тому основним завданням державного діяча є пошук і визначення найбільш оптимального варіанту в цих межах. Типологія цілей зумовлює відмінність видів рішень. Так, загальнодержавні, довгострокові цілі реалізуються у політичних рішеннях керівних органів держави, у формі загальних політичних стратегій. Економічні, соціальні та інші цілі, пов'язані з функціонуванням і розвитком окремих сфер діяльності суспільства, становлять раціональну основу відповідних політик. Короткострокові, поточні цілі втілюються в адміністративних, оперативно-тактичних рішеннях. Проблеми та цілі регіонального і місцевого масштабів отримують відображення в рішеннях органів влади і управління відповідних рівнів.

### ***Етапи прийняття раціонального управлінського рішення***

Процес прийняття рішень в управлінні складається з семи взаємопов'язаних етапів (рис. 9.1). Але фактично їх кількість визначається ситуацією.

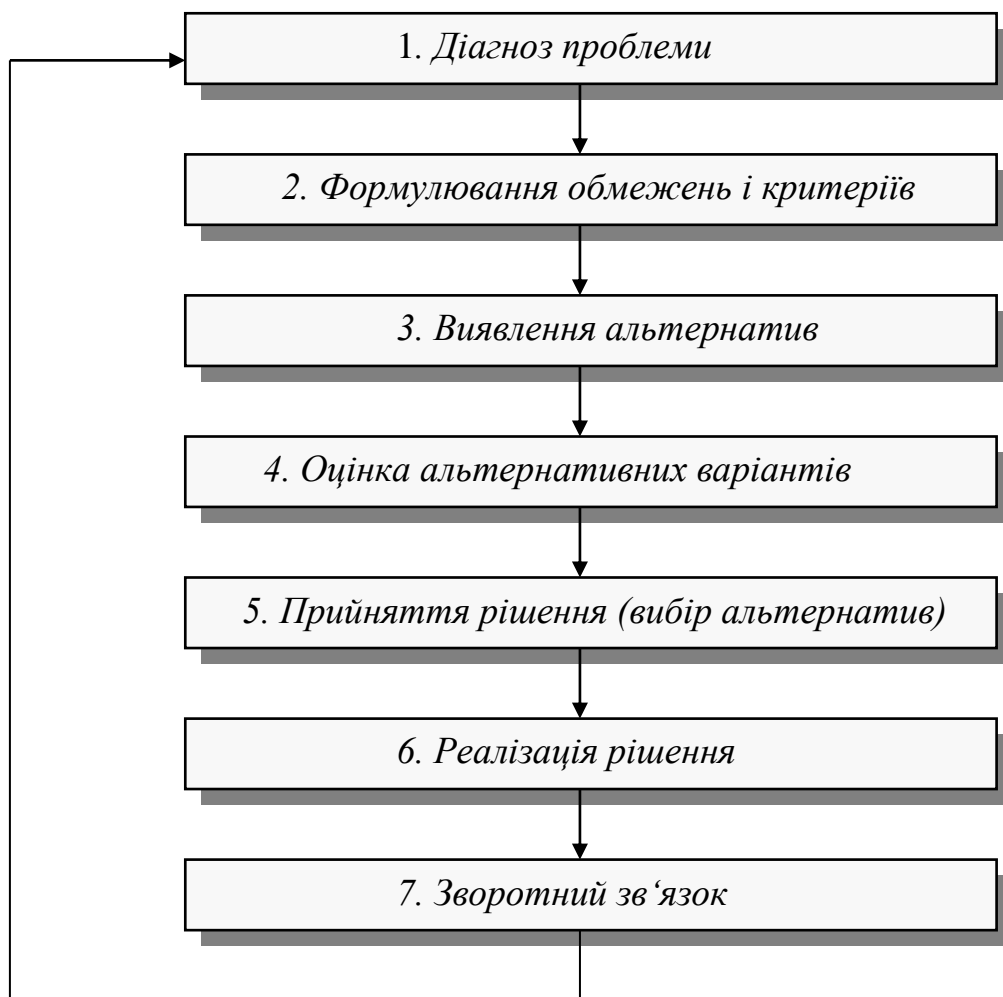


Рис. 9.1. Етапи прийняття науково-обґрунтованого рішення в системі державного та регіонального оуправління

**Діагностика проблеми.** Основні цілі діагностики: а) виявлення ресурсів державної влади і управління, визначення наявності у керівних органів матеріального, соціального, політичного, символічного, інформаційного капіталів, необхідних для реалізації розробленого стратегічного курсу; б) прораховування можливих наслідків здійснення програм. *Наприклад:* державний службовець може визначити, що ефективність запропонованих новацій нижча за планові показники. Ці негативні симптоми повинні мати інформаційне обґрунтування. Така інформація має стати поштовхом до початку подальших дій по усуненню проблеми. Однак повністю визначити проблему важко, оскільки всі частини системи управління взаємопов'язані. Тому головне завдання керівника - правильно визначити корені проблеми і якщо в результаті діагностики вони будуть правильно виявлені, то її вирішення не буде таким складним.

Для визначення причин виникнення проблеми необхідно зібрати та проаналізувати внутрішню і зовнішню інформацію. Таку інформацію можна зібрати на основі формальних методів, використовуючи, наприклад, аналіз ринку, комп'ютерний аналіз фінансових звітів, запрошуючи консультантів з управління, опитуючи мешканців територіальної громади тощо.

При аналізі інформації публічний діяч повинен вміти відокремлювати інформацію, яка стосується справи (релевантну), від недоречної. Оскільки саме релевантна інформація є основою рішення, необхідно, по можливості, добиватися її максимальної точності. Для цього вихідні дані необхідно «фільтрувати», тобто відкидати інформацію, яка не стосується справи, і залишати тільки релевантні повідомлення (вони будуть використані в процесі прийняття рішення).

Вибір цілей – відповідний пункт у діагностиці будь-якого рішення. У межах обраного загального політичного курсу перед керуючим суб'єктом об'єктивно постає безліч проблем, які потребують свого вирішення в різні відрізки часу. Підготовка кожного конкретного рішення починається з виявлення в даній ситуації проблем і формулювання відповідних цілей. Симптоми (ознаки, прояви) проблемної ситуації різноманітні. У тому числі незадоволеність певних потреб та інтересів тих чи інших верств населення; зниження трудової і політичної активності громадян; виникнення та загострення конфліктів між громадськими групами і шарами; виникнення і зростання недовіри суспільства до влади і т.д. Сприйняття керуючими органами симптомів проблем – перший крок на шляху їх розуміння. Прояснення проблем і причин, що їх породили, здійснюється шляхом аналізу стану окремих ділянок життя суспільства і держави. Тільки конкретний аналіз дає можливість визначити істотні проблеми і виділити з них пріоритетні, а відповідно і сформулювати першочергові цілі діяльності керуючого суб'єкта.

**Формулювання обмежень і критеріїв прийняття рішення.** Чимало з можливих рішень організації не будуть реалістичними через різні обмежуючі фактори: недостатню кількість фінансових ресурсів або працівників з необхідною кваліфікацією та досвідом; гостру конкуренцію на ринку; відсутність передових технологій; закони тощо. Як правило, для великої організації існує менше обмежень, ніж для малої. Керівник повинен визначити, які саме обмеження діють в межах проблеми, і тільки потім обирати альтернативи. Якщо цього не зробити, проблема може тільки ускладнитися. *Наприклад:* якщо кері-

вництво, виставляючи на міжнародний ринок свою продукцію, не врахує обмеження, пов'язані із законодавством іншої країни, воно багато чого позбавить себе, сплачуючи штрафи, втрачаючи клієнтів.

*Критерії прийняття рішень* - це стандарти, за якими оцінюються альтернативні варіанти. Вони виступають як рекомендації при оцінці. *Наприклад:* приймаючи рішення про закупівлю програмного обладнання, ви можете орієнтуватися на такі критерії, як вартість (не дорожче 10 тис. дол.), економічність (не більше 8 кВт на добу), продуктивність (50 кБайт) та інші умови (дизайн, зручність користування, низький рівень шуму тощо).

*Визначення альтернатив* - формулювання набору альтернативних рішень проблеми. Керівникові доцільно мати певний набір альтернатив для більш якісного вибору ліпшого варіанту. Однак дуже велика кількість альтернатив може викликати плутанину. Тому керівник, як правило, обмежує кількість альтернативних варіантів найбільш істотними та бажаними. *Наприклад:* йдеться про диверсифікацію виробництва у певному підприємстві. Альтернативні варіанти нових програм спеціалізації в цьому випадку потрібно порівнювати з такими обмеженнями, як соціально-економічні умови, наявність необхідних ресурсів, запити споживачів тощо.

При виборі альтернатив враховуються опрацьовані прогнозні сценарії. Передбачення не є монополією політиків, які розробляють довгострокові стратегії. З точки зору сучасної теорії, здатність передбачати – необхідний елемент стратегічного мислення керуючого. Прогнозний сценарій розкриває змістовну картину мети, він надає можливість зрозуміти керівникам і підлеглим, в ім'я чого приймається рішення, як діяти по здійсненню обраного проекту. Прогноз попереджає про можливі негативні наслідки обраної мети, але перш за все змушує зосереджувати увагу на реалізації перспектив перетворень. Прогноз дозволяє оцінити інноваційний потенціал проекту, осмислити можливі перешкоди на шляху його використання.

*Оцінка (експертиза) альтернативних варіантів.* При оцінці рішень керівник визначає позитивні ознаки та недоліки кожного з варіантів. Певно, що будь-яка альтернатива сполучена з деякими негативними аспектами. Дуже важливо виявити всі негативні і позитивні сторони кожного варіанту. При цьому оцінку альтернатив слід проводити стосовно обраних критеріїв. Можливо, цей процес потребує залучення спеціалістів-аналітиків, які допоможуть організації об'єктивно оцінити наслідки можливих рішень.

Наприклад, досліджуваний проект в більшості випадків багатоцільовий, що зачіпає сукупність суспільних відносин і процесів. Адже мова йде про проект державного рішення, тому необхідні експертизи політична, фінансово-економічна, соціальна та юридична. Відзначаючи потребу в політичній експертизі, ми далекі від вульгарної політизації будь-якого рішення. У перевірці й оцінці відповідності політичним інтересам і цінностям потребують проекти рішень керівних органів (центральных і регіональних), а також найбільш значущі для суспільства адміністративно-державні варіанти керуючих дій. Експертиза фахівців з економіки та фінансів потрібно для тих проектів, виконання яких пов'язане з витратою матеріальних ресурсів. Відомо, що багато керівників, навіть державні установи високого рівня, з популістських міркувань приймають рішення, не підкріплені реальними ресурсами. Об'єктивна фінансово-економічна експертиза – непоганий захист держави від подібних «новацій».

Особливо слід зупинитися на специфіці соціальної експертизи. З урахуванням універсального характеру соціальної функції держави і вимог сучасної теорії управління, що розглядає людський фактор як найважливіший в управлінні, соціальна експертиза повинна носити загальний характер. Нарешті, про юридичну експертизу. Вона необхідна для проектів будь-яких рішень. Правове забезпечення рішення – гарантія його реалізації.

На цій стадії можуть виникнути труднощі, оскільки не можливо порівняти не однотипні речі. Всі рішення слід виражати в певних формах. Тому ті критерії, про які ми говорили раніше, слід привести до однакових параметрів, склавши шкалу оцінок і виділивши в ній найбільш важливі й істотні критерії (соціальні, економічні, правові тощо).

***Вибір альтернативи (прийняття рішення).*** Якщо проблему було правильно визначено, альтернативні рішення ретельно зважено й оцінено, то зробити вибір (прийняти рішення) порівняно просто. Керівник у цьому випадку обирає альтернативу з найбільш сприятливими загальними наслідками. Однак, якщо проблема складна і доводиться враховувати багато компромісів, може статися, що жодна з альтернатив не буде найкращим вибором. В цьому випадку головна роль належатиме правильному висновку та досвіду. Звичайно, оптимальне рішення виявляється не відразу через нестачу часу і неможливість врахувати всю інформацію й альтернативи. Внаслідок цих обмежень керівник, як правило, обирає напрямок дії, який є, можливо,

прийнятним, але не обов'язково кращим з можливих.

**Прийняття рішення** – функція керівника даного державного органу за участю членів організації. Ступінь участі залежить від того, як керівник веде себе при прийнятті рішень. Він може запросити співробітників для участі на одному або декількох етапах прийняття рішень, у тому числі при попередньому визначенні проблем, уточнення цілей, розробці альтернативних варіантів і ін. Якщо підлеглі впливають на прийняття рішення, то «з'являється велика ймовірність, що вони зрозуміють його, погодяться з ним і включаться в його виконання». Поняття *участь* означає можливість впливати на прийняття рішень. Воно полягає в тому, щоб об'єднати зусилля членів (колективу, громади) для виявлення і вирішення проблем. Індивідуальна відповідальність керівника за прийняте рішення при цьому не знижується. Відома з минулого століття теза «Управління – робота однієї людини, обговорення – робота багатьох», – залишається аксіомою до наших днів.

**Реалізація рішення.** Управлінські рішення по суті своїй зводяться до дій щодо здійснення обраних цілей. Реальна цінність рішення стає очевидною тільки після його здійснення. Простий вибір напрямку дії має малу цінність для організації. Для вирішення проблеми рішення повинно бути реалізованим. Шанси на ефективну реалізацію рішення значно збільшуються, якщо причетні до цього люди зробили свій внесок у рішення і вірять в те, що роблять. Тому для успішної реалізації управлінського рішення керівник повинен звернути увагу на наступні аспекти.

➤ Роз'яснення колективу основних положень рішення, яке приймається. Керівник повинен переконати працівників у правильності своєї точки зору, довести, що його вибір несе добро організації та кожному працівникові окремо.

➤ Залучення працівників до процесу прийняття рішень. Цей аспект дуже важливий, оскільки в цьому випадку рішення буде широко підтримане колективом, а це вже запорука успіху.

➤ Використання функцій управління - планування, організації виконання, мотивації, контролю з метою реалізації рішення. Тільки у випадку чіткого делегування повноважень, стимулювання виконавців і контролю за виконанням завдань можна досягти ефективності управлінського рішення.



**Зворотний зв'язок.** Після початку реалізації рішення досвідчений керівник обов'язково підтримає його різними формами контролю (в залежності від ситуації). На цьому етапі здійснюються вимір та оцінка наслідків рішення або порівняння фактичних результатів з тими, які керівник очікував одержати. Зворотний зв'язок - це надходження даних про реалізацію планів керівника. Наявність цих даних дозволяє керівникові у випадку небажаного відхилення від планованого процесу своєчасно його скоректувати.

### **3. Фактори, які впливають на процес прийняття рішень в системі державного та регіонального управління**

Оскільки управлінські рішення приймаються людьми і впливають на людей, при прийнятті рішень необхідно враховувати цілий ряд факторів, зокрема особистісні оцінки керівника, рівень ризику, середовище прийняття рішень, інформаційні та поведінські обмеження, взаємопов'язаність рішень.

**Особистісні оцінки керівника.** Всі управлінські рішення базуються на фундаменті системи цінностей керівника. Кожна людина володіє своєю системою цінностей, яка визначає її дії і впливає на рішення, які приймаються. *Наприклад:* якщо вашими цінностями є принциповість і справедливість, ви звільните поганого працівника; якщо ж ви надаєте більшого значення лояльності та лібералізму, ви не будете поводитися рішуче та сміливо. Численні управлінські дослідження підтверджують, що ціннісні орієнтації впливають на спосіб прийняття рішення. *Наприклад:* керівник, який ставить на перше місце максимізацію прибутку, найімовірніше не вкладе засоби у реконструкцію кімнат відпочинку для працівників тощо. І навпаки: керівник, для якого головним є співчуття людям, скоріше піде на справедливе підвищення заробітної плати, ніж на її скорочення заради фінансування нових проектів.

**Середовище прийняття рішень.** Управлінські рішення приймаються за різних обставин щодо ризику. Ці обставини класифікуються як умови визначеності, ризику, невизначеності.

**Визначеність.** Рішення приймається в умовах визначеності, коли керівник точно знає результат кожного з альтернативних варіантів вибору. *Наприклад:* в умовах економічної стабільності керівництво може визначити на найближчу перспективу рівень витрат на придбання комп'ютерного обладнання. Обчисливши собівартість, можна розрахувати найбільш вигідний для організації проект. Але таких рі-

шень на практиці не дуже багато.

*Ризик.* До рішень, що приймаються в умовах ризику, належать такі, результати яких не є визначеними, але імовірність кожного результату відома. *Наприклад:* якщо, за статистичними даними, сума снігових опадів у даному регіоні коливається від 1500 до 3000 мм за зимовий сезон, то, використовуючи ці імовірнісні дані, можна приймати рішення щодо необхідності придбання снігозбиральної техніки. Імовірність може бути об'єктивною та суб'єктивною. Імовірність є об'єктивною, коли її можна визначити математичними методами або шляхом статистичного аналізу (за більшим обсягом інформації). Джерелом суб'єктивної (передбачуваної) імовірності є суб'єктивна (неповна або неякісна) інформація. Така інформація виникає при недостатньому досвіді керівника, неправильно зроблених висновках або на основі статистичних даних, які мають малий обсяг досліджень.

*Невизначеність.* Рішення приймаються в умовах невизначеності, коли важко оцінити імовірність потенційних результатів. Такі ситуації виникають, коли не вистачає релевантної інформації. Невизначеність характерна для деяких рішень, які доводиться приймати у мінливих обставинах. Найчастіше невизначеність виявляється в таких галузях, як політика, соціокультурне і наукомістке середовище. *Наприклад:* рішення міністерства оборони про розробку нової, складної зброї приймається спочатку в середовищі невизначеності, бо міністерство не спроможне визначити ефективність нової зброї, зброю ворога, наслідки від використання власної зброї. На практиці не дуже багато рішень доводиться приймати в умовах повної невизначеності. І все ж таки спеціалісти в галузі управління рекомендують керівникам, які можуть зустрітися з невизначеністю, такі можливі дії: спробувати одержати додаткову релевантну інформацію і ще раз проаналізувати проблему; по можливості спробувати визначити імовірності пропонованих подій, звівши ситуацію до умов ризику; якщо немає можливості одержати необхідну інформацію, треба діяти у точній відповідності до попереднього досвіду, висновку або інтуїції.

*Фактор часу та середовище, що змінюється.* Здоровий глузд підказує, що рішення слід приймати досить швидко, щоб бажана дія зберегла своє значення. Чим швидше буде прийнято рішення, тим швидше ми відірвемося від конкурентів. Тому врахування фактору часу інколи примушує керівників спиратися на висновки або навіть на інтуїцію, тоді як за нормальних обставин вони віддали б перевагу раціональному аналізу. Дійсно середовище, яке швидко змінюється

примушує «девальвувати» релевантну інформацію, яка ще вчора була точною. Однак занадто швидкі рішення менеджерів, які не враховують аналітичні інформаційні дані, можуть також негативно позначитися на економічній діяльності їх організацій.

**Інформаційні та поведінкові обмеження.** Ми вже зазначали, що інформація - це дані, «просіяні» для конкретних ситуацій. Якісна релевантна інформація дуже важлива. Однак, як і будь-який ресурс, інформація може бути недоступною або занадто багато коштувати. У вартість інформації слід включати витрати на її збирання, аналіз ринку, оплату машинного часу і послуг консультантів тощо. Тому керівник повинен вирішити, чи потрібна йому додаткова інформація (адже це витрати), чи варто обмежитися тією, яка вже є. *Наприклад:* якщо одержати інформацію за доступною ціною складно, але така можливість незабаром з'явиться, - найправильнішим вибором буде відкласти прийняття рішення (якщо час не є критичним фактором). Отже, більше інформації - не обов'язково краще, оскільки можливо, що витрати на додаткову інформацію іноді перевищують зиск від її одержання.

**Поведінкові фактори** можуть також бути важливим аспектом у прийнятті ефективних для організації рішень. Це негативне ставлення до чого-небудь або до кого-небудь, особисті пристрасті та бар'єри сприйняття інформації тощо. *Наприклад:* керівники часто по-різному сприймають існування і серйозність проблем. Хтось із керівників може трактувати управлінську ситуацію як складну, а хтось - як рядову. Це дуже часто призводить до незгоди або конфліктів у процесі прийняття рішень. Керівник може відхилити пропонування курс дій через особисті пристрасті або лояльність стосовно чого-небудь.

**Негативні наслідки.** Кожне важливе рішення сполучене з негативними наслідками і побічними ефектами, значення яких керівник повинен співвідносити з очікуваним зиском. Виграш в одному майже завжди тягне за собою програш в іншому. Тому прийняття управлінських рішень в багатьох відношеннях є мистецтвом пошуку ефективного компромісу. *Наприклад:* рішення на користь продукції більш високої якості таїть в собі загрозу збільшення витрат, і деякі споживачі будуть задоволеними, а деякі перейдуть на дешевший аналог. Отже проблема прийняття рішень складається зі співставлення мінусів і плюсів з метою одержання найбільшого загального виграшу.

**Взаємозалежність рішень.** В організації всі рішення взаємопов'язані. Разове рішення може вимагати чимало рішень менш важ-

ливих. *Наприклад*: організація вирішує перевести свою філію в інший регіон. Для цього вона повинна також прийняти рішення про те, як компенсувати працівникам переміщення, кого наймати на нові посади, чи примусять закони іншого регіону про оподаткування змінювати процедури бухгалтерського обліку тощо. Здатність бачити, як взаємодіють рішення в системі управління, стає все більш важливою у міру просування на верхні поверхи влади. Бачити всю картину наслідків рішень - дуже важлива якість сучасного менеджера. Ефективно працюючий керівник повинен розуміти взаємопов'язаність рішень і обирати альтернативи, які роблять найбільший внесок у справу досягнення загальних цілей організації.

#### **4. Реалізація виконання публічних рішень в системі державного та регіонального управління**

Реалізація державного рішення – логічне продовження його прийняття. Процес виконання рішення істотно відрізняється від його прийняття. Якщо прийняття рішення зводиться до цілепокладання (прогнозування, програмування та планування), то виконання рішення – до ціледосягнення. Це процес об'єктивації мети, перетворення програмного завдання (рішення) у практичні форми життєдіяльності суспільних суб'єктів. Основне в виконанні рішення – практичне досягнення запланованої, відповідної мети, результату, а отже, задоволення конкретних суспільних потреб та інтересів. Цей процес в тій чи іншій мірі окреслено в часі; здійснюється в певному секторі політичного простору і правового поля заданими змістом рішення способами і методами управлінської дії.

*Основні етапи процесу виконання управлінських рішень* можна представити таким ланцюгом:

1) модифікація плану рішення (програми, проекту) стосовно специфічних управлінським умов (особливостям суб'єктів-виконавців і керованих об'єктів),

2) організація процесу виконання рішення: визначення безпосередніх виконавців та механізму реалізації, створення необхідних організаційних форм тощо,

3) контроль виконання;

4) узагальнення підсумків виконання й оцінка результатів.

*Модифікація плану рішення.* Рішення державних органів, як правило, багатоцільові, і вони адресуються суб'єктам-виконавцям різних рівнів та видів управління. Звідси потреба в модифікації плану

здійснення рішення та внесення деяких коректив у зміст проекту. Мається на увазі уточнення об'єктів впливу; конкретизація виконавців; обговорення альтернативних варіантів планів реалізації рішень; досягнення згоди серед виконавців щодо завдань, що впливають з рішень, та ін. Важливий аналіз надходження нової інформації і облік її при коригуванні проектів. Результатом цієї роботи має бути прийняття додаткових рішень, уточнюючих формулювання проблем, проміжних цілей і пріоритетів, використання можливостей, що відкриваються і модифікацій.

Позначаються також найбільш ймовірні труднощі і складні питання, на вирішенні яких потрібно зосередити максимум зусиль і ресурсів, що має забезпечити якнайшвидше досягнення кінцевих результатів. Здатність суб'єкта своєчасно визначати і знати, де зосередити свої основні сили, – одна з головних ознак мистецтва управління і політики.

У літературі характеризуються «загальні помилки початкової стадії реалізації конкретного управлінського рішення (підприємницького проекту)», що здійснюється в рамках системи державного сектора економіки. Вони такі: не беруться до уваги кінцеві цілі; змішується багато різних стилів управління, не робляться з самого початку зусилля з досягнення в організації консенсусу (згоди) і згуртованості колективу; дії робляться на дуже багатьох напрямках і занадто швидко; погано налагоджений обмін інформацією. Можливість подібних помилок не виключена в організації виконання державних рішень з соціальних та інших питань.

У державному управлінні принципово значущими є механізми вибору як цілей, так і планів їх реалізації, бо і те, і інше зумовлює прийняття рішення. Під *механізмом* розуміють нормативно встановлені процедури вибору. Це склад учасників даної творчої дії; форми обговорення альтернативних проектів та погодження із зацікавленими органами та окремими суб'єктами, в тому числі приватними особами; види експертизи та порядок залучення експертів та ін. Наявність нормативно відпрацьованого механізму необхідно, як у прийнятті стратегічних політичних, так і адміністративних рішень. В іншому випадку виникає реальна небезпека волюнтаристського вибору проекту.

**Організація процесу виконання рішення** включає комплекс управлінських дій, різних за змістом і значущості. Першочергове з них – створення організаційних форм, що мають чіткі цілі, які забез-

печують необхідне для виконання поставлених завдань делегування повноважень (або збереження наявних) виділеним групам людей. Мова йде про правило, сформульованому ще А. Файолем: як тільки поставлене завдання, її виконання слід доручити певним групам людей, які можуть забезпечити досягнення цілей.

Успішне виконання рішень значною мірою залежить від того, наскільки організаційні форми сприяють усвідомленню цілей держави і зростання участі в їх реалізації. Причому, чим глибше намічені рішеннями перетворення в суспільстві, тим більше потрібно піднімати до нього інтерес і свідоме ставлення як керуючих, так і керованих, переконати в необхідності цих перетворень мільйони членів суспільства.

Реалізація державних рішень, особливо програмних, вимагає відповідного *кадрового забезпечення*: залучення нових, професійно підготовлених працівників та перепідготовки наявного персоналу. Продумана і стратегічно орієнтована кадрова політика держави в цілому і кожного суб'єкта – найголовніша умова успішного вирішення цього завдання.

Найбільш повторювані труднощі при прийнятті рішень:

- приймаючий рішення не має на те повноважень. Це заступники керівника, його помічники, консультанти тощо, а також «тіньові» політики з числа найближчого оточення керівника, включаючи членів сім'ї, лідери великих політичних партій та інших суспільно-політичних об'єднань. Обставини, що породжують подібні явища, в основному полягають, по-перше, у відсутності достатньої правової бази, що визначає порядок прийняття державних рішень і блокує втручання в нього суб'єктів, не наділених необхідними повноваженнями, по – друге, в пороках системи управління, зокрема, в розподілі, влади і повноважень, по-третє, у невідповідності керівного суб'єкта (його професійного рівня, політичної культури, волі та інших суб'єктивних якостей) займаній державної посади.

- приймаючий рішення має повноваження, усвідомлює свою відповідальність за рішення, володіє керівною волею, але не має в своєму розпорядженні потрібної інформації для адекватної управлінської дії внаслідок відсутності або незадовільної роботи інформаційно-аналітичної служби. Інші причини: неповнота або навіть спотворений характер офіційної інформації, покладеної в основу рішення; дезінформація організації певними органами; обмежений для керівника доступ до каналів потрібної інформації, що змушує його

го користуватися неперевіреними джерелами інформації.

- приймаючий рішення володіє всім необхідним для прийняття відповідального рішення, за винятком одного – він не має в своєму розпорядженні належної професійної компетентності. Така ситуація характерна для діяльності багатьох керуючих органів у нашій країні, причому різних рівнів: вищого, регіонального та місцевого. Вона пояснюється як дефіцитом керівних кадрів, так і, головним чином, порочною системою підбору і розстановки кадрів за непрофесійними ознаками.

**Проблема ресурсів.** У рішенні можуть бути позначені тільки їх джерела та загальні контури. Безпосередня організація справи потребує конкретизації загальних вказівок і виявленні нових можливостей інноваційного характеру. Тут доречно зауважити, що в державному управлінні, на відміну від економічного, використовуються поряд з матеріальними ресурсами багато інших. Соціальні ресурси – наявність у суспільстві соціальних груп, які виявляють готовність брати участь у здійсненні цілей державних рішень, – не менш важливі, ніж, наприклад, фінансові. Взагалі людський фактор є вирішальним у здійсненні державних рішень, причому не в кінцевому рахунку, а в першу чергу і безпосередньо діючим. З його роллю пов'язано значення таких видів ресурсів, як інформація і знання. Знання, пише директор найбільшої американської компанії Д. Хемтон, відноситься до найбільш дієвої форми влади в сучасних організаціях; воно замінить в майбутньому нинішні важелі влади – капітал і насильство.

Безпосередня організація і регулювання процесу виконання рішення включає аналіз ефективності задіяних стимулів активізації діяльності учасників процесу і своєчасне внесення відповідних змін до структури мотивації. Теорія орієнтує на багатоплановий підхід до даного питання, що з'єднує адміністративно-примусові стимули з економічними, соціальними і політичними, правовими і моральними, індивідуальні з колективно-груповими. Складність завдання, що стоїть перед керівництвом, залежить від характеру і змісту реалізованих рішень. Якщо мова йде про економічні проекти, то в такому випадку увага керуючих зосереджується на розробці та застосуванні матеріальних індивідуальних, а також групових стимулів.

Державні рішення різноманітні. У їх виконанні беруть участь організації різних рівнів та видів. Вони діють у середовищі, яку повністю контролювати не в змозі, оскільки її зміна залежить не тільки від керуючої системи. Цим пояснюються проблеми, що виникають

при використанні засобів і методів управлінської дії, спочатку визначених у реалізованих проектах. Одна з них: диференціація засобів і методів у залежності від рівня і видів управлінських організацій. На рівні центральних органів управління використовуються спільні нормативно-правові механізми, демократичні інститути та інші політичні, економічні, інформаційні та символічні способи реалізації рішень. Істотно різні способи реалізації рішень жорстко запрограмованих, напівзапрограмованих і фактично незапрограмованих. Перші виконуються у відповідності з заданими нормативами та стандартами, другі – допускають застосування як формалізованих, так і неформалізованих (громадських) засобів впливу на керованих, а останні – фактично незапрограмовані – реалізуються головним чином за допомогою неформалізованих політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших засобів і технологій, хоча й у межах єдиного правового поля.

Інша проблема, пов'язана з відбором засобів та інструментарію виконання рішень – це підтримання здатності керуючої організації адаптувати механізм виконання до ситуації, що змінюється і виявляти готовність до новацій і разом з тим зберігати ідентичність, закладену в основі проекту, що реалізовується. Програми, що вимагають демократичних способів втілення в життя, не можуть зберегти свою ідентичність, якщо керуючий суб'єкт спробує їх реалізовувати диктаторськими методами.

Організація виконання невіддільна від координації управлінських дій і відносин усередині керуючої системи, а також між останньою і керованим об'єктом. Досягнення і підтримання злагоди між учасниками процесу щодо цілей, способів, методів і засобів їх здійснення – основний зміст функцій координації. Його утворює ланцюг взаємопов'язаних заходів щодо врегулювання і вирішення суперечностей і конфліктів, що виникають у керуючої організації. Відкритість керуючої організації для зміни породжує явища дезорганізації – стану, при якому діючі норми, способи і процедури приходять у невідповідність оновити ситуацію.

Інколи, нездатність керівництва організації подолати незгоду і усунути елементи дезорганізації призводить до конфліктної форми відносин – напруженості, яка перешкоджає координуючим зусиллям керівництва і служить сигналом незадоволеності частини колективу станом справ в організації (заведеним порядком, стилем керівництва, проявом протесту проти догматичного, бюрократичного підходу до



виконання рішень вищестоящих органів). Врахувавши як негативний, так і позитивний аспекти конфліктної ситуації, керівник зможе попередити виникнення конфронтації членів організації, тобто такого рівня розвитку конфлікту, при якому починають домінувати дисфункції системи. Управлінська культура, повага авторитету влади, закону, професійний кодекс, службова етика – гарантії успішного функціонування організації та попередження конфліктів деструктивного характеру.

**Контроль виконання рішень** – одна з головних функцій управління. Система контролю – невід’ємна частина будь-якої організації, що управляє. Сучасна теорія управління стверджує, що тільки за допомогою застосування систем контролю організація здатна забезпечити досягнення своїх цілей.

Сутність контролю полягає у фіксуванні відповідності цілям, способу і результату управлінських дій. Контроль в кінцевому підсумку встановлює наскільки досягнутий результат відповідає меті, вираженої в проекті. Контроль, орієнтований на кінцевий результат, разом з тим становить частину всього процесу виконання рішення, так як починається він з моменту реалізації проекту. У літературі з теорії сучасного управління досить докладно описана роль функції контролю. У державному управлінні вона проявляється специфічно і доповнюється деякими моментами, пов’язаними з політичними, владно-правовими механізмами контролю.

У державному управлінні, як і в економічному, соціальному, процес контролю є безперервним, оскільки безперервний процес реалізації рішень потребує зіставлення його з наміченим планом, а у випадку відхилення від нього – у відповідному коригуванні. Він виконує функцію зворотного зв’язку об’єкта з керуючим суб’єктом.

За допомогою контролю керівному органу вдається виявляти і вирішувати виникаючі проблеми, пов’язані з недосконалістю тих чи інших технологій управлінського процесу, з пропусками в аналітично-інформаційному та нормативно-правовому забезпеченні; відслідковувати відповідність рівня професійної підготовки апарату управління виконуваних завдань. У процесі контролю виявляються дефекти в роботі апарату і розкриваються причини таких.

Хід процесу виконання рішень багато в чому залежить від того, якою мірою керуючий орган орієнтується в ситуації, яка супроводжує процес, чи враховує він відбуваються зміни економічних, соціально-політичних і інших умов. Контроль виконання рішень і є той ме-

ханізм, який привертає увагу керівництва до виникаючих протиріч між поведінкою керуючих і зміненими умовами їх діяльності, стимулює пошук нових прийомів реалізації управлінських функцій.

Різні види рішень характеризуються властивими їм показниками їх реалізації, а відповідно – і критеріями оцінки. Результати політичних рішень, особливо стратегічних, не піддаються одним тільки адекватним кількісними оцінками, хоча кількісні показники служать істотно важливим вимірником результатів здійснення економічної і соціальної політики та інших державних програм. Про реалізацію політичних проектів судять з об'єктивних змін, що відбулися в житті суспільства, його окремих груп, в становищі людини, створення необхідних умов життя та праці для всіх верств суспільства, забезпечення злагоди і співпраці між людьми.

Адміністративно-політичні рішення, тобто рішення, адміністративні за змістом і методами прийняття і виконання, але викликають політичні наслідки, можуть контролюватися як за допомогою державних стандартів і правових норм, так і механізмів політичного аналізу і оцінки.

**Політичний аналіз як інструмент діагностики** – це пояснення функціонування конкретних елементів керуючої системи в конкретній ситуації та оцінка її діяльності з точки зору відповідності політичним цілям і завданням, повноти їх реалізації в аналізований період часу і в ситуації, що склалася.

Аналіз включає такі види діяльності:

а) виявлення особливостей функціонування, у тому числі характеру труднощів і конфліктів конкретних структур влади і управління та тенденції їх зміни в даній ситуації;

б) оцінку рівня реалізації конкретними суб'єктами і структурами властивих їм функцій та компетенцій;

в) оцінку дієвості організаційних форм і методів діяльності та раціональності використання ресурсів;

г) визначення домінуючих у цій ситуації суспільно-політичних орієнтацій;

д) перевірку рівня участі керованих у виконанні намічених програм.

Інший вид контролю – *ревізія* (від лат. *Revisio* – строгий перегляд) зводиться до офіційної документальної перевірки діяльності виконавчого апарату державного органу на предмет законності використання матеріальних ресурсів, а також відповідності застосовува-

них технологій правових та інших, встановлених державними органами норм.

*Санкції* (від лат. *Sanction* – строга постанова) – важлива форма соціального контролю. Застосування санкцій – форма контролю рішень державних органів вищестоящими інститутами влади і управління. Розрізняють санкції негативні і позитивні. Перші застосовуються для заборони незаконних або не відповідають встановленим нормам і прийнятим цінностям дії керуючих і керованих. Другі, навпаки, використовуються в якості стимулів активізації законних і доцільних видів дій учасників управлінського процесу, наприклад, інноваційної діяльності.

Контроль здійснюється перш за все самим суб'єктом, що ухвалив те чи інше рішення, а також його виконавцем. Разом з тим функціонують самостійні спеціалізовані органи державного контролю в структурі виконавчої влади.

Узагальнення підсумків реалізації рішень і оцінка результатів – заключний етап управлінської дії, який являється логічним продовженням здійснення функції контролю. Процедура узагальнення результатів реалізації рішень в основному зводиться до порівняльного аналізу запланованих завдань і досягнутих фактичних результатів.

Узагальнення підсумків реалізації рішень і аналіз можливих наслідків дозволяє виявити нові проблеми і нові можливості державного управління. Реалізація рішень вищих органів управління вимагає комплексу відповідних управлінських дій нижчестоящих органів і т.д. Ланцюг рішень і наступних за ними нових проблем – закономірне явище у функціонуванні держави і суспільної системи. Сукупний кінцевий підсумок складових раціонального управлінського процесу – розширення меж можливостей контролювати відбуваються суспільні процеси, точніше передбачати наслідки прийнятих рішень і в цілому адекватніше організувати і здійснювати діяльність управлінської системи.

Отже, *прийняття державного рішення* означає реалізацію мети. Обов'язковими вимогами прийняття рішення разом з тим є: а) наявність політичної, економічної, соціальної та правової експертизи проекту рішення, б) дотримання встановленої (законом або регламентом державного органу) процедури прийняття рішення; в) зведення до мінімуму впливу на рішення суб'єктивних елементів вибору.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «політичний вибір» в контексті державного та регіонального управління ?
2. Дайте визначення поняття «управлінське рішення»?
3. Наведіть технологічну послідовність етапів прийняття науково-обґрунтованого управлінського рішення?
4. Наведіть ознаки класифікації управлінських рішень?
5. Сформулюйте фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень?
6. Визначте основні етапи процесу організації виконання управлінських рішень?
7. Наведіть класифікацію управлінських рішень за логікою їх прийняття?
8. Наведіть класифікацію управлінських рішень за характером дій?
9. Як класифікуються рішення за способом обґрунтування?
10. Наведіть приклади директивних та рекомендаційних рішень?
11. Наведіть приклади рішень в умовах визначеності, невизначеності та ризику?
12. Визначте заходи, які передбачені на етапі реалізації управлінського рішення?
13. Сформулюйте основні вимоги щодо контролю за виконанням управлінського рішення?
14. Визначте вимоги, які пред'являються щодо якості управлінського рішення в системі державного та регіонального управління ?

## **ТЕМА 10. МЕХАНІЗМИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 1. Структура механізму державного та регіонального управління.**
- 2. Методи та стилі державного та регіонального управління.**
- 3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти державного та регіонального управління.**

### **1. Структура механізму державного та регіонального управління**

Реалізація процесу державного та регіонального управління відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей.

*Механізми державного та регіонального управління* – 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, країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. 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 та суперечності між різними органами державної влади та місцевого самоврядування.

При побудові механізмів державного та регіонального управління країни через органи 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.

Механізми державного та регіонального управління за особливостями побудови доцільно підрозділити на три типи:

1) цільові механізми державного та регіонального управління (спрямовані на досягнення певної мети);

2) механізми функціонування системи державного та регіонального управління (формувався на різних етапах суспільного розвитку країни);

3) механізми здійснення процесу державного та регіонального управління (сформовано різними владними органами та окремими посадовими особами), рис.10.1.



Рис. 10.1. Система механізмів державного та регіонального управління

*Цільові механізми державного та регіонального управління* використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямова-

них 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 адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм державного та регіонального управління являє собою сукупність спеціально підібраних для вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну систему країни для забезпечення досягнення конкретної мети в обраному стратегічному напрямку.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів державного та регіонального управління, 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, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

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

***Чинний механізм функціонування системи державного та регіонального управління*** 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 державного та регіонального управління та взаємодію між її елементами. На сьогодні система державного та регіонального управління в Україні складається з ор-

ганів 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 державного та регіонального управління додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи державного та регіонального управління були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 р.), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших краях світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

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

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного та регіонального управління, цей склад доцільно трансформувати.

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. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Важливою складовою управлінського ме-



ханізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного та регіонального 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 та регіонального управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль). 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 державного та регіонального управління повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси державного та регіонального управління, 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. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів державного та регіонального управління вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію державного та регіонального управління 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 державного та регіонального управління* 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 державного та регіонального управління 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 (адмініструванні) 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. Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

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.

Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні

правові умови (сформувані чи змінені 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, сформувані певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як:

- мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів державного та регіонального управління;
- єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт);
- отримання найкращого результату при найменшій складності робіт;
- оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів;
- рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників.

Основними напрями розроблення окремих технологій державного та регіонального управління стосуються, насамперед, таких процесів: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізація управлінських рішень, взаємодія підрозділів у структурі, вплив суб'єкта на об'єкт публічного адміністрування, організація зворотного зв'язку, керування персоналом, робота з інформацією, ділове спілкування, реалізація методів та цільових механізмів публічного адміністрування.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частої втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв'язку з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Проектування технології процесів управління має включати комплекс робіт за такими напрямками: побудова економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організація потоків інформації та роботи з кадрами. До цього переліку

можуть додаватися спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій.

Специфіка технології державного та регіонального управління пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Сьогодні актуальним стає опис процедури формування і надання управлінської послуги, тому що саме така формалізація цього процесу створює передумови для подальшого підвищення якості діяльності. Доцільно звернути увагу саме на етап формування, тому що в ньому задіяна велика кількість працівників установи (на відмінність від етапу «надання», в якому із споживачем часто спілкується один державний службовець) і усі вони певною мірою впливають на результат.

Детальне вивчення механізмів і технологій, що використовуються сьогодні в органах державної влади і місцевого самоврядування, та удосконалення їх з урахуванням стратегічних цілей розвитку країни є реальним шляхом для підвищення результативності функціонування системи влади.

## **2. Методи та стилі державного та регіонального управління**

*Методи управління* – це сукупність способів здійснення управлінської діяльності шляхом використання спеціальних прийомів, які забезпечують розвиток виробництва у заданому напрямку. Сутність методів складає сукупність практичних прийомів і способів виконання функцій менеджменту з повним урахуванням економічних законів і вимог наукових принципів управління. За допомогою методів управління забезпечується організаційний вплив управляючої системи або окремого керівника на об'єкт управління, тобто підтримується взаємодія суб'єкта і об'єкта управління.

Оскільки методи управління являють собою засоби здійснення управлінської діяльності, то будь-яка зміна в характері виробництва обумовлює необхідність застосування того або іншого методу управління. Методи управління, що використовуються на практиці, класифікуються за різними ознаками. За змістом вони поділяються на економічні, адміністративні, соціально-психологічні. Вважається, що ос-

новними є економічні методи, а адміністративні та соціально-психологічні підсилюють їх провідне значення.

**Економічні методи** – являють собою вплив на об'єкт управління через систему економічних стимулів, які передбачають матеріальну зацікавленість і відповідальність працівників за кінцеві результати праці. Розрізняють економічні методи:

1) *прямого централізованого державного впливу* (цінова і податкова політика, система кредитування і фінансування, система економічно обґрунтованих нормативів та ін.);

2) *економічні важелі внутрішньо господарського впливу* (планування, аналіз господарської діяльності, господарський розрахунок, матеріальне стимулювання праці та ін., рис. 10.2).



Рис. 10.2. Схема економічного механізму господарювання в системі державного та регіонального управління

Економічні методи управління здійснюються шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників і трудові колективи діяти у потрібному напрямі і добиватися розв'язати поставлених перед ними завдань відповідно до особистих, колективних і державних інтересів. Суть економічних методів полягає у здійсненні непрямого впливу на виконавців і створенні таких економічних умов, за яких трудові колективи під впливом економічних стимулів, що діють як перспектива матеріальної вигоди або збитків, вибирають напрями своєї діяльності.

Висунуті економічною реформою вимоги переходу від адміністративних до переважно економічних методів управління вимагають перебудови всього економічного механізму. Потрібно створити такі економічні умови, які давали б змогу виконувати державну програму розвитку регіонів не шляхом адміністративного тиску, а завдяки економічній зацікавленості громад. Для цього слід забезпечити широке залучення громадян до активної участі в організації місцевого самоврядування. Особлива значущість економічних методів в системі державного та регіонального управління визначається тим, що економічний механізм, який створюється на цій основі, дозволяє досягти рентабельного господарювання, забезпечити покриття витрат доходами. Це положення є основою створення у державі нових підприємницьких структур ринкового типу, реалізації економічних законів розвитку соціально-економічних формацій.

**Адміністративні методи** – це система способів і прийомів організаційного та розпорядницького впливу на об'єкти управління. Необхідно зрозуміти обов'язковість паралельного застосування організаційних методів (як фактор багатотермінового впливу), та розпорядництва (як сукупність одноразових актів). Особливістю адміністративних методів є владний вплив суб'єктів управління на господарські об'єкти та виробничі колективи. Цей вплив носить директивний характер, тобто об'єкт управління повинен обов'язково підкорятися вищестоящій інстанції за ієрархією.

Методами організаційного впливу створюються і удосконалюються організаційні форми управління: організаційна побудова підприємств, їх органів управління, регламентація посадового положення працівників. В залежності від розвитку суспільства змінюється і організаційний вплив. Формами організаційного впливу є: 1) регламентування, 2) нормування, 3) інструктування.



Рис. 10.3. Схема адміністративних методів управління

*Організаційне регламентування* базується на використанні норм права, виконання яких обов'язкове як для керівників, так і для всіх працівників (Конституція, закони України, статут, положення про підрозділи, посадові інструкції та ін.).

*Організаційне нормування* – полягає у розробці організаційних нормативів, які визначають параметри, межі окремих частин і процесів системи управління (норми керованості, обслуговування, часу, чисельності та ін.).

*Організаційно-методичне інструктування* – доповнює організаційний вплив більш детальними розробками, рекомендаціями, інструкціями. Організаційно-методичне інструктування – ефективний засіб організаційного впливу на трудові колективи або на окремого працівника. За допомогою методичних вказівок, розробок, інструкцій роз'яснюється закон або інший нормативний акт, встановлюються правила, що регулюють організаційні і спеціальні сторони діяльності

підприємства, його підрозділів і службових осіб, визначається порядок виконання будь-яких робіт, впровадження технічних засобів, нових методів організації оплати праці тощо.

*Розпорядничий вплив* представлений у формі наказів, постанов, розпоряджень, рішень, вказівок, нарядів тощо. За допомогою розпорядництва забезпечується дотримання правил внутрішнього розпорядку, трудової дисципліни, контролю за діяльністю окремих виконавців і підрозділів, а також юридичної культури при управлінні виробництвом.

На відміну від організаційного впливу методи розпорядчого впливу відображають динаміку процесу управління і спрямовані на регулювання виробництва та усунення збоїв і перешкод, що виникають у роботі. Їх здійснюють шляхом прийняття адміністративно-управлінських актів керівником або колегіальним органом управління. Розпорядчий вплив реалізується у формі наказів, постанов, розпоряджень, вказівок. За допомогою цього впливу здійснюють цільове налагодження системи, запобігають їй відхиленню від заданої програми, забезпечують переведення системи з одного стану в інший, гармонізують окремі елементи системи і реалізують впливи на різні параметри системи управління. Розглянемо деякі загальні **правила оперативно-розпорядчої діяльності керівників підприємств** [16, с. 64]:

- у межах своєї компетенції розпорядження необхідно віддавати тільки тоді, коли це дійсно зумовлюється обставинами;
- не прийняття потрібних рішень, або прийняття половинчастих, як і прийняття зайвих рішень, завжди дезорганізує процес виробництва;
- розпорядження повинні ґрунтуватися тільки на правових нормах чинного законодавства;
- розпорядження повинні бути науково-обґрунтованими, їх слід приймати на основі законів та підзаконних актів, вірогідної інформації з урахуванням технічних, економічних, соціальних, правових і екологічних факторів;
- у процесі опрацювання і прийняття розпорядчих актів повинні брати участь спеціалісти підприємства і безпосередньо виконавці;
- за формою викладу, розпорядження мають бути короткими, конкретними, точними і зрозумілими;



- розпорядження повинні бути призначені для конкретних виконавців; залежно від цього їх слід викладати з різним ступенем категоричності і деталізації завдання;

- у практиці розпорядництва потрібно дотримуватися принципів основної ланки, відповідності мети, виділеним засобам і повноваженням працівників, погоджувати завдання окремих виконавців;

- у процесі розпорядництва слід дотримуватися принципу єдиначальності та ієрархії щоб уникнути можливості “управління через голову”;

- розпорядження виконавцю потрібно віддавати завчасно, щоб він мав можливість підготуватися до його виконання.

**Соціально-психологічні методи управління** засновані на використанні соціально-психологічних факторів і направлені на управління соціально-психологічними процесами, що протікають у колективі для здійснення впливу на них в інтересах досягнення цілей організації. Соціально-психологічні методи дозволяють забезпечити ефективне використання головної виробничої сили суспільства – людини, його ділових і особистісних якостей.

За складом і змістом соціально-психологічні методи управління являють собою єдність соціального і психологічного впливу на виробничі колективи і окремих працівників (рис. 10.4).

*Соціальний вплив* - це сукупність способів і прийомів щодо формування і розвитку виробничого колективу, соціальних процесів у колективі, управління трудовою і творчою активністю працівників, формування духовних інтересів людей та їх світогляду. Соціальні методи управління мають такі форми:

- 1- соціальне регулювання колективу;
- 2- соціальне нормування праці;
- 3- моральне стимулювання працівників.

*Психологічний вплив* базується на використанні методів психологічного спонування (мотивації), на врахуванні індивідуальних особливостей працівників (темпераменту) і психологічних аспектів діяльності людини (увага, емоції), а також на забезпеченні перспективи соціального і професійного росту, створенні соціально-психологічного клімату. Психологічні методи управління включають:

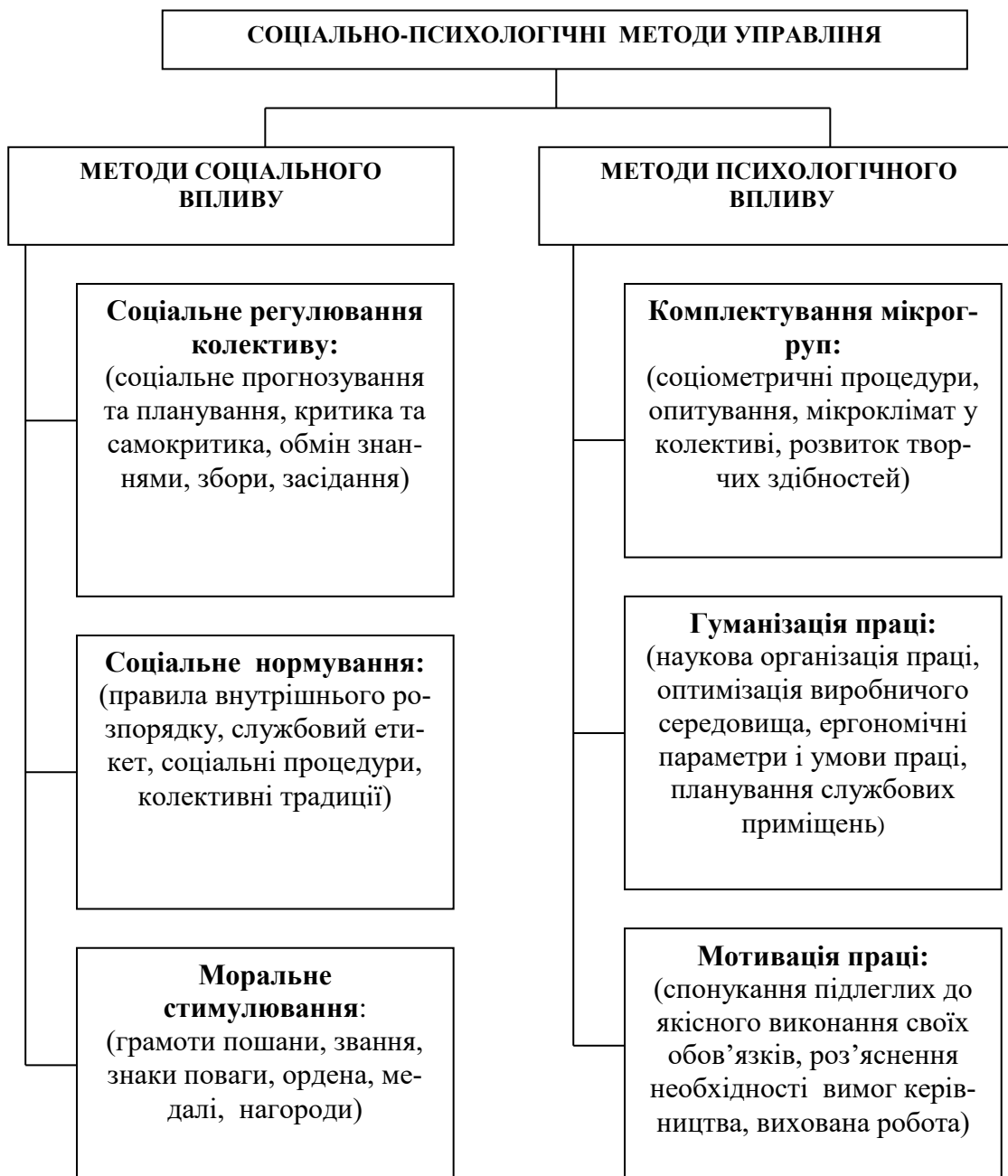


Рис. 10.4. Схема соціально-психологічних методів управління

- 1- прийоми комплектування малих груп і колективів;
- 2- гуманізацію праці;
- 3- психологічне спонукання до праці (мотивація).

Широке коло соціально-психологічних проблем вивчає психологія управління, яка спирається на такі наукові дисципліни, як загальна і соціальна психологія, психологія праці, педагогічна психологія, інженерна психологія. Предметом детального вивчення психології управління є психологія розпорядчої діяльності керівника, стиль управління, роль формальних і неформальних лідерів у трудових ко-

лективах, відносини між керівниками і підлеглими, психологічні аспекти прийняття управлінських рішень, добору, розстановки і професійної адаптації молодих керівників. У класичній теорії організації, (бюрократичній моделі М.Вебера, у системі Ф.Тейлора), психологічний фактор діяльності, по суті, ігнорувався. Зміни відбулися тільки після відомих соціально-психологічних експериментів Є.Мейо та на працювань школи людських відносин і поведінкових наук.

Соціально-психологічні методи управління тісно пов'язані з поняттям «*стиль керівництва*» (система поведінки керівника і організації особистої праці, особливий характер спілкування з підлеглими). У практиці державного і регіонального управління зустрічаються, як правило, три основні стилі керівництва:

- 1- авторитарний,
- 2- демократичний,
- 3- ліберальний.
- 4- змішаний.

Як доводить практика, універсального, найкращого стилю керівництва не існує, адже вибір того, чи іншого стилю залежить від управлінської ситуації та організаційних умов здійснення влади.

Методи державного і регіонального управління застосовуються владними суб'єктами адміністративного права (публічною адміністрацією) комплексно. Форма є первинною щодо методу. Вона показує, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні наслідки. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Він обов'язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування. Інакше кажучи, якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили будь-який сенс. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного стягнення або надати ліцензію фізичній чи юридичній особі без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами.

***Методами державного і регіонального управління*** є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції. Особливості методів державного і

регіонального управління :

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- вони виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах державного і регіонального управління завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;
- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);
- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Таким чином, за своїми ознаками метод державного і регіонального управління є засобом цілеспрямованого владного впливу на суспільство. Такий підхід до його розуміння зближує методи публічного адміністрування з методом правового регулювання суспільних відносин. І перший, і другий є засобами регулюючого впливу, тобто виступають у ролі «носіїв» адміністративно-правових приписів, заборон і дозволів. Однак акценти при цьому різні: йдеться або про механізм правового регулювання (однаковий для всіх галузей права), або про владні засоби публічної адміністрації, які використовуються нею для виконання адміністративних зобов'язань.

Методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, включаючи публічну адміністрацію та невідладних суб'єктів, в той час, як методи адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень. У методах публічного адміністрування знаходять відповідне вираження методи адміністративно-правового регулювання, що, проте, не призводить до їх отожднення, хоча в своєму правовому вираженні метод публічного

адміністрування може співпадати з методом правового регулювання. Але для цього він повинен бути, по-перше, обов'язково юридично оформленим і, по-друге, мати нормативне вираження, тому що правове регулювання завжди нормативне.

Проблема адміністративно-правових методів надзвичайно актуальна. Вона загострена в даний час у зв'язку з визнанням України країною з ринковою економікою, вступом до Світової організації торгівлі, суттєвими змінами в механізмі публічного управління і в організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів і, що особливо важливо, об'єктів (наприклад, децентралізація влади, роздержавлення економіки, розвиток договірних відносин в діяльності публічної адміністрації). Під впливом цих змін ставиться питання про межі використання в якості методу публічного адміністрування односторонніх юридично владних розпоряджень публічної адміністрації, посилюється зворотний вплив об'єктів управління на його суб'єктів тощо.

Сьогодні набувають поширення такі методи державного і регіонального управління, що мають потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності та ін.). Ці методи спрямовані на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Сукупність методів державного і регіонального управління розподіляється на види за різними критеріями:

1) залежно від форми вираження:

- *правові* – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

- *неправові* – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

- *нормативні* – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;

- *індивідуальні* – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

- *імперативні* – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

- *уповноважені* – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);

- *заохочувальні* – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

- *рекомендаційні* – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом:

- *одноосібні* (єдиноначальні);

- *колегіальні*.

Найбільш поширеним є розмежування методів державного і регіонального управління залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: 1) переконання; 2) заохочення; 3) примус.

Правильне застосування методів переконання, заохочення й примусу в процесі здійснення публічного адміністрування забезпечує найбільшу ефективність цієї діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових основ у державі. Ці методи є визначальними, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти один одному, а доповнювати, підпорядковуватись публічним інтересам.

Метод переконання використовується публічною адміністрацією в процесі вжиття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів з метою дотримання вимог чинного законодавства. Він спрямований на те, щоб громадяни самі виконували виражену в правових актах волю публічної адміністрації. Завдяки цьому методу досягається єдність волі законодавця і громадян, керівника і колективу, яка є необхідною умовою єдності дій. *Переконання* – це процес послідовно здійснюваних дій правового та неправового характеру, який включає такі елементи, як оволодіння увагою, прищеплення, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін. Громадяни добровільно підпорядковуються юридичним актам, якщо розуміють цілі й завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь в їх здійсненні. Це означає, що за допомогою заходів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрацій.

Переконання є пріоритетним методом впливу державного і регіонального управління, оскільки використовується систематично, забезпечує добровільне виконання приписів, що сприяє здійсненню

правомірної поведінки громадянами. Цьому сприяє розвинута за останні роки система засобів масової інформації, за допомогою якої здійснюється оперативне оповіщення громадян про прийняті правові акти, проведені заходи, роз'яснюється їх зміст. Крім цього, використання методу переконання не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від застосування заходів адміністративного примусу.

До заходів переконання відносять: навчання; пропаганду, рекламу, агітацію з метою підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян (пояснення сутності законів, правової політики держави); роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації; виховання; інструктажі; обмін передовим досвідом.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

### **3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти державного та регіонального управління**

*Адміністративно-територіальний аспект* пов'язаний із визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. У ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади, яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України. На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої

(область) лапки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотирьохланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

*Організаційний аспект* включає:

1) визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

2) формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування. Це передбачає:

- утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта та головного елемента системи місцевого самоврядування;

- встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами комунального об'єднання територіальних громад та територіальними громадами населених пунктів, які входять до такого об'єднання на основі законодавчого розмежування їх функцій та повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції комунального об'єднання;

- розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

- впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії;

- практичне впровадження механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

4) апробація та запровадження у міській агломерації інноваційних організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що



входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування;

5) організаційне забезпечення реалізації програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування шляхом створення відповідного дорадчо-консультативного органу;

б) становлення інституту державної служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Запровадження цього інституту має базуватися на таких концептуальних положеннях:

- служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

- служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правої та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Також в її основу мають бути покладені специфічні принципи: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад;

- повинна бути передбачена можливість переходу з державної до служби в органах місцевого самоврядування, і навпаки;

- утворення на базі Асоціації міст України Всеукраїнського громадського об'єднання органів місцевого самоврядування.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «механізми державного і регіонального управління»?
2. Наведіть класифікацію механізмів державного і регіонального управління ?
3. Наведіть систему механізмів державного і регіонального управління ?
4. Дайте визначення поняття «методи державного і регіонального управління »?
5. Побудуйте систему економічних методів державного і регіонального управління ?
6. Наведіть приклади економічних методів державного централізованого впливу в системі публічного адміністрування?
7. Визначте систему адміністративних методів державного і регіонального управління ?
8. Окресліть структуру складових організаційного впливу на управлінську ситуацію?
9. Наведіть методи оперативно-розпорядчого впливу на об'єкт управління?
10. Сформулюйте основні вимоги щодо розпорядчої діяльності керівника.
11. Побудуйте систему соціально-психологічних методів державного і регіонального управління ?
12. Визначте складники соціального впливу в системі державного і регіонального управління ?
13. У чому полягає зміст психологічних методів державного і регіонального управління ?
14. Наведіть змістовне тлумачення поняття «стиль державного і регіонального управління »?
15. Наведіть класифікацію стилів державного і регіонального управління за характером вирішення виробничих питань?
16. Визначте адміністративно-територіальний і організаційний аспекти державного і регіонального управління?

## ТЕМА 11. БЮРОКРАТІЯ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Бюрократія як наукова категорія.
2. Основні ознаки та атрибути бюрократії.
3. Поняття корупції та корупційних дій.
4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
5. Фактори запобігання проявам корупції.

### 1. Бюрократія як наукова категорія

Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою управління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму.

Слід мати на увазі, що тема бюрократії й бюрократизму в політичному житті суспільства є багатоаспектною, її досліджували протягом усієї багатовікової історії розвитку людської цивілізації. Само поняття «бюрократія» вперше з'явилось у 1745 р., його запровадив французький дослідник Вінсент де Турне. Дальший науковий аналіз бюрократії й бюрократизму пов'язаний з іменами таких визначних мислителів, як Г. Гегель, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Міхельс, О. Тофлер та ін. Термін «бюрократія» походить від франц. *bureau* – бюро, канцелярія; і грец. *kratos* – влада, сила і трактувався як панування канцелярії, контори, як специфічна форма соціальної організації і відносин у суспільстві, в якому центри виконавчої влади практично незалежні від більшості її членів. До бюрократії відносили вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі.

Поняття «бюрократизм» ширше за своїм змістом, ніж «бюрократія», і вживається для характеристики такого стану управління державою чи іншими різними організаціями, де існує «панування канцелярії», відірваність виконавчих органів від інтересів цих організацій, а пріоритет надається власним потребам, де функціонують відносини

формалізму, некомпетентності, консерватизму, корупції тощо. У сучасних наукових дослідженнях простежується широке трактування поняття «бюрократизм», яке використовується для аналізу таких явищ суспільного життя, як недосконалість управління через низький професійний і культурний рівень її працівників, протиставлення групових інтересів суспільним тощо.

Наукові дослідження бюрократії й бюрократизму започаткував Гегель. Він обґрунтував переваги бюрократії й бюрократичних методів управління, які базуються на спеціалізації й поділі праці в урядових структурах. Така спеціалізація, на його думку, давала можливість забезпечувати високу освіченість і професіоналізм, неупередженість і запобігання зловживанням владою та надійний захист державних інтересів.

У соціально-політичній доктрині Маркса домінує негативна оцінка бюрократії. Вона характеризується як перешкода на шляху історичного прогресу суспільства і представлена як певна соціальна група, управлінсько-організаційна система, особлива корпорація, що має в своєму розпорядженні державу, яка, по-суті, є її приватною власністю. Особливий управлінський статус дає бюрократії змогу, на думку Маркса, підпорядковувати функціонування держави завданням збереження й зміцнення бюрократією свого стану, збереження власних інтересів. Відносини бюрократії й держави є суперечливими, оскільки державні інтереси перетворюються на канцелярські або канцелярські – на державні. І саму державу К.Маркс розглядав як сукупність різних бюрократичних структур з певними зв'язками субординації.

Серед досліджень, які найбільше вплинули на формування наукового уявлення про бюрократію як соціальне явище, політологи виділяють соціальну теорію М. Вебера. Він пов'язував функціонування бюрократії з відносинами управління, панування, позитивно оцінював соціальну роль бюрократії, наголошуючи на тому, що сутність бюрократії – в професіоналізмі управління, складовими якого є раціональні знання управлінської сфери, сувора дисципліна, відповідальність, неупередженість тощо. Ефективність діяльності бюрократії визначається певними умовами та принципами, серед яких:

- створення особливих сфер компетенції шляхом розподілу посад між службовцями, визначення повноважень, якими наділена кожна посадова особа;

- надання прав і забезпечення роботою посадової особи тільки залежно від того, як вона виконує свої службові обов'язки;

- право чиновника регулювати діяльність своїх підлеглих та ін.

Висока оцінка бюрократії М. Вебером (як вершина управлінської раціональності та ефективності; як ідеальний тип управління) пояснюється тими значними перевагами бюрократії, що полягають у створенні раціональних структур з широкими можливостями універсального застосування їх у різних соціальних інституціях. При цьому раціональність М. Вебер розглядав як взаємозв'язок влади, управління та способу життя, а ідеальність – як зразок раціональної організації.

Для забезпечення раціональної організації управління, за М. Вебером, діяльність чиновників повинна регламентуватися такими вимогами:

- чітке визначення й неухильне дотримання системи вертикальних зв'язків (службова ієрархія);
- відрегульований поділ праці, що ґрунтується на спеціалізації;
- система правил і директив чітко встановлює права й обов'язки працівників (членів) і організації;
- система чітко і точно визначених методів і прийомів при виконанні завдань.

Таким чином, бюрократію М. Вебер представляв як наслідок процесу раціоналізації суспільства і культури з широкими можливостями впливати на всі сфери суспільного життя. Запорукою високої професійності бюрократії є чітка організація постійно діючого, підпорядкованого регламентові апарату чиновників, де кожний займає певне становище (завдяки особистій незалежності); призначення за угодою (контрактом); одержання належної заробітної плати; відповідна професійна кваліфікація та ін. Важливими умовами є й відокремлення приватного життя від службової діяльності; можливість службового зростання і службової недоторканності. Порушення цих умов призводить до втрати особистої незалежності чиновника і, відповідно, до виникнення казнокрадства, хабарництва, зловживання службовим становищем, сваволі, формалізму тощо.

М. Вебер привертав увагу до тривожної тенденції зростання автономності й можливості виходу апарату чиновників з-під контролю і навіть до розгортання анонімної системи впливу на суспільні процеси з ускладненням процедур прийняття управлінських рішень.

Багато ідей, які висловив М. Вебер, знайшли підтримку і набули подальшого розвитку в сучасній політології, хоч і тут спостерігаються розбіжності в трактуванні змісту поняття «бюрократія», соціальної

ролі й функції бюрократії в регулюванні соціальних процесів. Так, категорія «бюрократія» вживається для характеристики посадових осіб – чиновників, службового персоналу; адміністративного апарату як системи взаємопов'язаних посадових осіб; будь-якої організації зі штатом службовців; держави, в управлінні якою керівна роль належить її посадовим особам; суспільства, в якому домінує бюрократія. Терміни «бюрократія» і «бюрократизм» використовують і для характеристики раціональної організації, ефективної адміністрації; адміністративного управління, що його здійснюють посадові особи, і водночас бюрократизм тлумачиться як бюрократична поведінка з її неефективною організацією.

Отже, тут очевидна багатфункціональність використання як самого поняття «бюрократія», так і оцінки соціальної ролі бюрократії. Значну увагу дослідженню бюрократії й бюрократизму приділяють західні й американські вчені, які прагнуть знайти відповіді на питання про сутність бюрократії та про її роль у сучасному процесі управління соціальними процесами, про умови і чинники раціональності її діяльності, про чинники, які призводять до ірраціональності функціонування бюрократії, та про особливості завдань бюрократії в демократичних суспільствах.

Узагальнюючи найважливіші результати досліджень, треба зазначити, що дуже важливо і необхідно, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення саме професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєрідною бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. Водночас домінуюча роль демократії, на думку О. Тоффлера, можлива лише в індустріальному суспільстві, де вона розробляє і втілює в життя стандартизовані рішення, що їх приймають у вищих ешелонах суспільної ієрархії. У новій «суперіндустріальній цивілізації» (інформаційній цивілізації) функції бюрократії, за О. Тоффлером, будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам. Формування бюрократії стало наслідком дедалі зростаючої політичної централізації суспільства, тоді як демократичний розвиток передбачає децентралізацію всього суспільного життя і, відповідно, втрату домінуючої ролі бюрократії.

Політичні події останніх років все більше привертають увагу

дослідників до нових реалій і процесів, у тому числі до такого соціального явища, як бюрократія й бюрократизм. Світовий досвід показує, що бюрократія є важливою ланкою системи управління соціальними процесами і потребує ґрунтовного аналізу політологів.

## 2. Основні ознаки та атрибути бюрократії

Державна служба є і у майбутньому залишиться одним з головних інститутів держави. У будь-якому сучасному суспільстві апарат державного управління практично цілком побудований на бюрократичних принципах. Важко уявити сучасну державу без розвинутої системи бюрократії. Так звану раціональну демократію справедливо відносять до найбільш важливих соціальних винаходів людської цивілізації.

Бюрократичні відносини обумовлені соціально та економічно, вони не залежать від інтересів, свідомості й волі індивідів і є формою виявлення антагонізмів, протиріч і конфліктів між державою і суспільством, владою і громадянами. Ці протиріччя і конфлікти ніколи не будуть адекватно відтворені державними чиновниками, оскільки вони включені до певної системи практичних і пізнавальних відносин самої влади.

Існування даних протиріч у державній системі досліджують раціональні, нігілістські, «азіатська» і сучасна концепції бюрократії. Розглянемо ці концепції.

**Раціональні концепції бюрократії.** На початку ХХ ст. видатний німецький соціолог М. Вебер розробив концепцію раціональної бюрократії як основної організації сучасного типу, що прийшла на зміну організації традиційної і патримоніальної (патріархальної). Бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату, середньовічної адміністрації, за якої звичайній пересічній людині без грошей і зв'язків домогтися справедливості було практично неможливо. Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М. Вебера, пов'язано з проявами приватногосподарської діяльності, з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва. В ідеалі бюрократії притаманні ведення технічних справ компетентними і безпристрасними виконавцями відповідно до закону і процедури, упорядковане діловодство, незалежність від суб'єктивних впливів. Тобто, в умовах організації сучасного типу існує держава загальнообов'язкових регламентованих процедур, виконання яких не

залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує. Усі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація стає гарантією проти недоліків конкретних людей і можливих зловживань. Такою є концепція раціональної бюрократії за М. Вебером.

Основні характеристики бюрократії, сформульовані М. Вебером:

- компетентність кожного бюрократичного рівня чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;
- ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації;
- уся формальна внутрішня організаційна діяльність здійснюється у формі письмових документів, що підлягають подальшому збереженню;
- усі посадові особи повинні бути гарними фахівцями у сфері адміністрування, тобто бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків, але також і у галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому (бюрократичній діяльності).

При цьому основний «організаційний імператив» бюрократичної структури такий: кожна організація повинна спочатку задовольнити власні потреби, перш ніж почне задовольняти потреби, для задоволення яких вона створена.

В іншому випадку М. Вебер визначає бюрократію як організацію з пірамідною структурою влади, що використовує силу дії універсальних і безособових правил, щоб підтримати цю структуру, яка приділяє головну увагу не дискреційним аспектам управління.

М. Вебер не прагнув у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища. Будучи, крім усього іншого, і найбільшим методологом науки, він прекрасно розумів ілюзорність будь-якої претензії на універсальність визначень і вів аналіз на рівні так званих ідеальних типів (веберське розуміння), виділяв інваріантні, тобто незмінні, стійкі і головні ознаки бюрократії. Утім, її домінанту він зафіксував гранично чітко: бюрократична організація – найраціональніший інституціональний пристрій для вирішення складних завдань управління в сучасному суспільстві; основа її раціональності полягає в знеособленості її функціонування, що дає гарантії від свавілля конкретних виконавців. Водночас життєво необхідно, щоб бюрократія залишалася інструментом державної влади, а не перетворювалася в панівну силу (за М. Вебером – «монократичну бюрократію»).



В американській адміністративній науці ту саму парадигму розвивав наприкінці ХІХ ст. майбутній президент США В. Вільсон (його головна праця з цієї проблематики – «Вивчення адміністрації»). Основними посилками теорії В. Вільсона є:

а) наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності;

б) структурна подібність усіх сучасних урядів;

в) відокремлення управління від політики;

г) професіоналізм службовців;

д) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності;

е) наявність гарної адміністрації як необхідної умови модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Виходячи з цього, М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних боків, сформуvalи по суті аналогічні концепції. Адже, за М. Вебером, **бюрократична організація** – це організація, що технічно самоутворилася з усіх мислимих організаційних форм. Перевагами бюрократичної організації є чіткість, швидкість, компетентність, наступність, субординація, стабільність і, нарешті, знеособлений характер діяльності. Це підносить її значно вище за всі інші види організації. Бюрократія складається з індивідів, що виконують «раціональні» соціальні дії, спрямовані на досягнення цілей держави. Таким чином, **бюрократія** – це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над свавіллям, об'єктивності над суб'єктивністю.

Підсумовуючи викладене вище, можна виокремити такі головні «ідеологічні» постулати раціональних концепцій бюрократії:

а) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «господарю», але не втручається при цьому в політику;

б) бюрократія – найкраща з усіх можливих форм організації;

в) найважливіше достоїнство бюрократії – незалежність від суб'єктивного впливу на прийняття рішень.

Отже, як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон сприймали бюрократію позитивно.

**Нігілістські концепції бюрократії.** Принципово протилежного погляду на бюрократію дотримував К. Маркс. Якщо М. Вебер у трактуванні бюрократії виступав як ціннісний нейтральний позитивіст, К. Маркс з його відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної корисності держави стоїть у своєму ставленні до бюро-

кратії на прямо протилежних позиціях. Тут він повний нігіліст. Бюрократія в його розумінні є абсолютним злом. Навіть звичайний перелік пунктів марксистської критики бюрократії вражає: підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника, тобто «присвоєння держави» чиновником; органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму; перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії; корпоративність, користолюбство цієї ієрархії; кар'єризм як спосіб її життя; посягання на монопольну компетентність; формалізм.

Найбільш інтегральною характеристикою Марксового бачення бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Незважаючи на те, що дана критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу, не можна відмовити у глибині і великій узагальнюючій силі поглядів К. Маркса - негативні прояви бюрократії він позначив точно. Його судження можуть бути застосовні до більшості сучасних бюрократій, але погляд К. Маркса на проблему містить принципову ідеологізовану однобічність, обмеженість.

Крім К. Маркса, з критикою бюрократії виступали такі політологи і соціологи, як Л. Мізес, Р. Мертон та інші. Вони вважали, що бюрократія досить швидко стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, чиновники використовують бюрократичні методи як самоціль для реалізації приватних інтересів (Р. Мертон); при пануванні бюрократії людина не може вважати себе вільною (Л. Мізес). Але якщо прийняти такого роду критику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому сучасні буржуазні державні апарати в різних країнах не тільки не «руйнуються під вагою власних злочинів», а й успішно справляються з рішенням важливіших проблем і до того ж користуються у громадян високим авторитетом.

**«Азіатська» концепція бюрократії.** «Азіатська», або «імперська», концепція теорії бюрократії набула найповнішого втілення в азіатських країнах, її можна називати також «східною» і розглядати насамперед на прикладі її класичної форми – бюрократії китайської. «Китайська модель», незважаючи на її деякий формальний збіг з моделлю М. Вебера (насамперед система іспитів на право одержання

посади і ступінчастість посадової ієрархії), за своїми фундаментальними принципами і цілями протилежна їй.

Одним із секретів її унікальної стабільності (протягом 2 тис. років до XIX ст.) було те, що попри всю гігантську роль чиновництва у функціонуванні системи, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою. Цьому служив принцип «атомізації» бюрократії. Для запобігання, здавалося б, неминучого в подібних випадках процесу утворення бюрократичної корпорації, діяла низка механізмів роз'єднання чиновників та їхніх інтересів.

До механізмів підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади як такій, не інтересам бюрократичної еліти, а лише милості правителя можна віднести:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їхню безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистої відособленості для просування вгору;
- особиста залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансова залежність чиновника не від жалування, а від його уміння вижати з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією.

Таким чином, азійський тип бюрократії можливий тільки в умовах абсолютистських монархій, східних деспотій, при авторитарних правителях, таких як Й. Сталін. Даний тип бюрократичної організації не сприяє раціональному функціонуванню державного апарату, є абсолютно неприйнятним для демократичних держав.

**Сучасна концепція бюрократії.** Сучасна концепція бюрократії (її ще називають «реалістичною») фактично є зараз пануючою в країнах західної демократії. По суті йдеться про поступове доповнення і модернізацію веберівської моделі.

**Основні тенденції розвитку державної служби.** На порозі XXI ст. державна служба стала одним з найголовніших інститутів розви-

нутих, правових країн, що розбудовують громадянське суспільство. Значне розширення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням ролі державного апарату в комплексному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин. Актуальним стає розвиток не тільки соціального, а й політичного партнерства.

У сучасних умовах глобалізації економічного розвитку і вирішення екологічних, соціальних та інших проблем розвинуті країни приділяють велику увагу вдосконаленню системи державного управління, визначальними складовими якої є державний апарат та державна служба.

Проблема підвищення результативності та ефективності державної служби традиційно вирішується за допомогою вдосконалення формальної організації. Головні організаційні принципи в цьому відношенні такі:

- цільова організація функціонування і відповідна їй структура міністерств, департаментів, агентств та інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- поєднання однотипної діяльності в єдиних підрозділах органу; відповідність і поєднання влади (повноважень) та власності;
- забезпечення єдиноначальності в тому розумінні, що кожна група підлеглих має одного керівника;
- обмеження кількості підлеглих, що підпорядковуються одному керівникові;
- диференціація лінійної, функціональної та штабної діяльності;
- використання принципу управління по відхиленнях, тобто дії керівництва мають випереджаючий характер і спрямовані на відновлення нормального перебігу управлінського процесу у разі появи відхилень;
- забезпечення ланцюга команд зверху донизу і відповідальності знизу доверху.

Ефективність функціонування державної служби значною мірою залежить від якості персоналу. У зв'язку з цим особлива увага в західних країнах приділяється залученню кращих кандидатів на кожну посаду державного службовця, відбору їх на конкурсній основі та забезпеченню просування кадрів на підставі службових заслуг.

Таким чином, головне завдання державної служби полягає в ре-

зультативному та ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності, спрямованої на вироблення і втілення в життя державної політики і рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства або його окремих сегментів.

**Основні ознаки та атрибути бюрократії.** Ознаки бюрократизму: формалізація, ієрархічність, регламентація властиві будь-якій системі соціального управління.

*Формалізація* – це метод відображення певної області у вигляді формальної системи, коли форма виділяється у якості особливого предмета дослідження незалежно від змісту. Такий метод полегшує вивчення предмета.

*Регламентація* – процес встановлення певних правил.

У ширшому розумінні слова *ієрархія* – це розташування частин або елементів цілого в певному порядку від вищого до нижчого.

*Ієрархічна структура* – множина будь-чого, частково упорядкована так, що існує тільки один елемент цієї множини, який не має попереднього, а всі інші елементи мають тільки один попередній; багаторівнева форма організації об'єктів з чіткою приналежністю об'єктів нижнього рівня певному об'єкту верхнього рівня. Графічно представляється у вигляді дерева.

Важливо відзначити, що при всіх відмінностях у визначенні поняття «бюрократія» вони єдині в одному головному атрибуті бюрократії є влада, що розуміється як можливість розпоряджатися, керувати людьми, матеріальними і духовними благами, жорстко регламентувати відносини між соціальними інститутами і групами, монополізувати інформаційні системи, насаджуючи тим самим певні стереотипи свідомості та поведінки людей.

Сукупність властивостей ідеального типу бюрократії, по думкам Вебера, повинна, перш за все, підвищити ефективність управління. Одним з головних атрибутів бюрократії при цьому є передбачення результатів прийнятих рішень. Адже якщо норми права і управлінські приписи обов'язкові для всіх і відомі кожному громадянину, то рішення бюрократичних інстанцій очевидні.

Другим атрибутом бюрократії є раціональність. Передбачення дій соціальних інститутів вимагає від виконавця виключення з його вчинків особистісних і ірраціональних моментів поведінки, які не піддаються обліку і калькуляції.

Третьою характеристикою бюрократії, за Вебером, стає ніве-

лювання соціальних і економічних розходжень. Це представляється можливим в результаті того, що при капіталізмі, вважає він, формальну рівність перед законом і освітні інститути забезпечують вільний і рівний доступ громадян до управління незалежно від соціального та економічного становища.

*Четвертим істотною якістю бюрократії є незнищенність апарату.* Сама сутність державного тіла, передовим ланкою якого є управління, а значить, бюрократія в веберівському сенсі, передбачає встановлення і підтримання соціального порядку і стабільного розвитку суспільства. Виконання цих головних завдань буржуазного раціонального держави створює ситуацію незамінності бюрократії для будь-якого суспільства.

Сім характеристик, з часом визнаних класичними атрибутами бюрократії (правила, спеціалізація, система відбору за оцінками, ієрархія, роздільна власність, знеособлення, облік), були запропоновані німецьким соціологом Максом Вебером. Відповідність цим характеристикам, на його думку, гарантувало високу ефективність організації. Вони широко використовувалися підприємствами, головною метою яких було забезпечення рентабельного, надійного і передбачуваного випуску продукції. Аж до 1960-х рр. приймалося допущення, що ієрархія, або бюрократія Ключовими цінностями успіху вважалися чіткі лінії розподілу повноважень щодо прийняття рішень, стандартизовані правила і процедури, механізми контролю та обліку.

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

*Корупцією* є діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією»).

Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень передбачає перевищення ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, а також умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень.

Поняття корупції конкретизується шляхом виділення двох видів

корупційних проявів: 1) корупційних діянь; 2) інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

**До корупційних діянь належать:**

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій (в тому числі діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування), матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави (в тому числі діяльність посадових осіб місцевого самоврядування), кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Під *матеріальними благами* слід розуміти матеріальні умови життєдіяльності, які здатні забезпечити достаток, матеріальне благополуччя, задовольнити матеріальні інтереси. Такі умови створюються шляхом використання відповідних властивостей майна.

*Матеріальні послуги* – це будь-які дії майнового характеру, тобто дії, які потребують певних затрат праці для збільшення або поліпшення якості майна, а отже, мають свою грошову оцінку. Отримання таких послуг пов'язане з витратами майнового характеру (певного майна чи праці). При вчиненні ж корупційного діяння зацікавлена особа одержує такі блага без витрат ним свого майна і своєї праці за рахунок коштів держави або інших осіб. Такими послугами можуть бути: отримання коштів або матеріальних цінностей, у тому числі будівельних матеріалів та запчастин, для проведення ремонту квартири, транспортного засобу, побутової техніки, будівництва будинку, виконання робіт щодо догляду за літніми громадянами, дитиною тощо.

*Пільгами* визнаються встановлені законодавством переваги, що надаються особі (групі осіб), порівняно з іншими особами, і полягають у звільненні тих чи інших осіб від відповідних рівних для усіх або для певних категорій громадян обов'язків.

*Інші переваги* – це переваги (привілеї, додаткові гарантії), які не охоплюються поняттям «пільги», але ставлять певну особу в нерівне становище з іншими особами. Вони можуть полягати, зокрема, у праві на позачергове або першочергове одержання матеріальних благ

чи послуг або пільг, які належать особі за законом. Наприклад, як отримання переваги може бути розцінене одержання квартири від держави особою, яка хоча і перебувала на обліку як така, що має право на першочергове одержання житла, але у відповідному списку таких осіб не була першою, тобто фактично одержала житло поза чергою.

*Незаконним* слід визнавати таке одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, яке взагалі не передбачене для неї (на яке вона за законом не має права), або, хоча й передбачене, але було одержане нею з порушенням встановленого законом порядку (в обхід закону).

Особливою формою (специфічним, замаскованим способом) незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг є прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості. За таких обставин особа приймає (одержує) предмети чи послуги за фіктивною вартістю. В результаті цієї фіктивності одержувач предметів чи послуг виграє матеріально. Він не сплачує за предмет чи послугу ту ціну, яка є дійсною і яку за них сплачують інші особи. При цьому зменшення для нього вартості предмета (послуги) відбувається у зв'язку з виконанням ним функцій держави.

Вартість предметів (послуг) є економічною категорією і включає в себе певну кількість суспільно корисної праці, затраченої на виробництво товару (послуги) і втіленої у ньому. Фактична (дійсна) вартість є відображенням істинної вартості предметів та послуг, тобто вартості як економічної категорії, що обраховується за допомогою конкретних економічних нормативів.

Специфіка одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, як різновиду корупційного діяння обумовлена предметом правопорушення (кредит, позичка, цінні папери, нерухомість) та способом його одержання (шляхом використання пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством).

При цьому пільги і переваги можуть стосуватися безпроцентних кредитів чи позичок, безкоштовного чи з частковою оплатою придбання майна, одержання кредитів чи позичок за заниженими процентними ставками, а також переваг, пов'язаних з формальними моментами (одержання кредитів, позичок, майна поза чергою, у першу



чергу, в іншому пільговому порядку тощо).

Використання для одержання особою кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна, пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, означає, що зазначені пільги взагалі не передбачені чинним законодавством, або конкретний суб'єкт корупційного діяння не належить до категорій осіб, на яких розповсюджуються передбачені законом відповідні пільги чи переваги, тобто їх дія на нього взагалі чи у даному випадку не поширюється. У зв'язку з цим при притягненні особи до відповідальності за корупційне діяння, необхідно з'ясувати, чи передбачає чинне законодавство відповідні пільги та переваги в одержанні вказаних кредитів, майна тощо і чи мала особа, стосовно якої вирішується питання про відповідальність за Законом України «Про боротьбу з корупцією», право ними скористатися.

Одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, гонорару чи іншої винагороди за наукову, викладацьку, творчу діяльність або медичну практику Законом не заборонено, а тому корупційним діянням не вважається.

Не може визнаватися правопорушенням, пов'язаним із корупцією, входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консилиумів, навіть за умови одержання нею винагороди за виконану роботу, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики.

Під іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, слід розуміти передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією» порушення спеціальних обмежень (ст. 5), вимог фінансового контролю (ст. 6, 9), невжиття заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10), невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11). Відповідальність за інші правопорушення, що мають «корупційний характер», тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність тощо.

До спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованих на попередження корупції, передбачених ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» відносять:

- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів

чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 1 ст. 5);

- зайняття підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, перебування повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працює, а також виконання роботи на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики) (п. "б" ч. 1 ст. 5);

- входження самотійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо,

- організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність (п. "в" ч. 1 ст. 5);

- відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримування її, надавання недостовірної чи неповної інформації (п. "г" ч. 1 ст. 5);

- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (п. "г" ч. 1 ст. 5).

Державні службовці, які є посадовими особами, несуть відповідальність також за порушення додаткових спеціальних обмежень:

- сприяння, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 2 ст. 5);

- неправомірне втручання, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень (п. "б" ч. 2 ст. 5);

- виступ повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють (п. "в" ч. 2 ст. 5);

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів

чи рішень(п. "г" ч. 2 ст.5).

*Порушення вимог фінансового контролю* – це неподання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, декларації про доходи в порядку і на підставах, передбачених статтею 13 Закону України «Про державну службу» (ч. I ст. 6), та неповідомлення державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у письмовій формі у десятиденний строк про відкриття нею валютного рахунку в іноземному банку у податкову службу із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження іноземного банку (ч. II ст.6).

При вирішенні питання про притягнення уповноважених осіб (керівників) до юридичної відповідальності за невжиття заходів щодо боротьби з корупцією необхідно звернути увагу на те, що зміст цього протиправного діяння полягає в тому, що керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень в межах своєї компетенції не вжили заходів щодо припинення корупційних діянь та негайно не повідомили відповідні державні органи про їх вчинення.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією» суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є особи, уповноважені на виконання функцій держави, до яких слід віднести державних службовців, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, народних депутатів України, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, посадових осіб місцевого самоврядування, а також військових посадових осіб збройних сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби).

Зазначені суб'єкти за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть адміністративну відповідальність на підставі ст. 3 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

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

У загальних положеннях Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» надано визначення термінів корупції та ко-

рупційного правопорушення, а також таких понять як неправомірна вигода, конфлікт інтересів, безпосереднє підпорядкування, близькі особи, члени сім'ї.

Слід звернути увагу, що нове антикорупційне законодавство не передбачає термінів, які були у Законі «Про боротьбу з корупцією», а саме: корупційні діяння, ознаки корупції, корупційні злочини, адміністративні корупційні правопорушення тощо. Всі ці поняття наразі охоплюються терміном корупційне правопорушення, під якими законодавець розуміє умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Статтею 4 Закону значно розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Поряд з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення віднесено також посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, аудиторів, нотаріусів, експертів, арбітражних керуючих, третейських суддів, посадових осіб міжнародних організацій та інших.

За приписами ст. 8 - особам, уповноваженим на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, заборонено безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки від юридичних та фізичних осіб. Зазначена норма на практиці застосовуватиметься в Україні вперше.

Статтею 12 передбачено нові умови щорічного декларування майна, доходів та видатків службових осіб. Також слід зазначити, що форму декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджено самим Законом.

Надзвичайно важливою в антикорупційному аспекті є ст. 22 Закону яка встановлює механізм, порядок і особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Вагомим доповненням до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» є Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Вказаним законом внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу України. Зокрема, ст. 27-2 доповнено положенням, відповідно до якого справи про завдання шкоди інтересам юридичної особи приватного права порушуються за заявою власника (співвласника) цієї

юридичної особи чи за його згодою.

Суттєві зміни та доповнення внесено до Кодексу України «Про адміністративні правопорушення». Слід мати на увазі що за цим Законом адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення може бути накладено не пізніше одного року з дня його вчинення (до цього – 6 місяців).

Зокрема, встановлено відповідальність за: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2); пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9). Слід зазначити, що за всіма цими новими складами правопорушень законодавцем передбачено значні суми штрафів.

Суттєві зміни і доповнення внесено до Кримінального кодексу України. Зокрема, в новій редакції викладено ст. 18, якою визначено поняття спеціального суб'єкта злочину, а також службової особи. Слід зазначити, що визначення поняття службової особи значно розширено.

До Кримінального кодексу введено наступні нові склади злочинів:

- зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги;
- незаконне збагачення;
- комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- підкуп особи, яка надає публічні послуги;
- зловживання впливом.

Як вбачається, саме ці склади злочинів можна вважати корупційними, хоча конкретно визначення цього поняття у кримінальному законодавстві немає. Якщо узагальнити вищезазначене, то можна

дійти висновку, що сьогодні у державі утворюється новий підхід до боротьби з корупцією, а його реалізація потребує координації не тільки правоохоронних органів, а й усіх гілок влади. Головна роль у цьому відведена саме прокуратурі.

## **5. Фактори запобігання проявам корупції**

Корупція тісно пов'язана з організованою злочинністю і негативно впливає на функціонування державної влади – законодавчої, виконавчої, судової. Саме внаслідок цього корупція поступово перетворюється з ординарного злочину на соціальну хворобу, порушуючи при цьому законні права та інтереси громадян. Таке негативне явище як корупція вражає дуже широке коло суспільних відносин, які існують у державі. Передусім – це комплекс економічних відносин. Так, корупція призводить до розширення сфери тіньової економіки. Це насамперед спричиняє зменшення надходжень до бюджету держави у вигляді податків, зборів (обов'язкових платежів). Як наслідок – держава втрачає важелі управління економікою, загострюються соціальні проблеми через неможливість виконання зобов'язань щодо фінансування соціальної сфери. Загострюється бюджетна криза, знижується спроможність влади розв'язувати соціальні проблеми.

Проникнення корупції до органів виконавчої влади призводить до надання незаконних переваг та підтримки монопольного становища на ринку суб'єктів підприємницької діяльності. Таким чином порушується ст. 42 Конституції України, яка передбачає: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція».

Порушення ринкових механізмів спричиняє зниження ефективності ринку і дискредитацію ідеї ринкової конкуренції. Знижується довіра учасників ринку до спроможності влади встановлювати і дотримуватися чесних правил ринкової гри. Погіршується інвестиційний клімат, і проблеми подолання спаду виробництва, відновлення основних фондів не знаходять свого вирішення. Тому в економічній сфері необхідно сприяти конкуренції і позбавлятися монополії.

У сфері політичного життя держави поширення корупції може призвести до зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення володарювання олігархічних у групувань. Важливо відзначити й те, що поширення корупції призводить до зни-

ження політичної конкуренції в державі, а реальна політична конкуренція слугує противагою та обмежувачем для корупції в політичній сфері, з одного боку, і для політичного екстремізму - з другого.

Корупція є одним із факторів, який «роз'їдає» і виборчу систему держави. Першопричиною цього є недосконалість виборчого законодавства, яке надмірно захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців. З правової точки зору, у разі поширення корупції в державі дискредитується право як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства. У суспільній свідомості формується думка про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед владою.

Крім того, корумпованість правоохоронних органів призводить до зміцнення організованої злочинності, яка, об'єднуючись із корумпованими групами чиновників і підприємців, посилюється все більше, оскільки має доступ до політичної влади і можливості для відмивання грошей. Як наслідок – громадяни зневірюються у цінностях демократії, руйнуються демократичні інститути, ставиться під загрозу існування громадянського суспільства.

Не можна не відзначити й те, що всі ці фактори призводять до погіршення міжнародного іміджу держави, зростає загроза її економічної та політичної ізоляції.

Серед *причин корупції* можна назвати: невдале проведення економічних реформ; зволікання з проведенням адміністративної реформи, а отже, існування старої структури державних органів управління; збереження принципів закритості, келійності, непрозорості у прийнятті рішень державними органами; вкоріненість негативних чиновницьких традицій; низький рівень управлінської культури в органах державної влади; падіння життєвого рівня населення, зокрема державних службовців.

Прямолінійний підхід до викорінення корупції в органах виконавчої влади може негативно вплинути на фундаментальні права людини і громадянина. Тому мета полягає не в досягненні повної чесності, а, скоріш, у значному підвищенні порядності і, таким чином, ефективності та дієвості щодо виконання обов'язків державними службовцями.

Водночас корупції краще запобігати, а також вести з нею боротьбу в умовах народовладдя, плюралізму, терпимості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, свободи слова та особистої безпеки – середовища, яке гарантує тільки демократія.

**Протидія корупції** – це система заходів політичного, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дій та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Беручи за основу вищенаведене поняття, виділяються головні напрями протидії корупції:

- 1) подальше вдосконалення законодавчої бази;
- 2) запобігання корупції;
- 3) виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень;
- 4) забезпечення покарання осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень;
- 5) поновлення порушених корупційними діяннями законних прав та інтересів осіб;
- 6) усунення наслідків корупційних діянь.

Особливу увагу потрібно приділити питанню запобігання корупції як одного з основних напрямів протидії цьому явищу. Під **запобіганням** у загальному тлумаченні слід розуміти особливий вид соціального управління, який покликаний забезпечити безпеку прав і полягає у розробленні та здійсненні спеціальних заходів щодо виявлення і усунення детермінант злочинності, а також у запобіжному впливі на осіб, схильних до протиправної поведінки. При організації запобігання поширенню корупції, попередження її проявів необхідно врахувати низку **факторів**:

- **політичний**, пов'язаний з чітким розмежуванням компетенції органів законодавчої, виконавчої та судової влади на всіх рівнях;
- **нормативно-правовий**, який полягає у необхідності вдосконалення нормативно визначених механізмів реалізації Закону України «Про боротьбу з корупцією»;
- **організаційний**, що проявляється в необхідності вдосконалення взаємодії органів, що ведуть боротьбу з корупцією;



- *економічний*, обумовлений перехідним станом в управлінні економікою;
- *кадровий*, пов'язаний з удосконаленням системи добору та підготовки персоналу державної служби;
- *морально-психологічний*, зумовлений не розвиненістю традицій етики державних службовців.

До прийняття Закону України "Про боротьбу з корупцією" в Україні діяли нормативні акти, якими декларативно проголошувалася необхідність боротьби з корупцією, але при цьому не визначалися правові та організаційні засади для запобігання, виявлення та припинення проявів корупції, усунення шкідливих наслідків, завданих корупційними діяннями.

Розглядаючи засоби та методи запобігання корупції, передусім виділяються такі *основні види*:

- а) профілактичні дії;
- б) система правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією;
- в) діяльність державних органів щодо викорінення корупції.

Головним базисом очищення суспільства від корупції є запровадження демократичних засад у сфері суспільного життя та дерегуляція економіки, скорочення обсягів державного регулювання економікою. Стратегія профілактики корупційних діянь в економічній сфері полягає у виведенні частини економіки, яка перебуває в тіньовій сфері, на легальне існування. Така стратегія може розгортатися за умов удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та спрощення порядку стягнення податків.

У політичній сфері запобігання корупційних діянь сприятиме політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій у суспільному житті, формування Уряду на базі однієї партії чи на базі блоку партій, зростання їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності Уряду.

Проведення адміністративно-правової реформи в Україні передбачає реформування системи органів виконавчої влади. Без здійснення системної, науково обґрунтованої адміністративної реформи не може йтися про досягнення відчутних результатів у сфері протидії корупції. Між реформою державного управління і результативністю протидії корупції існує безпосередній причинний зв'язок. Фрагментарні рішення щодо змін у системі державного апарату не можуть змінити ситуацію у сфері боротьби з корупцією.

Діяльність виконавчої влади в нових ринкових умовах пов'язується з активізацією боротьби з корупцією у системі цих органів. Передбачається створити такі умови протидії корупційним діям, які виключали б можливість протизаконної діяльності певної частини державних службовців.

За критерієм цільової спрямованості розрізняють *загально-соціальне* та *спеціально-кримінологічне* запобігання корупції.

**Загальносоціальне запобігання корупції** – це діяльність органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з виявлення, нейтралізації та усунення соціальних передумов корупційних діянь. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання проявам корупції – це цілеспрямована дія органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та посадових осіб, які за своїми службовими обов'язками мають боротися з корупцією, на безпосередні чинники корупційних діянь, що передбачає використання спеціальних кримінологічних засобів.

Заходи загальносоціального та спеціально-кримінологічного характеру мають розроблятися і здійснюватися одночасно, в межах реалізації єдиної системи запобігання корупції. Кожен з таких заходів відіграє у профілактичній антикорупційній діяльності свою особливу роль. Водночас загальносоціальне запобігання за характером і масштабом профілактичного впливу є головним у системі запобігання корупції. Характер профілактичних заходів обумовлюється рівнем їхнього наукового обґрунтування, глибиною з'ясування факторів, що породжують корупцію на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Заходи загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції переплітаються, взаємно переходять один в інший. Заходи соціально-кримінологічного запобігання корупції спрямовані на певний вид корупційних правопорушень, а заходи загальносоціального запобігання здійснюють профілактику, як правило, всього комплексу соціальних передумов корупції, причин та умов виникнення більшості видів корупційних правопорушень.

**Спеціально-кримінологічне запобігання корупції** – це діяльність з розроблення та реалізації системи спеціальних заходів, спрямованих на усунення, нейтралізацію, обмеження дій факторів корупції, перешкоджання здійсненню протиправні дії конкретної особи щодо реалізації наміру вчинення корупційного правопорушення, припинення корупційної діяльності, яка вже почалася, з метою недопущення протиправного результату чи переростання корупційного

діяння в більш небезпечне. Спеціально-кримінологічне запобігання корупції, на відміну від загальносоціального, спрямоване на профілактику та припинення корупційних проявів.

Антикорупційні заходи спеціально-кримінологічного запобігання корупції в органах виконавчої влади можуть мати застережний або обмежувальний характер і полягають у встановленні певних вимог, обмежень чи заборон стосовно осіб, які претендують на службу в органах виконавчої влади, проходять таку службу чи звільнилися з неї. Профілактичні антикорупційні заходи визначають вимоги, обмеження та заборони, які:

- застосовуються у разі прийняття (призначення чи обрання) особи на державну службу;
- встановлюються для службовців під час проходження ними служби (перебування на службі);
- передбачаються для осіб, які звільнилися з державної служби (заборона працювати на підприємствах, які вони контролювали; заборона займати певні посади чи займатися певною діяльністю, балотуватися на виборні посади тощо).

Одним із найважливіших заходів спеціально-кримінологічного запобігання є суворе дотримання встановлених правил добору кадрів на посади державних службовців в органах виконавчої влади України. Необхідно ретельно перевіряти ділові та моральні якості кожного кандидата, який претендує на таку посаду, щоб виключити можливість призначення людей нечесних, корисливих, безвідповідальних, забезпечити постійний контроль за виконанням державним службовцем покладених на нього обов'язків з точки зору добросовісності, відданості справі та компетенції, зміцнити дисципліну праці.

Отже, цілеспрямована боротьба з корупцією потребує тривалих соціально-економічних, політичних і правових перетворень. Ця діяльність має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів, при цьому пріоритетна роль має надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «бюрократія» в контексті публічного адміністрування?
2. Наведіть принципи теорії раціональної бюрократії, запропонованої М. Вебером?
3. Визначте основні ознаки та атрибути бюрократії?
4. У чому полягає сучасна концепція бюрократії в системі публічного адміністрування?
5. Визначте нормативно-правову базу запобігання корупції в Україні.
6. Сформулюйте основні положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»?
7. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» дайте визначення поняттю «корупційне правопорушення»?
8. Наведіть основні положення Кодексу України «Про адміністративні правопорушення»?
9. Сформулюйте основні положення Кримінального кодексу України?
10. Назвіть орган державної влади, який здійснює формування державної антикорупційної політики та реалізацію антикорупційної стратегії?
11. Ким відшкодовуються збитки, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних дій суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції?
12. Яку відповідальність передбачає пропозиція (надання) неправомірної вигоди особі, що погоджується за такі вигоди вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави?
13. Назвіть вид порушення, що визначається незаконним входженням державного службовця безпосередньо або через підставних осіб до складу органу управління чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку?
14. Назвіть систему факторів запобігання корупції?
15. Визначте систему заходів загально соціального запобігання корупції?
16. Наведіть приклади спеціально-кримінологічних заходів запобігання корупції?

## **Тема 12. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ**

- 1. Загальні положення про державну службу в Україні**
- 2. Правовий статус державного службовця**
- 3. Управління державною службою**
- 4. Загальні умови вступу на державну службу**
- 5. Проходження державної служби**

### **1. Загальні положення про державну службу в Україні**

Державна служба є основою державного управління. У 2015 р. відповідно до вимог, які необхідно виконати Україні щодо угоди про асоціацію з ЄС було прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» №889. Закон набрав чинності 1 травня 2016 р. Новації в законі стосувались підвищення прозорості процедури призначення на посади державної служби, зміцнення її кадрового потенціалу, посилення соціально-економічних й правових гарантій державних службовців, вдосконалення механізму відповідальності державних службовців.

Відповідно до статті 1 цього закону, державна служба визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- управління персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державна служба може бути розглянута в декількох аспектах:

- соціальному (тобто державна служба як соціальна категорія - це професійне здійснення за дорученням держави громадсько-корисної діяльності особами, які обіймають посади в державних організаціях);
- політичному (як діяльність з реалізації державної політики, досягнення відпрацьованих усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві і державі);
- соціологічному (це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів);
- правовому (юридичне встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких і досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців і компетенції державних органів).

**Види державної служби.** Найчастіше державну службу класифікують на такі види, як:

- службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади;
- цивільну та мілітаризовану (воєнну) службу;
- цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади) та спеціалізовану (військову, дипломатичну, митну, в правоохоронних органах та ін.).

Принципами державної служби виступають наступні:

1- верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2- законність – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3- професіоналізм – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4- патріотизм – відданість та вірне служіння Українському народові;

5- добросовісність – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від

превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6- ефективність – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7- забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8- політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9- прозорість – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10- стабільність – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [46].

Відповідно до положень закону, **державним службовцем** є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

**Посади державної служби.** Посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами вважаються керівники й заступники керівників державних органів та їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Посада визначає коло службових обов'язків, права й межі відповідальності державного службовця, вимоги щодо його професійної підготовки. Крім того, вона відображає зміст роботи, яку виконує службовець, встановлює його правовий статус. Сис-

тема посад будується за ієрархічним принципом; у її основу покладено сім категорій посад службовців. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу.

Залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності поділяються на такі категорії посад:

- категорія «А» (вищий корпус державної служби), якій відповідають посади державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

- категорія «Б», якій відповідають посади керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; керівників та заступників керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

- категорія «В», якій відповідають інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б». При цьому, кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності [46].

Станом на перше січня 2020 р. на державній службі працювало 207028 державних службовців, у тому числі 587 осіб категорії «А», 63656 осіб категорії «Б», 177785 осіб категорії «В».



Згідно з нормами Закону України «Про державну службу» зазначеним категоріям посад державних службовців присвоюються відповідні ранги. Ранг службовцеві присвоюється відповідно до його посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Стаття 39 Закону України «Про державну службу» встановлює дев'ять рангів державних службовців (детальніше у р. 11.5).

## **2. Правовий статус державного службовця**

Правовий статус державного службовця визначається його основними правами й обов'язками, відносинами підпорядкування державного службовця щодо виконання доручень, забезпеченням політичної неупередженості, механізмом захисту права на державну службу.

Основні права державного службовця включають (але не обмежуються цим переліком):

- повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;
- чітке визначення посадових обов'язків;
- належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;
- відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;

- отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

- безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

- проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Основними обов'язками державного службовця є (перелік не є вичерпним):

- дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- дотримуватись принципів державної служби та правил етичної поведінки;

- поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

- з повагою ставитися до державних символів України;

- обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

- забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів;

- сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

- додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

- запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

- постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

- зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

- надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Відносини підпорядкування державного службовця та виконання доручень (наказів, розпоряджень). Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Державний службовець зобов'язаний виконувати доручення керівника, видані в межах його повноважень.

Доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Доручення може бути письмовим або усним. Якщо державний службовець отримав доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника. Доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати його. Одночасно з виконанням такого доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного доручення.

Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати його в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк доручення вважається скасованим.

Щодо забезпеченням політичної неупередженості. Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, тери-

торіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

- бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

- обіймати посади в керівних органах політичної партії;

- суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

- залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках. Заборона може стосуватись тієї сфери або виду діяльності, яка врегульована спеціальним законом, який може містити пряму заборону на страйк. При цьому необхідно зазначити, що відповідно до міжнародних стандартів захисту трудових прав, державні службовці мають право на страйк у мирний час. Їм гарантується право на страйк законодавством багатьох країн, серед яких Франція, Італія, Канада, Швеція, Греція. У заключних висновках Європейського комітету із соціальних прав 2010 року наголошується, що відповідно до пункту 4 статті 6 Європейської соціальної хартії ETS № 163, яка була ратифікована Україною 21 грудня 2006 року, державні службовці можуть користуватися правом на страйк.

Щодо механізму захисту права на державну службу. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються в однаковій кількості: представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії відповідно до вимог частини другої цієї статті письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії. У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до Нацдержслужби. Зазначена скарга може бути продана у довільній формі не пізніше одного місяця з моменту отримання письмової відповіді або передбаченого двадцятиденного строку для надання такої відповіді.

За результатами розгляду скарги Нацдержслужба надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень. Вимога обов'язкова для виконання. Проте

це не виключає можливості її оскарження відповідним державним органом у суді.

Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до Нацдержслужби.

Нацдержслужба за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі. У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню. Строк проведення службового розслідування становить не більше одного місяця. Крім того, заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим законом, безпосередньо до суду (не дотримуючись позасудової процедури).

### **3. Управління державною службою**

Система управління державною службою включає:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Нацдержслужбу);
- Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- керівників державної служби;
- служби управління персоналом.

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Агентство утворене Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року шляхом реорганізації Голодержслужби України (створене 2 квітня 1994 р.).

Нацдержслужба забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Місія НАДС - розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС. Діяльність Агентства ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, відкритості та прозорості, відповідальності. У своїй роботі НАДС керується Конституцією, Законами України, Указами Президента України та Постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами. Основними є: Закон України «Про державну службу»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» .

Керівник Нацдержслужби призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії «А» строком на п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк.

Повноваження Нацдержслужби:

- забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;
- видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;
- здійснює контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну службу;
- забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;
- організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою;
- формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на

основі їх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно доукладених державних контрактів;

- сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців;

- організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми; проводить у державних органах перевірки стану дотримання вимог Закону України «Про державну службу»;

- проводить службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог закону; вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»; забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

- направляє державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу;

- надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

- проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади; веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

- розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження; розглядає скарги державних службо-



вців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. До складу Комісії входять:

- представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;

- представник, визначений Президентом України; представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; керівник Нацдержслужби;

- керівник Національного агентства з питань запобігання корупції;

- по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні;

- чотири представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінету Міністрів України вносяться Нацдержслужбою. Строк повноважень члена Комісії становить не більше чотирьох років. Членом Комісії може бути громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії.

Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби:

- погоджує розроблені Нацдержслужбою типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

- проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;

- розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

- вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

- здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження;

- затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України.

#### **4. Загальні умови вступу на державну службу**

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка:

досягла шістдесятип'ятирічного віку;

- в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

- має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

- відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

- піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

- має громадянство іншої держави;

- не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

- підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

На посаду державної служби категорії «А» або «Б» не може вступити особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу поділяються на загальні та спеціальні. Щодо загальних вимог:

- для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років;

- досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» або «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті

- досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств,

установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «Б» в іншому державному органі – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Щодо спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», то вони визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому Нацдержслужбою.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Порядок проведення конкурсу визначає:

-умови проведення конкурсу;

-вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;

-порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;

-порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;

-методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

На посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

## **5. Проходження державної служби**

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців. Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Присвоюються такі ранги:

-державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А» – 1, 2, 3 ранг;

-державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б» – 3, 4, 5, 6 ранг;

-державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В» – 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду (Відповідно до статті 54 Кримінального кодексу України, у разі засудження за тяжкий або особливо тяжкий злочин). Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

2. Визначення державної служби, її види та основні функції.
3. Принципи державної служби.
4. Визначення державного службовця, категорії посад державної служби.
5. Основні обов'язки та права державного службовця включають.
6. Відносини підпорядкування державного службовця та виконання доручень (наказів, розпоряджень).
7. Система управління державною службою.
8. Національне агентство України з питань державної служби та її його функції.
9. Комісії з питань вищого корпусу державної служби та її повноваження.
10. Загальні умови вступу на державну службу.
11. Ранги державних службовців.

## ТЕМА 13. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

1. Формування підходів до соціальної політики.
2. Роль державного та регіонального управління у забезпеченні населення суспільними благами.
3. Принципи та показники оцінки ефективності реалізації соціальної політики.

### 1. Формування підходів до соціальної політики

*Соціальна політика* – це діяльність держави, інших політичних та соціальних інститутів, яка направлена на прогресивний розвиток соціальної сфери суспільства, удосконалення умов, способу та якості життя людей, забезпечення певної частини її життєвих потреб, надання громадянам необхідної соціальної підтримки, допомоги та захисту з використанням для цього наявного фінансового та іншого суспільного потенціалу.

Соціальна політика держави – одна з головних складових внутрішньої політики держави, її владних структур і політичних сил, що стоять за ними, напрям політичної діяльності, ціллю якого є вирішення соціальних проблем. В соціальній політиці знаходить практичне втілення функціонування соціальної держави.

Соціальну політику розглядають як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, що розробляються та реалізуються державними і недержавними органами, організаціями й установами, спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату.

Соціальна політика формується й реалізується в процесі діяльності суб'єкта не тільки в особі державних структур, але й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а також виробничих і інших колективів, тобто соціальна держава зацікавлена залучати як суб'єкта соціальної політики всіх зацікавлених структур і осіб. Вона спрямована на досягнення соціальних цілей і результатів, зв'язаних з поліпшенням матеріального і соціального добробуту, підвищення якості життя населення й досягнення суспільно-політичної стабільності, запобігання можливого виникнення вогнищ соціальної напруженості. Соціальна політика реалізується шляхом організації взаємин різних елементів соціальної структури суспільства, що приводить до

збереження або зміни соціального стану населення в цілому або складових його класів, прошарків, спільнот.

На мезорівні головним суб'єктом соціальної політики виступають органи влади регіонів. На мікрорівні основним суб'єктом соціальної політики є родина. При перебуванні суб'єктів соціальної політики між собою в ієрархічній залежності суб'єкти більш низького рівня стають об'єктами соціальної політики, що проводиться суб'єктами вищестоящего рівня.

Соціальна політика держави на нинішньому етапі націлена в більшій мірі на розвиток систем освіти, охорони здоров'я і культури, соціального забезпечення, житлового й комунального господарства, соціально-побутового обслуговування населення. Питання підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів для участі в суспільному виробництві відповідно також вирішуються в більшій мірі на регіональному рівні.

На перехідному етапі будівництва соціальної держави всі зацікавлені суб'єкти соціальної політики повинні сконцентрувати основні зусилля в галузі соціальної політики на наступних основних напрямках:

- забезпечення зростання грошових доходів населення і зменшення їхньої диференціації на основі збільшення заробітної плати, підвищення частки оплати праці у валовому внутрішньому продукті, поліпшення пенсійного забезпечення в ході проведення пенсійної реформи і посилення адресності соціальної підтримки населення (перерозподіл соціальних витрат на користь незаможних при одночасному скороченні соціальних трансфертів забезпеченим родинам, переведення пільг і компенсацій у грошові виплати найбільш нужденним громадянам);

- значне скорочення соціальної й економічної бідності, мінімізація крайньої бідності в місцях її найбільшої концентрації, зміцнення соціальної безпеки громадян.

Суть соціальної політики держави – забезпечення умов для підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів розвитку виробництва. У соціальній державі ідея реалізації сильної, ефективної соціальної політики висувається на перший план.

У структурі соціальної політики розглядаються три рівні: 1) державний, 2) регіональний, 3) місцевий. Питання фінансування



розвитку освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства і побутового обслуговування населення в основному повинні вирішуватися на рівні вищих органів державної влади. Усі три рівні (державний, регіональний, місцевий) перебувають у безперервній взаємодії, взаємообумовлені і становлять нерозривну єдність. Тому соціальну політику, яка вже на етапі формування являє собою тристоронній процес розробки взаємно погоджених принципів вирішення соціальних проблем, називають триєдиною соціальною політикою. У соціальній державі реалізація такої соціальної політики здійснюється на всіх трьох рівнях, що становлять собою цілісну систему.

Під цілісністю трирівневої системи ми маємо на увазі не просто суму складових структур або ж перенесення властивостей кожної складової в єдине ціле, а інтегральну структуру, що складається з частин, що знаходяться у нерозривній єдності і становлять єдність. Сполучення цих частин здійснюється за принципом системності. Системність щодо сполучення державного, регіонального і місцевого рівнів реалізується при гармонізації інтересів усіх трьох рівнів, а також при чіткому визначенні їхніх пріоритетів і повноважень. Структурна система соціальної політики включає *економічний, правовий, культурний, демографічний, національно-етнічний* й інші аспекти.

На всіх рівнях пріоритетом є реалізація таких функцій соціальної політики держави:

- протидія тенденції погіршення демографічної ситуації, гострим проявам депопуляції населення в ряді регіонів;
- запобігання масової бідності населення, особливо слаборозвинених і депресивних регіонів, стримування процесу майнового розшарування на найбідніших і найбагатших;
- мінімізація негативних наслідків масового безробіття, особливо в індустріальних районах;
- цілеспрямована допомога населенню, що попало в кризове становище;
- вживання додаткових заходів стосовно населення, що потрапило в тяжке становище.

Важливим є досягнення оптимального сполучення економічної і соціальної політики, державного, регіонального і місцевого рівнів при розробці й реалізації напрямів соціальної політики. Серед універсальних для всіх трьох рівнів принципів соціальної політики варто виділити наступні;

- загальність у сполученні з диференційованим підходом до різних груп населення;
- активність і адресність;
- динамізм і гнучкість;
- соціальне партнерство;
- наукова обґрунтованість соціальних нормативів і стандартів.

Правове регулювання в соціальній сфері формується під впливом державної соціальної політики, що уточнюється в урядових програмах соціальних реформ. Правове регулювання соціальної сфери здійснюється також підзаконними нормативними правовими актами: Указами Президента України, постановами Уряду України, актами виконавчої влади суб'єктів держави. У той же час варто враховувати, що регулювання соціальної сфери (включаючи правове регулювання) має визначену інерційність і засноване на тім положенні, що таке регулювання повинно привести до результатів не нижче наявних до включення процесу регулювання. Крім того, правова база розвитку соціальної сфери містить у собі три рівні, сформованих відповідно вищими органами влади держави, суб'єктами регіональних і місцевих утворень.

Формування соціальної політики повинно здійснюватися на основі системного підходу, що містить у собі наступні етапи:

- формулювання цілей;
- розробка роз'яснювального апарату;
- аналіз причин і наслідків;
- вироблення шляхів і засобів досягнення цілей;
- визначення критеріїв оцінки і механізмів прийняття рішень;
- розробка механізму (індикаторів) визначення і процедур аналізу стану соціальних процесів;
- визначення переліку соціальних послуг, соціальних стандартів і норм, що визначають ступінь забезпечення соціальних гарантій;
- розробка показників соціальної структури і соціальної інфраструктури, норм забезпечення соціальними послугами;
- розробка функціональних обов'язків суб'єктів соціальної політики, визначення механізму розмежування повноважень і відповідальності в розвитку соціальної сфери кожного регіону.

Необхідні для цього матеріальні ресурси соціальна держава формує перерозподілом доходів від збору податків. Соціальна політика в умовах ринкової економіки покликана задовольняти жит-

теві потреби людей, що не можуть у силу об'єктивних обставин забезпечити себе самостійно, і виходить із того, що основна маса здорових і працездатних людей сама задовольняє свої життєві потреби (здобуває харчування, одяг, житло, організовує дозвілля) прийнятним для суспільства способом.

Стосовно удосконалення умов життя соціальна політика соціальної держави припускає:

- поліпшення умов трудової діяльності людей, підвищення рівня її безпеки, регулювання трудових відносин на підприємствах і в організаціях будь-яких форм власності;
- планування, забудову і благоустрій населених пунктів, створення і підтримка в належному стані дорожньої мережі;
- організацію транспортного обслуговування населення і забезпечення послугами зв'язку й інформації;
- охорону навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки життя населення;
- сприяння налагодженню й успішному функціонуванню системи торговельного і побутового обслуговування населення;
- створення сприятливих умов для розвитку особистої підприємницької ініціативи;
- організацію охорони суспільного порядку.

Соціальна політика, здійснювана всіма зацікавленими суб'єктами, покликана удосконалювати спосіб життя людей, розвивати їхні позитивні якості: працьовитість, суспільну активність, відповідальність і моральність.

Економічним фундаментом української моделі соціальної держави має бути високо розвинута, соціально орієнтована ринкова економіка, яка б забезпечувала як задоволення матеріальних і духовних потреб населення, так і збереження навколишнього середовища та гармонію природи й суспільства. При цьому стає питання про підвищення ролі та відповідальності держави в економічній сфері, тобто необхідно повернутися до питань щодо колективної форми власності, до максимального збільшення числа приватних власників, оскільки тільки економічна свобода і високий рівень достатку роблять людей дійсно вільними.

Соціальна політика в державі стає орієнтиром і стимулом соціального ринкового господарства, оскільки успішно здійснювана економічна політика – головна умова для здійснення соціальної політики; навпаки – успішно реалізована науково обґрунтована

соціальна політика включає діючі соціальні механізми в реалізацію економічної політики. Розвинута система освіти, науки, охорони здоров'я, культури й у цілому соціальної сфери є абсолютною необхідністю для економічного прогресу, тому що це не витратні, а інвестиційно-відтворювані галузі. Успішно може розвиватися тільки соціально орієнтована, регульована державою ринкова економіка, що базується на ідеї задоволення потреб населення, а не на нарощуванні показників виробництва як таких. Робота ринкового механізму, зріст ефективності виробництва сприяє забезпеченню зайнятості, підвищенню життєвого рівня населення.

Соціальна орієнтація економіки повинна виражатися не тільки в підпорядкуванні виробництва споживачеві, задоволенні соціальних потреб населення, але й у необхідному соціально прийнятному перерозподілі доходів на користь менш забезпечених працівників, акумуляції засобів для надання допомоги малозабезпеченим і найбільш нужденним людям і наданні визначених соціальних гарантій усьому населенню.

## **2. Роль державного та регіонального управління у забезпеченні населення суспільними благами**

У кожній країні існує певна структура попиту та пропозиції благ, маючи на увазі характер споживання останніх. Частина з цих благ є чистими суспільними благами, інші блага є благами колективного або індивідуального споживання саме завдяки певній державній політиці. Зміна статусу блага відбувається, як правило, при кардинальній зміні соціально-економічних умов життя в країні, зміні державної економічної політики. Найбільш характерними є перетворення благ із суто суспільних у колективні, а також у блага індивідуального споживання. Саме такі зміни статусу благ відбуваються в останнє десятиріччя в Україні стосовно послуг медицини та освіти, багато з яких перетворюються зі змішаних суспільних благ в індивідуальні суспільні блага; із загальнонаціональних суспільних благ у локальні суспільні блага тощо.

Одна з теоретичних проблем економіки суспільного сектора полягає в тому, наскільки комерціалізація освіти, посилення її елітарності сприяє переходу освіти із категорії суспільних благ у розряд благ індивідуального споживання? Для відповіді на це запитання необхідно звернути увагу на дві обставини:

- більш широке впровадження в Україні принципу «турбуйся

про свою освіту сам» призводить до того, що не держава, а самі люди визначають структуру послуг, що пропонуються на ринку освіти. У результаті суспільна корисність освіти знижується, іншими словами, освіта меншою мірою починає відповідати характеристикам суспільного блага. До того ж перехід освіти на ринкові засади обумовлює привілеї в освіті (доступ до більш якісного навчання зокрема) не найбільш обдарованим, а найбільш забезпеченим;

- останніми роками спостерігається тенденція до деінтелектуалізації праці: поряд зі зростанням значення висококваліфікованої трудової діяльності збільшуються обсяги праці низької кваліфікації, насамперед, у торгівлі, сфері обслуговування. Значне зростання зайнятості спостерігається за тими професіями, які не вимагають високої кваліфікації і серйозних інвестицій у людський капітал: секретарі, касири, кухарі, працівники охоронних структур. Така ситуація в поєднанні з динамічним розвитком вищої освіти поглиблює розрив між потребами економіки і створенням такого суспільного блага, як освіта.

Зміна статусу блага нерідко означає, що зміни відбуваються в структурі його ринкової пропозиції. Наприклад, медичні послуги продовжують надаватись як суспільні, колективні, індивідуальні, але змінюється частка кожного типу медичної послуги в загальній їх структурі. При цьому деякий базовий рівень забезпечення послугами охорони здоров'я для всіх громадян є суспільним благом, а вже додаткові послуги надаються як колективні, індивідуальні. Базова, середня освіта в Україні також залишається суспільним благом, а вже навчання на робочому місці на відміну від радянського періоду все частіше стає сьогодні об'єктом купівлі-продажу. Роботодавець надає робоче місце без оплати, а здобувач цього місця отримує трудові навички протягом відносно тривалого періоду часу.

Держава має впливати на оптимізацію розподілу виробничих, грошових ресурсів економічної діяльності між виробництвом суспільних, колективних благ і благ приватного споживання. Тут можливі два підходи.

Перший підхід: необхідно виходити насамперед з обмеженої можливості акумулювати кошти через державний бюджет у кожний період часу. Ця обмеженість визначає максимально можливий рівень державних витрат на забезпечення населення суспільними товарами. А решта ресурсів спрямовується на створення колективних і індивідуальних благ, що реалізуються їх споживачам безпосередньо.

Другий підхід: державі немає необхідності втручатись у процес диференціації та реалізації різних потреб населення в умовах зростання його доходів. Забезпечення населення суспільними благами з самого початку націлено на задоволення первісних, обов'язкових потреб без урахування індивідуальних особливостей, переваг, смаків.

У кожному суспільстві існує нерівномірність у розподілі доходів, влади, власності, економічних можливостей тощо. Якщо ступінь цієї нерівномірності не перевищує певної небезпечної межі, – вона є природним явищем. Але надмірна нерівномірність у розподілі доходів, благ, бідність значної частини населення заважає соціально-економічній стабілізації, тому свободу від крайньої бідності, усунення надмірної нерівномірності в розподілі, перерозподіл доходів можна вважати суспільними благами.

Існує нерівномірність у розподілі на території країни таких суспільних благ, як медичні, освітні послуги, можливість для здібних людей поліпшити заробіток, свобода від крайньої бідності, соціальний спокій. Держава мусить впливати на усунення цієї нерівномірності між регіонами, зокрема, використовуючи систему бюджетних трансфертів: перерозподіляючи бюджетні кошти на користь відносно слабо забезпечених суспільними благами регіонів.

Найбільш чутливо на регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами реагують інвестиції (у тому числі й іноземні). З одного боку, низький рівень забезпеченості таким благом, як соціальний спокій у певних регіонах не сприяє залученню до них капіталовкладень, а з іншого – невисокий рівень забезпеченості суспільними благами не викликає в місцевого населення значних вимог щодо рівня оплати, соціального пакета і таким чином може сприяти залученню капіталовкладень.

Від розподілу суспільних благ на території країни залежать і напрями міграції населення, кваліфікованих кадрів. Згідно з тезою відомого економіста люди залишають місця, де їх не задовольняє стан забезпечення благами суспільного користування (відповідно до рівня податків, які вони сплачують). Але на практиці, зокрема в Україні, ця теза не знаходить підтвердження, очевидно тому, що досить значними порівняно з доходами є витрати на територіальне переміщення сімей.

Водночас немає сенсу намагатись уникнути соціально-економічної нерівності людей, пов'язаної з їх участю в різних клубах, споживанням таких клубних благ, як послуги платних шкіл, лікарень,

басейнів, курортів. З розвитком ринкової економіки все більшого значення набуватимуть клуби споживачів, що належать до певних підприємств і благ, користування якими буде можливим лише за умови трудової діяльності на конкретному підприємстві (наприклад, відомчий оздоровчий комплекс). Можливість участі в таких клубах – додатковий стимул для продуктивної праці.

Необхідно розрізняти поняття доступу до споживання суспільного блага і реальне споживання цього блага кожним окремим. Усі громадяни країни мають рівний доступ до безкоштовної освіти, медицини. Але рівний доступ до споживання цих суспільних благ не означає рівності в споживанні цих благ різними користувачами. Хвора людина отримує більше медичних послуг, ніж здорова. Здібний учень одержує більше освітніх послуг, ніж той, який має середні здібності. Не всі однаковою мірою можуть насолоджуватися творами літератури, мистецтва, які належать до чистих суспільних благ. Таким чином, нерівномірність розподілу суспільних благ, а отже і соціальна нерівномірність може бути пов'язаною з нерівномірністю їх реального споживання.

Збільшення державних витрат на виробництво суспільних благ, що неоднаково споживаються різними групами населення, може сприяти відтворенню, розширенню соціальної нерівності. Оскільки у вищих навчальних закладах України навчаються в основному представники вищих та середніх за рівнем доходів верств населення, то поширення державних витрат на означений вид суспільних благ буде рухатись у бік заможніших громадян. Тому більш доцільно вищу освіту підтримувати не тільки з боку пропозиції освітніх послуг, а надавати частину коштів здібній молоді з бідних сімей, тобто об'єктом державної підтримки зробити значною мірою попит на освіту.

**Господарський механізм створення суспільних благ** – система економічних інструментів, завдяки яким відбувається узгодження інтересів виробників і споживачів цих благ. Він включає механізми виборів у законодавчі органи влади, ціноутворення на суспільні блага, податки тощо.

У кожній країні здійснюється суспільний вибір тих суспільних благ, які найбільш важливі на даний час, враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів. А голосування парламентаріями за бюджет кожного року – це, крім іншого, голосування за напрями витрачання коштів на суспільні блага.

Часто можливість зростання безробіття внаслідок прийняття

певних законопроектів спонукає парламентаріїв голосувати проти них. Існує багато ідей щодо економічного механізму досягнення цієї мети. Пропонується скоротити рівень допомоги по безробіттю, тримати на невисокому рівні мінімальну зарплату. Існує пропозиція видачі спеціальних трансфертів, так званих доходів від участі (*participation income*) не тільки безробітним, але й зайнятим, а також окремим групам (зайнятим у програмах перенавчання; особам, які доглядають за хворими, тощо). При цьому всі інші форми соціальних трансфертів (пенсії, лікарняні, допомога з безробіття) припиняють свою дію.

Перевагою цього підходу є:

- усунення так званої «пастки безробіття» (*unem ployment trap*), тобто ситуації, за якої стимули до пропозиції робочої сили в безробітних підриваються внаслідок перспективи втрати виплат з безробіття;

- спрощення всієї системи соціального захисту.

Основне навантаження в оптимізації ринку праці переміщується на ставки оплати, які можуть вільно коливатися, гнучко реагувати на співвідношення попиту і пропозиції. Зниження оплати при зниженні попиту на працю можливе в даній ситуації, оскільки соціальні трансферти частково беруть на себе функцію відтворення робочої сили.

Для створення такого суспільного блага, як соціальна безпека трудового населення відбувається інституціональне втручання у вигляді систем соціального захисту населення, законодавства про мінімальну зарплату і захист зайнятості (обмеження щодо звільнень), впливу профспілок на ціноутворення на робочу силу. Але, на думку багатьох західних економістів, це втручання у другій половині ХХ ст. сприяло збільшенню безробіття в розвинутих країнах. Тобто існує протиріччя між господарським механізмом створення суспільного блага «соціальна безпека трудового населення» і економічним механізмом, що знаходиться в основі відтворення суспільного блага «невисоке безробіття». Це протиріччя може бути розв'язане на шляху пошуку компромісу між регулюванням і дерегулюванням ринку праці, компромісу, який намагаються знайти в Україні роботодавці, профспілки і уряд.

**Основні види соціальної допомоги держави.** Держава бере на себе фінансування частини видатків на задоволення ряду життєвих потреб. Їх необхідність доведена самим життям.

В Україні існують соціальні фонди держави (раніше їх називали



суспільними фондами споживання). Про них, на жаль, останнім часом забувають сказати в деяких підручниках і навчальних посібниках з економічної теорії. Назва «суспільні фонди споживання» навіть зникла в багатьох нормативних документах. Враховуючи, що ця назва виникла в соціалістичних країнах, будемо називати таку форму розподілу для інших країн, як «соціальні фонди держави» (СФД).

Соціальна політика держави включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві;
- вирішення проблеми безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл та перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорон здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства);
- захист навколишнього середовища.

В Україні склались два види соціальних фондів держави: фонди спільного задоволення потреб (освіта, охорона здоров'я тощо) і фонди для непрацевдатних.

До фондів спільного задоволення потреб належать послуги освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, дитячих ясел і садків, будинків інвалідів та людей похилого віку, дитячих будинків. Головною функцією цього виду СФД є розвиток і підтримка здібностей населення, створення сприятливих економічних умов для розширеного відтворення народонаселення і робочої сили.

Матеріальною базою для спільного задоволення потреб є продукт, створений у виробництві, формою вияву – безоплатні послуги. Ці фонди використовуються через державний бюджет та фонди соціального розвитку підприємств. Фонди для непрацевдатних призначені для надання різних видів допомоги тим, хто досяг похилого віку або втратив працевдатність внаслідок хвороби чи каліцтва, а також особам, що втратили працевдатність частково, не досягнувши працевдатного віку, студентам стаціонарної форми навчання, учням середніх спеціальних та інших закладів. Іноді такі фонди називають фондами взаємодопомоги. З цих фондів виплачують пенсії, допомоги з тимчасової непрацевдатності, оплачують відпустки у зв'язку з

вагітністю та пологами, пільгові години працюючим підліткам, надають стипендії студентам, допомоги дітям.

Структура соціальних фондів держави у всіх країнах, де є ця форма розподілу доходів, має свої особливості. Є вони і в Україні.

*За економічним призначенням СФД* спрямовується на забезпечення безоплатної освіти і професійно-технічної підготовки, утримання дітей у дошкільних установах, школах-інтернатах, класах подовженого дня; безоплатної медичної допомоги, фізичного виховання, організації відпочинку і соціального забезпечення (пенсії, допомоги), стипендії тим, хто навчається у вищих закладах освіти.

*За способом розподілу серед членів суспільства СФД* класифікують на:

- ті, що розподіляються незалежно від кількості та якості праці (безоплатна медична допомога, навчання дітей і дорослих);

- ті, що розподіляються з урахуванням минулого заробітку і стажу роботи (пенсій, допомоги з тимчасової непрацездатності);

- ті, що розподіляються з урахуванням забезпеченості сімей (наприклад, при оплаті за утримання дітей у дитячих дошкільних закладах пільги надаються малозабезпеченим сім'ям.

*За джерелами формування розрізняються СФД:*

- загальнодержавні, які формуються з коштів державного бюджету і соціального забезпечення;

- кошти, що виділяються підприємствами (державними і кооперативними);

- кошти громадських організацій, переважно профспілок (одноразова допомога, безоплатні або пільгові путівки до будинків відпочинку, санаторіїв тощо).

*За формами надання споживачам СФД* можна поділити на грошові виплати, безоплатні послуги і натуральні видачі.

СФД мають забезпечувати розвиток загальнодержавних систем безоплатної народної освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, поліпшення умов відпочинку трудящих; підтримувати життєвий рівень малозабезпечених громадян, створювати умови для виховання дітей. Частина СФД у вигляді пенсій, допомоги з тимчасової непрацездатності пов'язана з розподілом за працею. Проте у вихованні дітей, утриманні їх у дитячих дошкільних закладах, у навчанні в загальноосвітніх школах, вищих закладах освіти не можна повністю зберігати диференціацію, що склалась залежно від оплати праці їхніх батьків.

*Система соціального захисту в Україні* включає: пенсії; допомогу по безробіттю; систему короткотермінової грошової допомоги при хворобі та народженні дитини.

*Універсальні системи:* програма допомоги сім'ям із дітьми; державні програми дотацій і житлових субсидій; допомога на поховання; державна система охорони здоров'я;

*Соціальний захист осіб, котрі постраждали в результаті нещасних випадків:*

1) система соціальної допомоги:

- цільові допомоги (грошові, натуральні, безготівкові, тобто пільги по оплаті);

- соціальне забезпечення (система інтернатних установ та територіальних центрів).

2) соціальний захист через недержавні організації.

3) соціальна допомога з фондів підприємств.

*Система соціального захисту населення* складається з:

- соціального страхування;

- соціальної допомоги;

- соціальних гарантій.

*Система соціального страхування і пенсійного забезпечення, що діє в Україні* включає у себе:

- пенсійну систему;

- соціальне страхування на випадок безробіття;

- соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;

- соціальне страхування від нещасних випадків.

Державну соціальну допомогу, що надається в Україні, можна поділити відповідно до критеріїв відбору утримувачів:

- соціальна допомога, яка надається з урахуванням потреб, але без урахування майнового стану або доходу.

- адресна соціальна допомога, яка надається з урахуванням доходу або майнового стану.

В Україні у 2000 р. було прийнято Закон «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», у якому зазначено, що основні державні соціальні гарантії встановлюються з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. *Державні соціальні гарантії* – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних

виплат, встановленні законодавчо, що забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Основні соціальні гарантії в Україні:

- мінімальний розмір заробітної плати;
- мінімальний розмір пенсій за віком;
- мінімальний розмір заробітної плати робітників різної кваліфікації в організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів;
- стипендії учням професійно-технічних та вищих навчальних закладів;
- індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх доходів під час зростання цін;
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах і послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

### **3. Принципи та показники оцінки ефективності реалізації соціальної політики**

Соціальна політика держави втілюється у суспільних програмах і соціальній практиці та охоплює: регулювання соціальних відносин у суспільстві, забезпечення ефективної зайнятості, розподіл і перерозподіл доходів, формування стимулів до високоефективної праці; забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, захист навколишнього середовища.

В основі соціальної політики мають лежати *принципи*:

- *раціональності* (досягнення оптимального співвідношення мети соціальної політики й засобів її реалізації);
- *соціальної справедливості* (створення однакових можливостей для всіх членів суспільства);
- *соціальної безпеки* (передбачення певних життєвих ризиків).

Об'єктами соціальної політики є: ринок праці та зайнятості, система соціального забезпечення й захисту населення; елементи соціальної інфраструктури, громадяни як споживачі. Суб'єктами соціальної політики є: держава, яка відповідає за створення й здійснення цієї політики, органи законодавчої та виконавчої влади.

Для оцінювання соціальної політики використовують ряд показників:

- соціально-демографічні (кількість населення, його склад за віком, статтю, соціальним станом, особливості відтворення й міграції

населення);

- узагальнені показники добробуту населення (валовий національний продукт на душу населення, обсяг фондів невиробничого призначення, сукупні ресурси для споживання);

- показники, що характеризують умови і оплату праці (темпи скорочення ручної праці, підвищення кваліфікації робітників, оплата праці);

- показники розвитку сфери послуг;

- показники зростання доходів і споживання населення (динаміка й структура реальних доходів населення, обсяг продажу товарів на душу населення; споживання продуктів харчування й непродовольчих товарів);

- показники, які оцінюють результативність соціальної політики (рівень та якість життя населення).

Рівень та якість життя є інтегрованими показниками соціально-економічного розвитку країни. Рівень життя населення відображає міру задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб людей, що забезпечується сукупністю матеріальних і соціальних умов життя. До основних елементів, що визначають рівень життя, належать: рівень і структура споживання матеріальних благ; рівень споживання послуг, рівні охорони здоров'я, освіти, культури, соціального забезпечення, фізкультури, а також рівень забезпечення житлом.

Для формування заходів та оцінювання результативності соціальної політики у світовій практиці використовують також показник індексу вартості життя, який являє собою індекс роздрібних цін спеціального набору товарів і послуг, що входять у бюджет середнього споживача («споживчий кошик») і становлять прожитковий мінімум.

Поняття якості життя конкретизує категорію «рівень життя». В ООН, наприклад для оцінювання якості життя запропоновано індекс якості життя, який характеризує: рівні освіти й медичного обслуговування, тривалість життя, ступінь зайнятості населення; його платоспроможність, доступ до політичного життя та ін. Конкретними показниками якості життя є кількість автомобілів, телевізорів, квадратних метрів житла, лікарняних ліжок на одну людину (на одну тисячу населення), якість медичного обслуговування тощо.

Одним з найважливіших показників рівня життя населення, його добробуту є реальні доходи населення, на основі яких прогнозуються загальний обсяг, структура й динаміка споживання населенням ма-

теріальних благ і послуг, склад і джерела доходів населення, розміри й рівні диференціації доходів окремих соціальних груп.

З метою забезпечення відповідного життєвого рівня держава підтримує ті верстви населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, тобто соціально захищати населення. Соціальний захист охоплює заходи щодо надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш незаможним верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активного населення. Практично соціальний захист населення є комплексом законодавчо закріплених гарантій, які протидіють дестабілізуючим життєвим факторам: інфляції, економічному спаду, безробіттю.

Отже, *соціальний захист* – це система законодавчих, економічних, соціальних і соціально-психологічних гарантій. Метою державної політики є забезпечення істотного підвищення рівня життя громадян нашої країни. Його показники слід орієнтувати на рівень добробуту населення, досягнутий у розвинутих країнах. Виконання такого завдання передбачає прийняття відповідних програм на довгострокову перспективу, конкретизованих на кожний визначений період. При цьому слід усвідомлювати: таких результатів можна досягти лише за умов, що Україна за рівнем економічного розвитку досягне потенціалу розвинутих держав.

Засобом досягнення поставлених цілей є забезпечення поступального розвитку економіки. Гострі соціальні проблеми, що спостерігаються в нашій країні, мають розв'язуватися шляхом прискорення структурної перебудови економіки, нарощування виробничого потенціалу, оновлення технічної бази господарського комплексу, підвищення конкурентоспроможності й ефективності національного бізнесу, активізації участі громадян у виробничих процесах та ін.

Державна фінансова політика спрямовується на виконання цілого комплексу завдань. У першу чергу, це забезпечення економічного зростання, що відображається в динаміці показників приросту ВВП. Втім досягнення високих темпів приросту ВВП уряд не розглядає як кінцеву мету. Не менш важливим є раціональне використання досягнутих результатів. Збільшення доходів як наслідок забезпечення високого приросту ВВП має спрямовуватись на зміцнення фінансового потенціалу вітчизняного бізнесу, підвищення його конкурентоспроможності й ефективності, забезпечення зростання оплати праці зайнятих. Причому такі результати мають сприяти збільшенню доходів

державного й місцевих бюджетів, що дасть змогу забезпечити соціальні виплати з боку органів державного управління в розширених обсягах.

Стратегічною метою бюджетної політики в Україні згідно з прогнозом показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування є побудова конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграція її в європейське співтовариство. До основних цілей державної бюджетної політики віднесено досягнення високого рівня життя громадян, підвищення конкуренто-спроможності економіки, забезпечення ефективної та справедливої влади, перетворення України на інтегровану у глобальні процеси та шановану у світі державу.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Назвіть підхід до державного та регіонального управління, який передбачає упорядкування, цілеспрямовану взаємодію між суб'єктом і об'єктом в системі управління, усвідомлену діяльність органів управління для досягнення поставленої мети?
2. Якими факторами визначається рівень та стан соціального ринкового господарства?
3. Назвіть фактори соціального розвитку, які представляють особливості прояву в соціальних відносинах настроїв, переживань, очікувань населення, їхніх прагнень, особистісних і групових установок?
4. Доповніть речення: «Політика - це особливий вид людської діяльності, пов'язаний із здобуттям і здійсненням...»
5. Який із державних напрямів забезпечує права людини на відповідний стандарт добробуту і належного життя, тобто реалізацію політики соціального захисту?
6. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?
7. Що являє собою поняття «соціальна безпека держави»?
8. Назвіть структурні складники соціальної безпеки держави?
9. Назвіть функцію соціальної держави, яка визначається забезпеченням вільного розвитку і соціальної орієнтації ринкової економіки, за якої економічна свобода спрямовується на створення умов для високої якості трудового життя і людського розвитку?
10. Назвіть основні ознаки консервативної (корпоративної) моделі соціальної політики?

## **ТЕМА 14. ФУНКЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ**

- 1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки.**
- 2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності.**
- 3. Управління власністю в умовах демократичної правової держави.**
- 4. Антимонопольна діяльність.**

### **1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки**

Теоретично економіку можна розглядати з двох поглядів: як самостійну, відносно ізольовану частину суспільства і як інтегровану складову частину суспільства. Для того, щоб одержати більш чітке уявлення про економіку, про її відмітні ознаки й функції, слід її представити як відносно ізольовану систему – не беручи до уваги її незліченні зв'язки і «переплетення» із суспільством.

Тут насамперед цікаві ті ознаки, за якими чітко розрізняються економіка та суспільство. Центральне місце відводиться відносинам між підприємствами та їх безпосередніми партнерами на ринку, а також відносинам підприємств зі споживачами. При цьому заслуговують також на увагу раціональні методи господарювання, процеси спеціалізації та поділу праці, раціоналізація індустріальних трудових процесів, професіоналізація ринкових відносин, розроблення раціональних критеріїв процедури прийняття економічних рішень або формування типових рольових функцій в економіці.

Соціальний вплив у цій моделі не враховано. Держава і суспільство тут вважаються «відсіченими», відокремленими від єдиного цілого утворення (рис. 13.1). Однак картина істотно змінюється, коли економіку ми розглядаємо як складову частину суспільства. З цього погляду нас значно менше цікавлять типові функції економіки, а привертають увагу ті інститути, що формують зв'язки між державою, суспільством та економікою. Існують чисельні канали таких зв'язків між економікою і суспільством, наприклад, засоби масової інформації, партії, організації та суспільна думка.



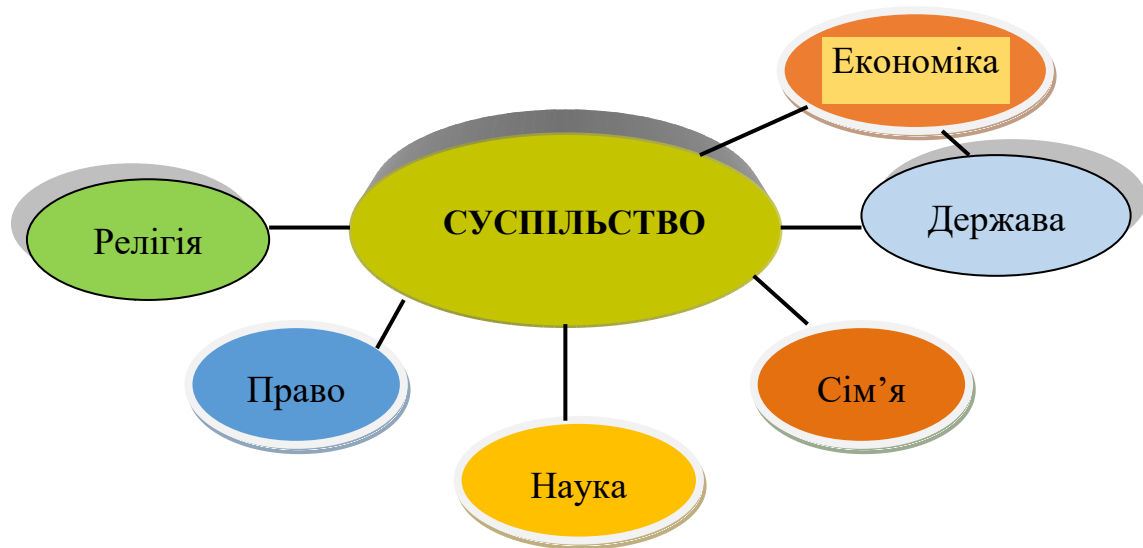


Рис. 14.1. Економіка, суспільство і держава як відносно самостійні частини соціуму

Усі вони утворюють органи, які є посередниками у взаємодії економіки та суспільства. Аналітично сукупність взаємодій між економікою, державою і суспільством можна подати в моделі кругообігу. Вона відбиває такі моменти:

- держава впливає на економіку у формі трудового й соціального законодавства, у формі податкового стимулювання або у вигляді субвенцій;
- економіка реагує на заходи державного впливу у формі зміни господарських передумов, що впливають на прийняття економічних рішень;
- ці зміни в економіці, у свою чергу, впливають на розвиток суспільства: регіони, слабкі з погляду розвинутості інфраструктури, занепадають, відбуваються зміни в стилі споживання і проведення дозвілля, зростає мобільність населення, змінюється структура сім'ї, зміни торкаються сфери духовного життя суспільства;
- суспільство зі свого боку впливає на державу: воно вимагає, наприклад, прийняття нового трудового законодавства, гарантії кращих умов праці, посилення боротьби з безробіттям або охорони навколишнього середовища. У відповідь на тиск із боку громадських організацій держава знову втручається в економічний процес. Динаміка кругообігу відновлюється.

У розглянутій моделі наочно показано, що спосіб економічної поведінки завжди більшою чи меншою мірою відбиває результати впливу з боку суспільства. Чисельні імпульси, що приводять у дію

механізм такого впливу, зароджуються не тільки в офісах великих концернів, або в головах керівників союзів промисловців чи банкірів, але й стають відображенням інтересів громадськості, потреб і ціннісних орієнтацій різних верств населення. У державах, що мають давні традиції парламентської демократії, існує ціла система каналів впливу громадських організацій на економічні структури, що охоплює найрізноманітніші організації, починаючи від профспілок, захисників навколишнього середовища і закінчуючи союзами захисту прав споживачів. Значну роль у цій системі відіграють політичні партії.

Діяльність цих організацій здійснює багатогранний вплив на поточні процеси в економіці і на прийняття довгострокових економіко-стратегічних рішень і без урахування цих факторів неможливо уявити економіку як інтегровану складову частину суспільства.

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

Сучасна ринкова економіка не може існувати без державної господарської діяльності. Дискутуються тільки масштаби втручання держави в економіку. Так, класики економічної теорії (Адам Сміт, Давід Рікардо) вважали, що ринкова економіка повинна розвиватися на основі саморегулювання. Проте криза капіталістичної економіки 1929–1933 рр. ознаменувала кінець «ери» вільного підприємництва, показала, що ринкова економіка без втручання держави розвиватися не здатна.

Необхідність державного регулювання ринкової економіки теоретично обґрунтував англійський економіст Дж.М.Кейнс в книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотків і грошей» (1946). Дана теорія набула застосування на практиці в економіці США (в 50-ті роки) і принесла певні позитивні результати у господарській діяльності. В подальшому теорія державного регулювання Кейнса лягла в основу економічної політики майже всіх розвинутих капіталістичних країн.

*Державне регулювання ринкової економіки* – це вплив держави на відтворювальні процеси в економіці за допомогою прямого інвестування, правових та економічних важелів з метою орієнтації господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної соціально-економічної політики.

Держава може виконувати свої функції впливу на економіку прямо (через фінансування розвитку державного сектора, науки, ку-

льтури, освіти, соціального захисту населення) або непрямо (через систему правових та економічних регуляторів, надаючи їм можливість орієнтувати діяльність господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічної політики).

За допомогою правових регуляторів держава встановлює «правила гри» на ринку, а через систему економічних регуляторів – цілеспрямовано «настроює» ринковий механізм, щоб на його основі стимулювати або стримувати ділову активність у раціональних рамках.

Про необхідність державного регулювання економіки говорить весь світовий досвід. Держава через свою особливу роль у суспільстві за всіх часів тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Але спочатку це втручання було зумовлене її власним виникненням і необхідністю, що випливає з цього факту, вилучення на свою користь певної частини суспільного продукту для утримання державної машини: апарату чиновників, державної влади, армії, поліції, судів тощо. Таке вилучення і перерозподіл вимагали від держави створення відповідного законодавства, яке б стояло на сторожі державних інтересів і визначало обов'язки усіх членів суспільства. Зазначені суто утриманські інтереси держави визначали її обмежену, пасивну роль у регулюванні економіки.

За цих умов активну роль відіграв ринковий механізм. Ринкова конкуренція, впливаючи на ціни і доходи, автоматично і досить оперативно пристосовувала розрізнені дії господарських суб'єктів, що постійно змінювалася, регулювала рівновагу між попитом і пропозицією, забезпечувала макроекономічну стабільність. Проте в міру розвитку товарного виробництва, його монополізації і ускладнення відтворювальних процесів стали виразно проявлятися обмеження у регулюючих можливостях ринкового механізму. В економіці стали виникати істотні вади: тривалі порушення рівноваги між сукупним попитом і пропозицією, інфляція, безробіття. За зазначених умов виникла об'єктивна необхідність активізації ролі держави у регулюванні економіки.

Разом з тим слід зазначити, що державне регулювання економіки не є «чарівною паличкою», яка автоматично усуває недоліки ринкового механізму. Дуже багато залежить від ступеня, форм і методів втручання держави в економіку, їх відповідності умовам конкретної країни. Світовий досвід показує, що у застосуванні державного регу-

лювання ринкової економіки не існує світових стандартів, а сліпе копіювання чужого досвіду може завдати тільки шкоди.

Необхідність державного регулювання ринкової економіки впливає з об'єктивно притаманних державі економічних функцій. Вони досить різноманітні. Розглянемо основні з них.

Регулюючі функції держави в ринковій економіці зведено до трьох основних із них – законодавчої, стабілізуючої, розподільчої.

Перша полягає в розробці системи економічних, соціальних і організаційно-господарських законів і постанов, які встановлюють певні правові засади ринкової економіки, гарантуючи таким чином однакові права й можливості всім суб'єктам будь-якої форми власності і господарювання.

Стабілізуюча функція держави забезпечує підтримання високого рівня зайнятості населення та цінової рівноваги і стимулює економічний розвиток країни.

Розподільча функція держави полягає з одного боку у досягненні найсправедливішого розподілу доходів у суспільстві, а з іншого – найефективнішому розміщенні ресурсів у ринковій економіці.

Крім того, держава встановлює і контролює мінімальний розмір заробітної плати; бере на себе функцію забезпечення суспільними благами, у виробництві яких приватні та колективні суб'єкти не зацікавлені, проте без цих благ не можливе існування суспільства.

Держава відіграє також важливу роль у регулюванні зовнішньоекономічних відносин і валютного ринку, міграції капіталів і робочої сили та контролі платіжних балансів. Це сприяє стабілізації національної економіки і розвитку світового господарства. Виконання державою регулюючих функцій в умовах ринкової економіки забезпечує досягнення балансу економіки на макрорівні, проведення ефективної грошово-кредитної політики, соціальний захист малозабезпечених верств населення.

Проте в сучасному світі економічні функції держави набагато ширші. В їх числі є такі: захист середовища проживання людини, розвиток інфраструктури, дотації на шкільне навчання, допомоги по безробіттю, різноманітні види пенсій і допомоги малозабезпеченим членам суспільства тощо.

Держава як гарант економічних свобод здійснює адміністративний вплив на ринок на всіх рівнях управління – від муніципального до федерального (від районного до загальнодержавного).

Держава – гарант грошової одиниці, тому контролює обіг гро-

шей. Уряд щороку визначає мінімальний розмір заробітної плати, що сприяє регулюванню ринку праці.

Для захисту внутрішнього продовольчого ринку держава вводить обмеження на ввезення певних товарів, наприклад, значно підвищує ставки мит або запроваджує найдійовіші засоби захисту – компенсаційні збори, розмір яких визначено як різницю між внутрішньою ціною імпортованого продукту і ціною на ринку, з якою він надходить. Ці збори встановлено для досить широкого асортименту товарів, передусім таких, які у достатній кількості виробляють у країні.

Держава – прямий ринковий агент, тому має змогу безпосередньо впливати на ємність і структуру ринку та визначати нові організаційні форми його функціонування. Зараз економіка України перебуває в стані глибокої, затяжної кризи. Усю сукупність причин нинішнього соціально-економічного становища в Україні можна поділити на три основні групи. До першої з них належать ті, що були успадковані нашою державою у зв'язку з розпадом СРСР, до другої – ті, що були зроблені так званими реформаторами з часу проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, до третьої – проблеми, зумовлені необхідністю трансформації неефективної економічної системи, яка існувала в нашій державі, перехідний період для такої трансформації, як показує досвід інших країн, не може не відбуватися інакше, ніж через кризи і потрясіння.

Слід зазначити, що без дійової державної політики, спрямованої на розвиток цивілізованих ринкових відносин, які б сприяли зростанню ефективності підприємництва та підвищенню продуктивності праці, активізації інвестиційної та інноваційної діяльності, подолати затяжну й гостру кризу в Україні неможливо.

Одним із провідних напрямків економічної політики в Україні є активна банківсько-фінансова, цінова, податкова політика та подолання інфляції. Як свідчить увесь попередній економічний розвиток, економіка України не зможе ефективно розвиватися, якщо не стабілізувати валютно-фінансове і кредитне становище, не припинити інфляційні процеси. Світова практика доводить, що за допомогою грошово-кредитної і фінансової політики (включаючи цінову, податкову і процентну) можна створити умови як для бурхливого економічного розвитку, так і для паралічу власного товаровиробництва і всієї економіки.

### 3. Управління власністю в умовах демократичної правової держави

Якщо необхідність приватної власності на підприємствах (за винятком стратегічних і природних монополій) науково й історично обґрунтована, то демократія в Україні сприймається аж ніяк не однозначно. Багато хто її взагалі не визнає, оскільки вважає, що саме вона призвела до сьогоденного хаосу в державі. Інші беззастережно визнають позитивну роль демократії, проте не знають, як її забезпечити. Ключ до розуміння цього питання дав англійський економіст і філософ Адам Сміт (1723–1790): «Усі хвороби демократії можуть бути вилікувані ще більшою демократією».

Головною помилкою в побудові нашої демократичної держави є те, що в її основу (Конституцію й закони) закладено вже давно здискредитовану ілюзію, наче «слуги народу» (політики, партії, чиновники тощо) працюватимуть на його інтереси, а не на власні. Тому й маємо надзвичайно негативні результати розбудови незалежної демократичної держави. Невпинно й цинічно повторюючи, що влада їм потрібна лише для виконання партійних програм, передвиборних обіцянок, «слуги народу» працюють переважно на себе. Політика «служіння» народу – їхній професійний бізнес із шаленими дивідендами. Усвідомлення того, що ніколи не було і бути не може альтруїстичних політиків, партій і чиновників, зумовлює необхідність переглянути нинішню політичну систему й механізм управління державою, яка базується на ілюзії безкорисності й чесності намірів та практичних дій «слуг народу».

Теоретично це нескладне питання, якщо вирішувати його через призму вимог теорії управління, необхідності забезпечення принципів соціальної справедливості, цілковитої демократії і справжнього конкурентного середовища в усіх сферах діяльності суспільства, швидкої і невідворотної адекватної відповідальності кожного за результати своєї діяльності та вчинки. Починати потрібно з Конституції, яка нині дестабілізує державу і не завжди відповідає вимогам справжньої демократії, нехтує відомі закони управління складною системою (якою безперечно є сама держава) і детермінує у країні хаос та сварки.

Теорія управління і широка світова практика діяльності успішних держав у деяких випадках заперечують функціонування інституту Президента країни як другого центру виконавчої влади. Президент, який не очолює уряду (як у США), не повинен формувати Каб-

мін, призначати глав адміністрацій регіонів, утручатися в діяльність уряду, оскільки це призводить до загальної безвідповідальності влади, політичної колотнечі, кадрової каруселі, некерованості держави.

Він є органічним главою і представником держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, а отже, головнокомандувачем збройних сил, незаангажованим арбітром у відносинах між гілками влади, між ним і суспільством. Відтак закономірно, що Президент повинен бути безпартійним, обиратися всенародно, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Президент має бути незалежним від усіх гілок влади, мати право виступати від імені всього народу, відстоювати його інтереси в судах або апелювати до народу через оголошення референдуму чи дострокових виборів гілок влади у разі виникнення гострих загальнодержавних питань і проблем, вирішення яких в інтересах нації потребує зважання на думку кожного громадянина.

Важливим кроком демократизації суспільства й підвищення ефективності його діяльності є реформування нинішньої системи обрання законодавчої (представницької) гілки влади. У перекладі з грецької та французької мов слово «демократія» означає владу народу, активну й рівноправну участь усіх громадян в управлінні діяльністю державних органів влади всіх рівнів, передбачає однакове для всіх право не лише обирати, а й бути обраними у владу.

На жаль, сьогодні наша демократія звужена лише до надання можливості кожному громадянину голосувати на виборах. Вона не гарантує кожній достойній, але не багатій людині, яка не належить до клану, права бути обраною. Система виборів створена так, що ми змушені обирати не кращих із кращих представників народу, а менше зло із запропонованих варіантів.

Страшним ворогом демократії та соціальної справедливості, наріжним каменем фундаменту влади і багатства кланів є узурпація ними права підбору й розстановки кадрів державної служби. Хоча держслужбовців приймають формально на конкурсній основі, але фактично все вирішують кланові, родинні та корупційні зв'язки.

Оптимальною для справжньої демократії є система пропорційних виборів з відкритими списками, яка поєднує переваги пропорційної та мажоритарної виборчих систем. Партії висувують і підтримують своїх найперспективніших кандидатів у депутати в кожному виборчому окрузі. Виборці оцінюють передвиборні програми, обіцянки, авторитет та результати попередньої діяльності партій і їхніх конкре-

тних представників і наділяють мандатами народної довіри найдостойніших.

Обрані в такий спосіб депутати проходять через подвійне (партійне й електоральне) сито контролю на авторитет, довіру і професійну придатність, а тому заслуговують на повноцінний демократичний, а не імперативний мандат. Їхнє місце в партії та парламенті визначається не рішенням лідера партії, фракції, а кількістю здобутих в окрузі голосів виборців. Вони легко створюють у парламенті партійні фракції та коаліції, які формують уряд та опозицію, й у такий спосіб досягається структуризація, а отже, ефективність парламенту, відповідальність перед виборцями партій і окремих депутатів за власну діяльність.

Схожа система формування парламенту є в розвинених демократичних країнах, наприклад у Великій Британії. Звісно, вона спонукає партії дуже серйозно ставитися до оцінки не тільки своїх кандидатів у депутати, а й людей, яких після перемоги партії приймають в органи виконавчої влади. Тож у суспільстві діє найефективніший, позитивно вмотивований кадровий фільтр.

Величезною вадою є практична неможливість дострокового відкликання обраних «слуг народу», відсутність будь-якої їх відповідальності (політичної, економічної, кримінальної) за обман виборців, злочинство, корупцію, некомпетентність тощо.

Доцільно було б скласти оціночну таблицю обіцянок претендентів за всіма зазначеними найважливішими потребами людей. Відсутність таких зафіксованих даних, а також шоу-бізнесовий, пропагандистський характер проведення виборчої кампанії заважають виборцям зробити правильний вибір. Не випадково всі телевізійні канали є власністю олігархічних кланів. Вони розуміють, що телебачення – це не лише прибутковий бізнес, а й реальна можливість маніпулювати свідомістю людей та впливати на результати виборів.

Закони шоу-бізнесу і пропаганди, на яких будується тепер виборча кампанія, свідчать: що більше вкладається коштів і що довше кампанія триває, то більше можливостей провести у владу недолугих, але багатих кандидатів.

Давно назріла необхідність позбавитися хибних виборчих процедур шляхом:

- 1) державного фінансування виборчої кампанії кожного кандидата в мінімально необхідних розмірах. Якщо є дефіцит державних коштів, то фінансування слід надавати парламентським партіям, ін-



шим – за жеребкуванням;

2) надання дозволу тільки фізичним особам-громадянам України вносити через банківську систему власні кошти у виборчий фонд будь-якого кандидата, обмеживши одноразовий внесок незначною сумою (наприклад, 100 грн.). Надходження цих коштів і їх використання підлягає суворому контролю з боку відповідних виборчих комісій і громадськості;

3) максимального обмеження до технологічно можливого, однакового для кожного кандидата рівня вартості й терміну проведення виборчої кампанії, часу виступів кандидатів і політичної реклами на телебаченні;

4) запровадження обов'язкових кваліфікаційних і медичних вимог для учасників виборчих перегонів і формалізованих процедур перевірки кандидатів згідно з ними;

5) запровадження поетапних регулярних звітів народних обранців перед виборцями за виконання програми їх дій, чіткої та невідвортної процедури дострокового відкликання обраних і встановлення їх конкретної матеріальної, кримінальної та політичної відповідальності за невиконання передвиборних обіцянок і неналежне виконання посадових обов'язків, зокрема злочинство й корупцію;

б) використання електронної технології голосування й підрахунку голосів, яка не лише набагато прискорила б процес голосування, а й унеможливила б фальсифікації. Сучасний рівень інформаційних технологій дає можливість це зробити. Вже давно вирішені всі технічні й технологічні питання для електронної ідентифікації кожної людини за відбитком пальця чи підписом тощо.

Усвідомивши, що у «слуг народу» домінують власні інтереси, логічно негайно адекватно реформувати судову гілку влади з метою гарантованого покарання й запобігання злочинам. Очевидно, що будь-які закони, зокрема й Конституція, не виконуються в умовах наявності неефективної судової системи, яка є залежною від Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів та інших інстанцій. Законодавча та виконавча влади її формують і фінансують, а отже, фактично контролюють. Незалежність судової гілки влади забезпечується лише завдяки формуванню її шляхом прямих усенародних виборів. Тільки тоді суди, а не Президент, будуть ефективним гарантом і механізмом примусу виконання Конституції та законів, як це є в багатьох цивілізованих країнах, без якого виконання законів настає параліч держави,

що спостерігається нині.

Нині всі парламентські партії пропонують власні варіанти нового Основного Закону. Вони мають на це право. Але народ України як єдине джерело влади має найбільше право на власну участь у прийнятті досконалої Конституції, яка захищала б його, а не кланові інтереси, що неминуче закладаються в партійні проекти Конституції.

Головними в розробці нової Конституції мають бути фахівці з управління. Саме вони як технологи мають розробити таку структуру державного та суспільного управління, яка гарантувала б справжню демократію, ефективність управління, служіння влади народу і реальний захист його інтересів, стрімкий розвиток країни, її політичну стабільність і прогнозованість, конкуренцію, взаємоконтроль і збалансованість усіх гілок влади, незалежність однієї від іншої та їх залежність від народу, можливість дострокового припинення повноважень народних депутатів у разі неналежного їх виконання або невиконання передвиборних обіцянок.

***Законодавче та нормативно-правове забезпечення конкурентного середовища.*** Ринкова економіка в класичному прояві містить стихійне і цілеспрямоване регулювання. Основою такого саморегулювання є об'єктивні економічні закони (наприклад, закон попиту і пропозиції та інші). Наслідки їх дії не завжди мають позитивний ефект з точки зору соціально-економічних інтересів суспільства., тому саморегулювання необхідно коректувати і доповнювати цілеспрямованими діями з метою зменшення негативних проявів ринкової стихії. Такий вплив здійснюється за допомогою державного регулювання економіки, одним з яких є державне регулювання економічної конкуренції.

*Державне регулювання економічної конкуренції* – це цілеспрямована державна діяльність, що здійснюється на засадах і в межах, встановлених чинним законодавством, по встановленню і реалізації ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції і забезпечення ефективності ринкових відносин. Причиною, що спонукає державу реалізовувати саме ці цілі, є публічний інтерес, що полягає в необхідності підтримки конкурентних засад ринкових відносин.

Основними формами (напрямами) державного регулювання економічної конкуренції є нормативний і організаційний вплив. Нормативне регулювання проявляється у встановленні в нормативно-

правових актах правил ведення господарської діяльності, а також у встановленні контролю за його здійсненням. Організаційне регулювання полягає у створенні державою спеціальних організаційних структур з відповідним обсягом повноважень

Нормативне регулювання представляє конкурентне законодавство. Організаційне регулювання захисту економічної конкуренції полягає у створенні надійної та ефективної системи державних органів, які реалізують державну політику в сфері конкуренції. Ще одним важливим елементом цієї системи є забезпечення незворотності ринкових перетворень та поступової заміни адміністративного механізму регулювання конкурентних відносин на переважно економічний.

Основним органом, що визначає політику, спрямовану на захист конкуренції є Верховна Рада як єдиний орган законодавчої влади. Важливу роль в формуванні політики України щодо захисту конкуренції відіграє Президент України. Серед органів державного управління в сфері конкуренції визначальне місце належить Кабінету Міністрів України.

В процесах демонополізації та створення умов для конкуренції виробників активну участь бере Фонд державного майна України. Державне управління в сфері захисту прав споживачів від проявів недобросовісної реклами здійснює Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів. Особливе місце в системі органів державного управління в сфері конкуренції займає Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі.

#### **4. Антимонопольна діяльність**

Антимонопольна політика й антимонопольне законодавство не мають на меті заборону або ліквідацію монопольних утворень. У товаристві склалося розуміння того, що монополія як чинник зростання прибутку не може бути знищена. Тому реальне завдання антимонопольної політики полягає в тому, щоб поставити діяльність монополії на державний контроль, виключити можливість зловживання монопольним положенням. К. Маркс ще в середині минулого сторіччя приходив до висновку, що поява монополій потребує державного втручання. Головна ціль цього втручання полягає в захисті і зберіганні вільної конкуренції, якій загрожують монопольні тенденції. Конкретно можна сформулювати такі цілі: обмеження монополій, підтримка і сприяння малому бізнесу, захист прав споживача.

Існують дві основні форми боротьби з монополіями: попередження створення монополій та обмеження використання монопольної влади. Для проведення антимонопольної політики держава створюються антимонопольні служби, основною задачею яких є контроль монополістичних тенденцій у країні. Антимонопольні служби не є частиною законодавчої влади, але їхня компетенція дозволяє їм виконувати дорадчу функцію.

Подібні організації не мають права діяти авторитарними методами, наприклад, закривати підприємства. Але вони можуть змусити підприємство, що домінує на ринку, відновити постачання продукції тому одержувачу, якому в цих постачаннях було протизаконно відмовлено. Усе їхні рішення обов'язкові для виконання. У противному випадку накладаються грошові штрафи, передбачені законодавством за порушення антимонопольного закону. При цьому необхідно відзначити, що всі рішення антимонопольної служби повинні підлягати перевірці державними судами.

Крім здійснення процесу демонополізації антимонопольна служба покликана боротися зі зловживаннями. Така боротьба може бути ефективною тільки при активній участі споживачів, тому широкі маси населення повинні розуміти практичне значення антимонопольної політики в повсякденному житті. Допомогти в цьому повинна насамперед преса й інші засоби масової інформації. Кожна антимонопольна служба повинна мати співробітника для зв'язку з пресою, що повідомляє про діяльність служби і коментує її.

В Україні єдиною монопольною службою держави, крім самої держави, є Антимонопольний комітет України. Безумовно, від проведення антимонопольної політики в теперішніх важких економічних умовах України чудес очікувати не приходиться. Але дуже важливо, щоб проведення антимонопольної політики завоювало довіру і підтримку населення, щоб люди знали, що вони можуть

### ***Шляхи формування антимонопольної політики в Україні.***

В умовах ринкової трансформації економіки України питання захисту конкуренції недопущення зловживання ринковою владою монополістичних структур є особливо актуальним. Створення конкурентного середовища, захист законних інтересів підприємців і споживачів, регулювання діяльності монополій сприяють формуванню цивілізованих ринкових відносин, підвищенню ефективності функціонування національної економіки і є однією зі складових антимонопольної діяльності держави.

Антимонопольне законодавство в Україні представлено Законами України: «Про обмеження монополізму і недопущення і недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.), «Про природні монополії» (2000 р.), «Про захист економічної конкуренції» (2001 р.), «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.) тощо.

*Зловживанням монопольним положенням вважається:*

- нав'язування таких умов договору, що ставлять контрагентів у нерівне положення, або додаткових умов, що не ставляться до предмета договору, у тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту;
- обмеження або призупинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів із метою створення або підтримки дефіциту на ринку або встановлення монопольних цін;
- часткова або повна відмова від реалізації або закупівлі товару при відсутності альтернативних джерел постачання або збуту з метою створення або підтримки дефіциту на ринку або встановлення монопольних цін;
- інші дії з метою створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) інших підприємців;
- установлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів.

*Дискримінацією підприємців органами влади і керування признається:*

- заборона створення нових підприємств або інших організаційних форм підприємництва в якійсь сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво визначених видів товарів із метою обмеження конкуренції;
- примус підприємців до пріоритетного висновку договорів, першочерговому постачанню товарів визначеному колу споживачів;
- прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного положення на ринку;
- установлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону країни в інший;
- надання окремим підприємцям податкових і інших пільг, що ставлять їх у привілейоване положення стосовно інших підприємців;
- обмеження прав підприємців по придбанню і реалізації товарів;
- установлення заборон або обмежень щодо окремих підприєм-

ців або груп підприємців.

*Несумлінною конкуренцією признається:*

- неправомірне використання товарного знака, фірмового найменування або маркірування товару, а також копіювання форми, упакування, зовнішнього оформлення, імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені;
- навмисне поширення явно помилкових або неточних зведень, що можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця;
- одержання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою нанесення збитку діловій репутації або майну іншого підприємця.

На початку 90-х рр. ХХ ст. головний наголос у вітчизняній антимонопольній політиці робився на подоланні й обмеженні монополізму, що було пов'язано з пануванням у тодішній українській економіці монополій як спадку колишнього соціалістичного господарства. Економічна політика України в той період закономірно набула форми антимонопольної політики.

Після проведення радикальних реформ, приватизації та демонополізації ситуація у сфері конкурентних відносин в Україні кардинально змінилася. У нових соціально-економічних умовах основною проблемою антимонопольної політики стало не просто формальне усунення монополізму, а створення ефективного конкурентного середовища, здатного забезпечити стале економічне зростання і стабільне підвищення життєвого рівня народу. Наголос у здійсненні антимонопольної політики в Україні на початку ХХІ ст. переноситься з подолання та обмеження монополізму на захист економічної конкуренції.

Основним змістом сучасного етапу антимонопольної політики в Україні є захист уже створеного конкурентного середовища, підвищення ефективності функціонування існуючих конкурентних відносин. Це призвело до трансформації антимонопольної політики держави у конкурентну політику, а антимонопольне законодавство – у конкурентне законодавство, тобто систему заходів держави щодо створення та розвитку конкурентного середовища, регулювання конкурентних відносин і конкурентного процесу з метою підтримки та заохочення економічної конкуренції, боротьби з негативними наслідками монополізму, захисту законних інтересів підприємців і споживачів, сприяння розвитку цивілізованих ринкових відносин, створення кон-

курентоспроможного вітчизняного виробництва.

Стратегічною метою конкурентної політики є державна підтримка ефективної конкуренції та створення однакових умов для всіх агентів ринкових відносин. Головне завдання конкурентної політики – формування такого середовища, в якому дії ринкових агентів що порушують конкурентні правила, стають економічно не вигідними.

Державний контроль за дотриманням конкурентного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснюється Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень, визначених законом.

***Основними завданнями Антимонопольного комітету України є:***

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- запобігання, виявлення і припинення порушень конкурентного законодавства;
- контроль за економічною концентрацією;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції.

*До методів здійснення антимонопольної політики відносять:*

- *правові:* прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів;
- *організаційно-контролюючі:* розробка та організація виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням конкурентного законодавства; проведення моніторингу, перевірок, призначення експертизи;
- *адміністративно-імперативні:* примусовий поділ суб'єктів господарювання, застосування санкцій, накладання штрафів;
- *профілактично-роз'яснювальні:* інформування, внесення пропозицій, надання рекомендацій, попередніх висновків стосовно порушень, роз'яснення щодо кваліфікації порушень.

Діяльність антимонопольного комітету України ґрунтується на принципах законності, гласності, захисту прав суб'єктів господарювання на засадах їх рівності перед законом та пріоритету прав споживачів, тому можна стверджувати, що в Україні на сьогодні створено законодавчу базу й організаційні засади здійснення ефективної державної конкурентної політики.

## Додатки до лекції

Дві компанії оштрафовані за змову на закупівлях Відділу освіти райадміністрації на Сумщині  
Опубліковано 03 квітня 2023 року о 10:28

### ОШТРАФОВАНО СХІДНЕ ВІДДІЛЕННЯ

Адміністративна колегія Східного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України 30 березня 2023 року встановила наявність змови між ТОВ «Енерго-сервісна компанія «Еско-північ» і ТОВ «Укр газ ресурс» під час їх участі у процедурі закупівель природного газу, які проводилися у 2018 році Відділом освіти Путивльської районної державної адміністрації Сумської області. Загальна сума очікуваної закупівлі складала 777 538 грн.

Відповідну справу щодо дій компаній було розпочато за результатами розгляду подання Управління Північно-східного офісу Держаудитслужби в Сумській області. Під час розгляду справи Відділення встановило, що відповідачі контактували між собою під час підготовки та участі у закупівлях. Так ТОВ «Енерго-сервісна компанія «Еско-північ» і ТОВ «Укр газ ресурс» користувалися послугою доступу до мережі Інтернет за однією IP-адресою, мали господарські відносини між собою та спільних працівників, а електронні файли, завантажені учасниками закупівель, мали спільні властивості. Ці та інші виявлені факти свідчать про їх узгоджені дії, що могли перешкодити конкуренції в ході згаданої закупівлі.

Антиконкурентна узгоджена поведінка компаній є порушенням Закону України «Про захист економічної конкуренції». Відтак, за рішенням Адміністративної колегії Східного МТВ, обидві компанії оштрафовано на загальну суму 136 000 грн.

Нагадаємо, також, згідно з Законом України «Про публічні закупівлі», підставою для відмови в участі у процедурі закупівлі є той факт, що суб'єкт господарювання (учасник) протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів тендерів.

З відповідними Зведеними відомостями щодо спотворення результатів торгів можна ознайомитися за цим посиланням на сайті АМКУ (постійно оновлюється).



## РОЗПОРЯДЖЕННЯ СХІДНЕ ВІДДІЛЕННЯ

За результатами розгляду колективної заяви Об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, в саме ОСББ «3-21Б», ОСББ «М. Грушевського – 11», ОСББ «1-18», ОСББ «Затишок 1-9», ОСББ «2-41», ОСББ «2-47», ОСББ «4-14», ОСББ «4-2Б, 2В», ОСББ «Соборна 29», ОСББ «4-9», ОСББ «4-27» (надалі - ОСББ) Східне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України розпочало розгляд справи за ознаками вчинення АТ «Харківобленерго» порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Мова йде про необґрунтовані вимоги щодо надання проектно-кошторисної документації та встановлення вузла обліку електроенергії на межі балансової належності для укладання договору споживача про надання послуг з розподілу електричної енергії.

Згідно з положеннями глави 4.6 розділу IV Кодексу систем розподілу, затвердженого постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг від 14.03.2018 № 310, відповідно до проектно-кошторисної документації здійснюється надання послуги з приєднання, а саме виконання будівельно-монтажних робіт. При цьому, проектно-технічна документація підлягає погодженню з оператором системи розподілу. Однак вимога надання проектно-технічної документації стосується лише об'єктів, які вводяться в експлуатацію вперше. Однак багатоквартирні будинки, в яких створені ОСББ-заявники, не є новозбудованими об'єктами і АТ «Харківобленерго» з вересня 2011 року уже здійснює розподіл електричної енергії у них на підставі чинного договору.

Отже, висування АТ «Харківобленерго» до ОСББ вимоги щодо надання проектно-кошторисної документації для укладання договору споживача про надання послуг з розподілу електричної енергії є необґрунтованим та таким, що не відповідає вимогам Правил роздрібного ринку.

Такі дії АТ «Харківобленерго» були б неможливими за умов існування конкуренції на ринку відповідних послуг, адже в такому випадку споживачі, у разі ущемлення їхніх інтересів, могли б обрати іншого виконавця послуг. З огляду на ці обставини 30 березня 2023 року Відділення розпочало розгляд щодо товариства.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть основні елементи економічної системи, які базуються на різноманітні форм власності на економічні ресурси та результати господарської діяльності?

2. Назвіть вид політики держави, яка спрямована на регулювання відносин з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника?

3. Назвіть вищий орган у системі виконавчої влади, який має найширше коло повноважень у сфері економіки?

4. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?

5. Назвіть вид політики держави, що спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва?

6. Визначте зміст поняття «соціально-економічна модернізація»?

7. Назвіть основні показники для виміру соціальної ефективності державної політики?

8. Сформулюйте основні напрями сучасної світової економічної теорії?

9. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Сукупність інститутів і норм, що визначають соціальний стан громадян і окремих груп населення, а також соціальні відносини між членами суспільства»?

10. Наведіть приклади законодавчого нормативно-правового забезпечення конкурентного середовища підприємств і організацій?

11. Дайте визначення поняття «антимонопольна діяльність»?

10. Назвіть основні завдання державного антимонопольного комітету України?

## **ТЕМА 15. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації**
- 2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії державного управління**
- 3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці державного управління**
- 4. Типи децентралізації влади в системі державного та регіонального управління**
- 5. Сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні**

### **1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації**

Децентралізація являє собою передачу або розподіл повноважень щодо прийняття рішень від центрального органу влади на нижчий адміністративний рівень або кінцевим користувачам. Децентралізація означає розподіл влади згори до низу у будь-якому типі організаційної ієрархії, таких як політична, освітня, або економічні системи.

Відповідно до положень Європейською хартією місцевого самоврядування, децентралізація влади розглядається як передача повноважень за принципом субсидіарності, по-перше, від вищого рівня публічного управління (національного або регіонального) до рівня локального, і, по-друге, від центральних адміністративних органів до локальних виборних органів, якщо це слугує інтересам громади. Головне, що така передача відбувається як взаємовигідне делегування повноважень у межах однієї якісно спорідненої системи публічного управління. За таких умов принципово знімається питання розмежування повноважень між місцевими органами державного управління та органами місцевого самоврядування.

З позиції дотримання принципів демократії децентралізація дає змогу ефективно вирішити два ключових питання:

по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їх використання;

по-друге, покращити можливості участі громадян у публічних справах. У результаті відбувається певне вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих регіонів, що має зміцнити територіальну єдність, громадське порозуміння та політичну спроможність держави.

Серед основних проблемних питань, які необхідно вирішити в процесі децентралізації виділяють:

- які конкретно повноваження передаються на нижчий рівень управління;
- яким чином визначається спроможність нижчих рівнів управління прийняти та ефективно користуватися цими повноваженнями;
- які повноваження і за якими критеріями переходять до локальних рівнів державного управління, а які – до органів місцевого самоврядування;
- хто і за яких умов має визначати терміни, спосіб та обсяг повноважень, що передаються.

Це зумовлено, зокрема тим, що в Україні поки лише формується сучасна, заснована на європейських принципах і стандартах науково обґрунтована та практично виважена концепція децентралізації влади. Це спричинено політичними й методологічними причинами.

Щодо причин політичного характеру. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., передбачала протягом 2014 року внесення необхідних змін до Конституції України. Стратегією сталого розвитку України передбачалося здійснити конституційну реформу, у тому числі в частині децентралізації. Розроблений на виконання зазначених документів проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 1 липня 2015 р. З 5 лютого 2015 р. було ініційовано процес добровільного об'єднання територіальних громад. На початку 2018 р. цей процес мав у цілому завершитися, внаслідок чого основні розпорядчі функції районних державних адміністрацій перейшли б до виконавчих органів новоутворених громад. Проте цього не сталося через фактичну відсутність конституційного механізму реорганізації державної виконавчої влади на місцях, оскільки зміни до Конституції України ухвалено не було. Тому є підстави очікувати масштабні компетенційні кон-

флікти між районними державними адміністраціями та районними радами, що продовжують виконувати власні конституційні повноваження в повному обсязі, з одного боку, та новоутвореними територіальними громадами – з іншого. Таким чином, логічну послідовність організаційних заходів щодо упровадження децентралізації влади – спочатку розроблення й ухвалення необхідних конституційних змін та похідних нормативно-правових актів, а потім об'єднання територіальних громад в адекватних організаційно-правових умовах, – було порушено. Правові засади взаємодії нових територіальних громад і районних державних адміністрацій (та меншою мірою районних рад) законодавчо не визначено. Як результат, практична діяльність здійснюється без методичного обґрунтування, методом проб і помилок, що створює додаткові перешкоди для повноцінної децентралізації влади.

Щодо причин методологічного характеру, основними серед них виділяють:

- проблеми термінологічного характеру, а саме відсутність загальнопоширеного серед суб'єктів державно-управлінського дискурсу розуміння сутності основних визначень та дефініцій;
- проблеми, пов'язані зі змістом модернізації державного управління, а саме – чи є децентралізація влади «технологічним» чинником реформування системи державного управління, чи вона потребує і припускає якісні зміни в системі суспільного управління в цілому;
- проблеми вибору прийнятної для України моделі організації публічного управління, і відповідно – стратегії децентралізації влади. У разі, якщо така модель існує, які організаційно-правові дії треба виконати для її успішної імплементації у вітчизняних умовах.

Загалом, децентралізацію неможливо розглядати як панацею від усіх проблем. Залишається багато суттєвих питань, серед основних з них виділяють наступні:

- які цілі реалізуються в ході децентралізації?
- які форми децентралізації є ефективними у визначених обставинах?
- які ресурси необхідно вжити для успішної децентралізації?
- що необхідно зробити централізованому уряду для забезпечення процесу вироблення політики децентралізації?

- який світовий досвід потрібно використати задля вироблення, упровадження, моніторингу та оцінювання політики децентралізації?

Критики децентралізації зазначають на брак людських, фінансових і технічних ресурсів на місцях, а тому, влада має зосереджуватися у руках центрального уряду, який такими ресурсами володіє. На сьогодні дискусія точиться не щодо виборів інструментів реструктуризації урядів і політичних систем та методів реалізації публічної політики, а щодо визначення меж адміністративного втручання в економічні процеси; не щодо децентралізації урядової діяльності, а щодо упровадження децентралізованого врядування, що передбачає передачу частини урядових повноважень соціальним інститутам – приватному сектору та громадянським асоціаціям. Тобто, йдеться не про кількісний перерозподіл певного обсягу повноважень між управлінськими структурами різних рівнів, а про якісну трансформацію самої системи публічного управління, яка здійснюється на вимогу та за активної участі інституцій громадянського суспільства та приватного сектору. У такому випадку не державні органи вирішують, від яких повноважень вони мають добровільно відмовитися (таке й досягнути неможливо), а самоорганізоване суспільство через демократично встановлені представницькі органи влади та інші важелі впливу формує для виконавчих органів новий порядок денний.

## **2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії державного управління**

Процес децентралізації не є лінійним. В умовах економічної кризи можна спостерігати тенденцію до добровільного повернення частини владних повноважень із місць до центральних урядових структур або установ, якщо останні забезпечують істотне фінансування локальних програм розвитку. Децентралізація є протилежністю централізації. Критерієм успішності децентралізації є підвищення ефективності управління різними сферами суспільного життя.

Централізм і децентралізація вважаються двома різними парадигмами здійснення належного та демократичного управління. Вони мають своє коріння у західній управлінській традиції та у власний спосіб вирішують суспільні проблеми. Протягом тривалого періоду з кінця Середньовіччя у Європі переважали централізовані держави: від абсолютистських монархій Нового часу до

авторитарних і демократичних політичних режимів Новітньої історії. Наявність винятків у вигляді конфедеративного Швейцарського союзу та дуалістичної федеративної Речі Посполитої лише підкреслювали універсальність принципу централізму.

Класична модель державного управління, як її сприймали засновники на межі XIX-XX ст. (В. Вільсон, В. Робсон та ін.), була орієнтована на унітарну державу, у якій вироблення та імплементація політики здійснювалися в межах замкненої вертикально інтегрованої урядової системи.

У середині XX ст. ситуація змінюється. Провідні політичні інститути наголосили на згасанні парадигми централізму. Сучасний тренд до збільшення децентралізації, на їх думку, пов'язаний із розчаруванням у колишній централізованій моделі управління. Державні інститути виступають за децентралізацію та наближення публічних установ та їх керівників до населення, а також до багатоголосся у системі влади. Державний менеджер має по суті поступатися владою на користь громадського демократичного обговорення.

Одним з перших вітчизняних дослідників проблем децентралізації влади бів відомий фахівець у галузі державного права, випускник Харківського університету О. Градовський (1841–1889 рр.). На його думку, адміністративна централізація та децентралізація залежать від того, де в державі розміщується найближчий орган державного управління; система опіки або самоуправління відображає, яким саме чином формуються органи безпосереднього врядування та як вони відносяться до центральної влади. Він вважав, що децентралізація та самоуправління не є тотожними термінами. Вчений сприймав децентралізацію як переміщення різних функцій управління з рук центральних органів влади в руки місцевих її представників.

На початку 1980-х років реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширилися Європою. У Франції розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади. У Великій Британії еволюція влади мала на меті сприяння модернізації старого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією. Сімнадцять автономних округів Іспанії ухвалили свій власний статут автономії. З іншого боку, у Західній Німеччині було започатковано процес реорганізації муніципальних утворень, що призвело до значного скорочення їх чисельності.

У другій половині ХХ ст. практично всі західні країни здійснювали децентралізацію: сьогодні саме децентралізація перетворилася на сутнісну ознаку політичних режимів і в розвинених країнах, і в таких, що розвиваються, хоча п'ятдесят років тому більшість з них мала централізований устрій. Основною метою такого процесу є наближення вироблення рішень ближче до людей з метою встановлення чесного, відповідального, некорумпованого та чутливого уряду.

Концепція децентралізації, щоб бути успішною, має ґрунтуватися, з одного боку, на принципах демократії, з іншого – на принципах належного врядування. Децентралізація як така не несе загрози політичній єдності країни. У сучасній національній державі вона надає можливість кожній території визначити свою ідентичність. У контексті належного управління децентралізація більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки. Послідовно здійснена децентралізація створює для кожного окремого регіону ексклюзивні умови для самостійного врядування на основі історичних традицій та особливостей соціально-економічного та суспільного розвитку.

У документах Програми розвитку ООН децентралізація розглядається як один із ключових елементів належного управління поряд із зростанням можливостей людей брати участь в ухваленні соціально-економічних і політичних рішень; сприянням розвитку спроможності населення; посиленням відповідальності уряду, прозорості та підзвітності. Зокрема, на прикладі США також можна переконатись, що саме такі цілі є пріоритетними для розв'язання таких проблем державного управління, а саме: співвідношення централізму та децентралізації, а також збалансування демократії й ефективності. Крім того, запровадження останніми роками електронного врядування супроводжується остаточним переходом від моделі індустріалізованого уряду (централізованого, деперсоніфікованого, заснованого на правилах, ієрархічно організованого) до інформатизованого уряду (децентралізованого, персоніфікованого, орієнтованого на клієнта, горизонтально організованого).

Децентралізація відіграє головну роль у домінуючій ідеології державного управління нашого часу – у новому публічному менеджменті. Аргументи за і проти децентралізації й централізації настільки ж старі, як й дослідження державного управління. У свій час Адам Сміт та Джон Стюарт Мілль виступили палкими прихильниками де-



централізації. З іншого боку, у середині XVIII ст. наприклад у Пруссії виступали за більш централізовану урядову владу, тоді як у США тривала дискусія щодо ролі федерального уряду, урядів штатів й локальних органів влади. У Франції, що є централізованою країною, та федеральній (децентралізованій) Німеччині теж не вщухали дискусії стосовно балансу між централізованою та децентралізованою владою.

Серед батьків-засновників США політик і державний діяч О.Гамільтон наполягав на необхідності централізації влади. Дж. Медісон напроти виступав за збереження окремими штатами у федеральній державі своїх повноважень у відповідних сферах. Він зазначав також, що різні уряди мають контролювати один одного в той час, як кожен із них буде контролювати сам себе.

У загальному плані сучасне державне управління характеризується децентралізацією та більшим делегуванням влади. Дослідники акцентують увагу на внутрішній складності феномену децентралізації, що поєднує в собі комплекс цілей, які орієнтовані на досягнення більшої ефективності, справедливості, кращого управління, підтримку політичної стабільності та зменшення бідності.

### **3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці державного управління**

Наведемо етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах світу від завершення Середніх віків до нашого часу:

1) друга половина XVIII – початок XIX ст. – епоха централізованих, (переважно) абсолютистських держав – характерним є поширення технології державного управління та відповідної академічної дисципліни в умовах «поліцейської» (бюрократичної) абсолютистської держави, що встановлювала жорсткий централізований контроль за підданими;

2) кінець XIX – початок XX ст. – епоха завершення формування національних демократичних країн із бюрократично-централізованою типом державного устрою – характерним є утворення модерної системи державного управління, заснованої на раціональних принципах представницької демократії, відділення політики від управління, централізму, бюрократичному типі організації урядової ієрархії (епоха традиційної «веберівської держави»);

3) 1950–1970-ті рр. – етап централізованої «соціальної держави» у період післявоєнної консолідації національних держав шляхом адміністративної централізації публічної влади; поширення економічної парадигми сильного центрального уряду, здатного здійснювати активну соціальну політику;

4) 1970–1980-ті рр. – початок епохи децентралізації влади – характеризується поступовим усвідомлення неефективності класичного типу централізованої «соціальної держави», пошуки оптимальних моделей децентралізації влади на засадах ринкових принципів Нового публічного менеджменту. Відбувається перехід до деволуції як нового якісного етапу здійснення публічної влади;

5) 1990-ті рр. – етап поширення децентралізації як установчого принципу демократичного управління – відбувається засвоєння принципів «належного управління» (good governance) у процесі становлення децентралізації як ключової умови демократичного управління, заснованого на громадській участі, прозорості та підзвітності влади, субсидіарності, економічній та соціальній ефективності;

6) від початку XXI ст. до теперішнього часу – сучасний етап зрілої децентралізації – відбувається перехід до «мережевої держави», заснованої на принципах електронного врядування, горизонтальної координації діяльності владних установ, передачі вагової частини публічних функцій недержавним та квазідержавним організаціям задля підвищення ефективності системи публічного управління в цілому. Відбувається перехід від адміністративної децентралізації та деволуції до децентралізації публічних функцій;

7) очікуване майбутнє – передбачається докорінна зміна соціальної ролі демократичної держави у суспільному житті, поступовий перехід до широкого громадського самоврядування через засвоєння принципів децентралізації публічних функцій, посилення локальної демократії на засадах субсидіарності, завершення процесу передачі ключових владних повноважень у сфері публічних послуг до недержавних організацій.

Щодо України, то процес формування нормативно-правового забезпечення децентралізації влади в Україні після ухвалення Конституції України 1996 р., коли до національного законодавчого простору входять поняття «децентралізація» та «субсидіарність», пройшов такі основні етапи:

1) 1997–2005 роки – етап, що характеризувався появою у національному законодавстві перших установчих нормативно-правових актів, що ініціювали процес децентралізації влади;

2) 2006–2009 роки – етап, який відзначався розробленням й ухваленням системних законів та концепцій, що конструювали сучасне бачення державної політики у сфері децентралізації;

3) 2010 р. – кінець 2013 р. – період пошуку шляхів узгодження національного бачення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та стандартів Ради Європи;

4) з 2014 р. – по теперішній час – початок практичного здійснення політики децентралізації, переважно у формі фінансової децентралізації та об'єднання територіальних громад;

5) перспективний етап – упровадження політики децентралізації після ухвалення Верховною Радою України змін до Конституції України стосовно реформування системи місцевого самоврядування та пов'язаних із ними законів, що відкриє новий період здійснення політики децентралізації на якісно більш високому європейському рівні.

#### **4. Типи децентралізації влади в системі державного та регіонального управління**

Необхідно враховувати, що децентралізація має два основні типи. По-перше, *адміністративний тип*. Його ще називають бюрократичним, оскільки під ним мають на увазі функціонування окремих інститутів намісництва. Ці інституції, хоча і призначаються державою, певним чином діють незалежно (в межах своєї власної компетенції). М.П.Драгоманов називав цей процес деконцентрацією влади. По-друге, *демократичний тип* децентралізації. Для такого типу децентралізації необхідною є достатньо розгалужена система місцевого самоврядування. Тобто, державні справи на місцях вирішуються не зусиллями представників центральних органів влади, а тими особами, що обрані місцевим населенням, громадою.

Перший тип децентралізації є достатньо простим і характерний для складних державно-політичних утворень і особливо мультикультурних, де проживають представники різних націй і народностей. Крім того, така децентралізація сприяє певному поліпшенню, спрощенню управління загальнодержавними справами.

Демократичний тип децентралізації притаманний суспільствам (країнам) із сталими правовими нормами і традиціями облаштування життя, стабільним (безкризовим) соціально-економічним розвитком, високим загальним рівнем політичної культури громадян.

Якщо спробувати «прирівняти» вказані типи децентралізації до сучасної України, то безперечно, що перший – простіший і вигідніший для влади, а другий – більш потрібний, необхідний для життя громадян. Більше того, перший тип децентралізації «вигідний» для України як держави, що радикально змінюється, формує власну політичну систему, й лише прямує до справжньої демократії.

Характерно, що у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (прийнята у 1985 р.) зазначається, що децентралізація в системі влади, владних повноважень – це децентралізація у прийнятті рішень. Це дає можливість значно послабити тиск, навантаження, що покладено на центр і, одночасно, розвиває ініціативу місцевих структур, органів влади.

Процес децентралізації визначальним чином залежить від характеру політичної системи конкретного суспільства. Тому питання децентралізації державної влади необхідно розглядати в двох основних аспектах: а) відносини між державою і громадянським суспільством; б) відносини між органами влади держави і органами місцевого самоврядування.

Широкого розвитку такий процес набув після Другої світової війни. Він стосувався не лише федеративних держав, в яких децентралізація владних повноважень є основним фактором успішного функціонування країни, а й унітарних країн. Йдеться про так звані проміжні владні структури, які перебувають між центральною та місцевими ланками влади і які отримали назву регіональних. По суті, децентралізація найчастіше визначається як спосіб організації державної влади, що має дві основні форми:

а) територіальна децентралізація (політична), яка характеризується наступними ознаками: офіційне визнання державою існування адміністративно-територіальних утворень, надання їм статусу юридичної особи, організація адміністративно-територіальних утворень на виборній основі, передання підставі закону відповідним окремим повноважень держави на децентралізованим органам влади;

б) децентралізація функціональна (технічна), яка визначається такими характеристиками: виокремлення із загального обсягу публічної діяльності певного її різновиду (наприклад, у Франції функціональна децентралізація проявляється у поділі означеного обсягу публічної діяльності за послугами, що надаються органами публічної адміністрації і називаються «децентралізація за послугами»), надання повноважень щодо управління таким видом діяльності окремій спеціалізованій установі (організації), надання статусу юридичної особи відповідним децентралізованим органам влади.

## **5. Сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні**

Після позачергових парламентських виборів 2014 р. найбільш змістовним програмним документом щодо децентралізації з чітко задекларованими намірами стала Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». У розділі VII «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» були перелічені організаційно-правові заходи, спрямовані на зміцнення системи органів місцевого самоврядування.

Коаліційна угода ґрунтувалася переважно на розпорядженні Кабінету Міністрів № 333-р від 1 квітня 2014 р. про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У процесі реалізації настанов даної Концепції Верховною Радою України схвалено близько 10 законодавчих актів, зокрема Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156, внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів.

Стратегією сталого розвитку України передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі і в частині децентралізації влади. Найбільш повний виклад офіційного бачення децентралізації влади надано у Державній стратегії регіонального розвитку України (схваленій у 2014 р.). Децентралізація державних повноважень розглядається тут в межах етатистського підходу як основна складова державного управління регіональним розвитком, тобто як виключно державна ініціатива. Навіть субсидіарність вперше і востаннє для наявних офіційних документів прирівнюється до децентралізації владних повноважень, хоча зміст цих по-

нять не зовсім збігається. Взагалі децентралізація трактується виключно як деконцентрація.

Затвердження Державної стратегії регіонального розвитку надало Уряду можливість залучити фінансування від Європейського Союзу з метою підтримки соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян всієї країни в межах спеціальної Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27 листопада 2014 р. В Угоді окремо зазначено, що додаткове фінансування надається для реформ у сфері регіонального розвитку та децентралізації в Україні.

У Стратегії сталого розвитку країни офіційно визначено мету політики у сфері децентралізації, а саме – відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. За логікою цього документу децентралізація є вагомим складовим елементом реформи державного управління, кінцевою метою якої визначено створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації.

Конституційний законопроект, внесений Президентом України 26 червня 2014 р., містив широке коло змін щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, зазначалось про необхідність розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів за принципом субсидіарності, а також вперше визначалися повноваження представників Президента України в регіонах і районах, які мали здійснювати нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади законодавству України в умовах ліквідації місцевих державних адміністрацій та передачі їх повноважень виконавчим комітетам відповідних рад.

Зміни до Конституції України, підготовлені Конституційною Комісією одержали позитивну оцінку експертів Венеціанської Комісії Ради Європи, які запропонували практичні рекомендації щодо їх удосконалення. Після розгляду Президентом України 16 липня 2015 р. доопрацьований проект Закону України «Про внесення змін до

Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» (№ 2217а від 01.07.2015 р.) Верховна Рада України спрямувала до Конституційного Суду України. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд визнав законопроект таким, що відповідає вимогам статей Основного закону.

За висновком профільного парламентського Комітету з питань правової політики та правосуддя, метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Основними положеннями законопроекту є:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада, з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування;
- передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- чітке забезпечення нових функцій органів місцевого самоврядування необхідними організаційними та фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;
- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із виключно контрольо-наглядовими і координаційними функціями.

Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р.). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Урядовим нормативно-правовим актом загального характеру щодо забезпечення децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування є розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання ре-

алізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», ухваленої 1 квітня 2014 р. Цим документом було передбачено законопроектну роботу щодо: посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання статутами територіальних громад питань визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення», «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг», «Про префектів»; супроводження у Верховній Раді України проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальну варту», «Про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост», «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад»; підготовку проектів підзаконних нормативно-правових актів щодо внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей; внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг; затвердження концепції оптимізації системи територіальної організації влади та утворення нової територіальної основи для розміщення органів виконавчої влади та інших державних органів тощо.

Протягом 2017 р. було ухвалено закони, що спрямовані на спрощення процедури утворення нових об'єднаних територіальних громад, їх добровільного об'єднання. В лютому 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», в якому передбачено зміни до низки статей вищезазначеного закону, зокрема щодо виборчого законодавства. Метою цього закону виступає формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання й забезпечення фінансування. Мова йде про уточнення параметрів, по досягненню яких територіальна громада вважатиметься спроможною. Відповідна громада має створюватись навколо центру, передбаченого Перспективним планом територіальних громад; в такій громаді має проживати за чисельністю – мінімум половина мешканців, визначеною у Перспективному плані. Вже



після набуття зазначених ознак (параметрів) наступна громада може об'єднатися з такою громадою у спрощеному порядку.

У березні 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», у якому передбачено алгоритм створення об'єднаних громад, що включають місцеві ради різних районів, або щодо об'єднання територіальних громад поблизу міст обласного значення. Із прийняттям цих змін Центральна виборча комісія набула підстав для призначення перших місцевих виборів у міжрайонних територіальних громадах. Після цього у серпні 2017 р. Уряд України затвердив зміни щодо «Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), у яких передбачалось врегулювання питань добровільного приєднання до спроможної об'єднаної територіальної громади, а також об'єднання територіальних громад суміжного району.

Таким чином, на сьогодні реалізуються два напрями децентралізації:

- перший пов'язаний з процесом добровільного об'єднання територіальних громад;

- другий пов'язаний із створенням основ фінансової децентралізації відповідно до збільшених повноважень об'єднаних територіальних громад.

При цьому процес об'єднання – внаслідок прийняття законодавчих й підзаконних нормативно-правових актів – набув нових якостей через суттєве спрощення процедур об'єднання, запровадження його організаційно-правового механізму щодо приєднання нових громад до існуючих, а також створення об'єднаних територіальних громад суміжних районів. Проте залишається головне питання – внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування.

## **ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення децентралізації відповідно до Положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. У чому на вашу думку полягає різниця між поняттями «децентралізація» та «самоуправління»?

3. Яким чином децентралізація вирішує принципи демократії?

4. Назвіть основну мету процесу децентралізації.

5. На яких принципах має ґрунтуватися концепція децентралізації?
6. Назвіть основну, на Вашу думку, відмінність централізації від децентралізації?
7. У чому полягає особливість розвитку децентралізації у процесі світової цивілізації?
8. Охарактеризуйте етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах за початок епохи децентралізації влади у 1970–1980-ті рр.
9. Коли почався процес формування нормативно-правового забезпечення децентралізації влади в Україні? Чим відрізняється цей процес на сучасному етапі розбудови України?
10. Що передбачає сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні?
11. Наведіть сутність стратегії сталого розвитку України.
12. Сформулюйте мету політики у сфері децентралізації.
13. Назвіть два напрями децентралізації. Які на сьогодні вони реалізуються ?

## ТЕМА 16. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Правопорушення та відповідальність.
2. Відповідальність органів місцевого самоврядування.
3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.

### 1. Правопорушення та відповідальність

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

Правопорушення поділяються на проступки та злочини. Проступки (дисциплінарні, адміністративні, цивільно-правові правопорушення) характеризуються меншим рівнем суспільної (соціальної) небезпеки, ніж злочини, за які кримінальним законом передбачені суворіші репресивні покарання. Якщо, наприклад, за дисциплінарні проступки (запізнення на роботу, прогул і т. д.) може бути оголошена догана, за адміністративні правопорушення (порушення правил вуличного руху, протипожежних та інших правил) застосовується попередження, штраф та інші адміністративні стягнення, то за скоєння злочину законодавством передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі, штрафу тощо.

Заходи юридичної відповідальності закріплені в санкціях відповідних правових норм і виражають зміст певного її виду. За скоєння правопорушення настає юридична відповідальність таких видів: дисциплінарна, матеріальна, адміністративна, цивільно-правова (майнова) та кримінальна. Для того, щоб розібратися в тому, який захід необхідно застосовувати за скоєння правопорушення, слід з'ясувати його окремі ознаки та сутність в цілому.

Правопорушення характеризується такими ознаками, як суб'єкт та об'єкт правопорушення, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення. Суб'єктом правопорушення може бути фізична особа (група осіб), а також юридична особа (підприємство, об'єднання, організація та ін.). Як об'єкт правопорушення виступають суспільні

відносини, які регулюються правовими нормами. Об'єктивну сторону правопорушення складають протиправна дія (бездіяльність), її суспільно шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними. Суб'єктивна сторона правопорушення включає такі елементи, як вина, мотив і мета. Вина є обов'язковим і вирішальним елементом суб'єктивної сторони правопорушення і являє собою психічне ставлення особи до своєї протиправної поведінки та її наслідків. Вина може бути двох видів: умисна або через необережність. Проте в будь-якому випадку вона є необхідною умовою настання юридичної відповідальності. Відсутність вини виключає відповідальність.

Види правопорушень розподіляються на різні групи. За ступенем суспільної шкоди чи суспільної небезпеки правопорушення розподіляються на:

1) проступки (ознакою яких є настання суспільної шкоди):

- конституційні;
- дисциплінарні;
- цивільно-правові;
- адміністративні;

2) злочини, ознакою яких є настання суспільної небезпеки.

Конституційними правопорушеннями є:

- порушення народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- неспроможність Верховної Ради України розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії або сформувавши персональний склад Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти з дня відставки попереднього уряду;
- інші правопорушення, визначені конституційними нормами.

**Дисциплінарні правопорушення** можна характеризувати як винні протиправні діяння, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням найманим працівником своїх трудових обов'язків та порушенням норм трудового права, що мали місце в робочий час. Дисциплінарні правопорушення також мають місце у навчальних відносинах, відносинах несення військової служби тощо.

**Цивільно-правові правопорушення** можуть бути пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням будь-якої умови цивільного договору, а також із фактами порушення майнових і особистих немайнових прав потерпілого, тобто бути позадоговірними.

**Адміністративними правопорушеннями** (проступками) визнаються протиправні, винні (умисні або необережні) дії чи

бездіяльність, які посягають на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КпАП). Перелік адміністративних правопорушень міститься в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 41-21220). Злочинами є передбачені Кримінальним кодексом України суспільно небезпечні винні діяння (дії чи бездіяльність), вчинені суб'єктами злочину. Перелік злочинів визначено в Особливій частині Кримінального кодексу України (ст. 109-447 КК).

Розглянемо поняття і ознаки юридичної відповідальності. **Юридична відповідальність** – це один із видів соціальної відповідальності, встановлений державою в санкціях правових норм, що накладається на правопорушника спеціально уповноваженим на це органом у визначеному законом процесуальному порядку і полягає у позбавленні правопорушника певних належних йому благ майнового, організаційного чи особистого характеру. Юридична відповідальність – це особливий вид правових відносин між державою і особою, в діянні якої є склад правопорушення, що виникають у формі застосування права компетентним органом держави (судом, органом внутрішніх справ, державною інспекцією тощо) до винної особи, шляхом видання індивідуального правового акту (вироку, постанови, наказу.тощо).

Ознаки юридичної відповідальності:

- 1) встановлюється тільки державою в санкціях правових норм;
- 2) призначається компетентними органами держави, іншими уповноваженими органами (роботодавцями) в межах наданих їм повноважень;
- 3) має чітко визначені межі щодо виду покарання та його розміру;
- 4) призначається у визначеному законом процесуальному порядку;
- 5) має індивідуальний характер, тобто покладається на винну особу, яка скоїла протиправне діяння (крім випадків субсидіарної відповідальності тощо);
- 6) фактичною підставою для притягнення винної особи до юридичної відповідальності є наявність в її діянні складу правопорушення;
- 7) ця відповідальність пов'язана із позбавленням правопо-

рушника певних належних йому благ майнового, організаційного чи особистого характеру;

8) забезпечується примусовою силою державного апарату;

9) тягне за собою певні обмеження суб'єктивних прав покараної особи і після відбуття покарання: судимість при кримінальній відповідальності (ст. 88-91 КК) та заборона заохочувати працівника протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення (ст. 151 КЗпП) тощо.

## **2. Відповідальність органів місцевого самоврядування**

*Юридична відповідальність* – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей, які йому належали до факту правопорушення, від імені держави на підставі закону, з метою попередження правопорушення і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні і духовні цінності. Безперечно, що відповідальність місцевого самоврядування є саме юридичною. Юридичну відповідальність поділяють на такі основні види: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, майнова (по суті, різновид цивільно-правової). В практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами (ст.. 74 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні до органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів (як правило, без залучення суду). Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних та міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів.

Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетент-

ні державні органи достроково припиняють повноважень окремих рад. Місцеві державні адміністрації виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

*Майнова або цивільно-правова відповідальність* органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами і посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа, інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. В таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада.

Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність.

Важливою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці і саморозпуску. Практика свідчить про те, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

*Стаття 74. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

2) підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

*Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інфор-

мують населення про виконання програм соціально економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2) територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3) порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

*Стаття 76. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

2) органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

### **3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності**

Проблема відповідальності в міжнародному праві безпосередньо пов'язана з функціонуванням міжнародного права, зміцненням міжнародного миру і правопорядку. Це один з найдавніших інститутів міжнародного права, однак, незважаючи на його постійне практичне застосування й удосконалювання, правові норми цього інституту не кодифіковані, і тому він ґрунтується, як правило, на застосуванні звичаєвих норм, що склалися на базі прецедентів і судових рішень.

З 1956 року кодифікація даних норм проводиться за доручення Генеральної Асамблеї ООН Комісією міжнародного права. Уже розглянуто і прийнято в попередньому порядку низку статей, у яких зважуються ряд питань щодо виникнення міжнародної відповідальності, її змісту, форм і обсягу реалізації міжнародної відповідальності та врегулювання суперечок.

Загальновідомо, що порушення законів усередині держави неминуче спричиняє відповідальність. Таке ж положення існує й у міжнародному праві, хоча характер правопорушень і форми



відповідальності тут мають деякі особливості. Порушення норм міжнародного права, а також прав й інтересів інших держав не може виправдуватися посиланням на суверенітет, оскільки такі діяння є не здійсненням суверенітету, а зловживанням ним.

З поняттям міжнародно-правової відповідальності тісно пов'язані процесуальні питання, оскільки їх вивчення дозволяє відмовитися від розповсюдженої концепції, яка ототожнює міжнародну відповідальність з юридичним обов'язком.

*Відповідальність* – важливий засіб відновлення і забезпечення правопорядку, а це немислимо поза визначеною процедурою, що включає процесуальні стадії, специфічні, відносно відособлені комплекси процесуальних правил, характеризується процесуальним режимом, властивим конкретній ситуації.

Не однозначні погляди вчених і на саме визначення міжнародної відповідальності. Одні її розуміють як специфічний обов'язок порушника відшкодувати заподіяний ним збиток, інші як реалізацію санкцій відносно суб'єкта, який порушив свої міжнародні зобов'язання, треті – як комплексне утворення, що включає одночасно обов'язок порушника і реалізовані відносно нього санкції. Усі ці погляди в однаковій мірі користаються підтримкою в міжнародно-правовій доктрині.

*Міжнародно-правова відповідальність* – це сукупність правових відносин, що виникають у зв'язку з правопорушенням, вчиненим якою-небудь державою чи іншим суб'єктом міжнародного права, чи через збитки, заподіяні однією державою іншій у результаті правомірної діяльності. В одних випадках ці правовідносини можуть стосуватися безпосередньо тільки держави-правопорушниці і постраждалої держави, в інших – можуть торкатись прав й інтересів усього міжнародного співтовариства.

У науці міжнародного права міжнародно-правову відповідальність розуміють як негативні юридичні наслідки, що настають для суб'єкта міжнародного права в результаті порушення ним міжнародного зобов'язання. Значення її обумовлено тим фактом, що це необхідний юридичний засіб забезпечення дотримання норм міжнародного права, відновлення порушених міжнародних відносин. З погляду наслідків ці правовідносини можуть виражатися у відновленні порушеного права, відшкодуванні матеріального збитку, накладенні санкцій та інших заходів колективного чи індивідуального характеру до держав, що порушили свій міжнародний обов'язок, а у випадку настання шкідливих наслідків при правомірній діяльності – в обов'яз-

ку здійснити відповідну компенсацію.

Відповідальність суб'єктів міжнародного права виступає як визначений інструмент правового регулювання міжнародних відносин і стимулює функціонування міжнародного права. Норми, що стосуються до відповідальності держав, охоплюють не одну яку-небудь галузь міжнародного права, а всю сукупність міжнародно-правових відносин. Ці норми сприяють здійсненню всіх інших норм міжнародного права і є нібито загальною гарантією їх дотримання. Тому зустрічається твердження, що заперечення міжнародно-правової відповідальності держави рівносильне руйнуванню міжнародного права. Міжнародна відповідальність держав розглядається в даний час і в теорії і на практиці як один з важливих принципів міжнародного права: міжнародно-протиправне діяння суб'єкта тягне його міжнародно-правову відповідальність. Деякі норми загального характеру, що регулюють питання відповідальності, закріплені в міжнародних договорах, а також у резолюціях ООН, інших міжнародних організацій.

Передбачається міжнародна відповідальність за порушення ряду міжнародних договорів, серед яких Конвенція про міжнародну відповідальність за збитки, заподіяні космічними об'єктами 1972 р., Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за нього 1973 р., Конвенція про попередження геноциду і покарання за нього 1948 р.

Комісія міжнародного права визначила зміст міжнародної відповідальності як «наслідки діяння в плані відшкодування збитку і відповідних санкцій», а також дала таку класифікацію деяких принципів міжнародно-правової відповідальності:

- принцип, що встановлює відповідальність стосовно всіх міжнародно-протиправних дій держави;
- принцип, що визначає суб'єктів таких дій;
- принцип, що визначає умови наявності міжнародно-протиправних дій;
- принцип незастосування внутрішнього права для визначення наявності цих дій.

Міжнародна відповідальність як вид юридичної відповідальності «зв'язана з державним примусом», служить «застосуванням і реалізацією санкції у випадку міжнародного правопорушення». Відсутність універсальних правоохоронних органів обумовлює той факт, що в правовідносинах міжнародної відповідальності особливо важли-

ве право потерпілих суб'єктів. Тому в міжнародно-правовій доктрині акцент більш переміщується не на зобов'язання відповідальної держави, а на право потерпілої держави. Серед таких прав виділяються права на визнання міжнародно-протиправного діяння, відшкодування збитку а також право міжнародних організацій застосувати міжнародно-правові санкції. У випадку міжнародних злочинів ці правовідносини багатосторонні і складаються, з одного боку, з правовідносин між потерпілою державою і державою, що вчинила агресію, акти колоніалізму, геноциду тощо, з іншого боку – з правовідносин злочинної держави з міжнародним співтовариством держав.

Ознаки, що характеризують міжнародну відповідальність:

- 1) застосування до держави-правопорушниці санкцій міжнародно-правових норм;
- 2) здійснення міжнародного правопорушення;
- 3) забезпечення міжнародного правопорядку;
- 4) негативні наслідки для правопорушника;
- 5) реалізується в міжнародних правоохоронних правовідносинах, що виникають між державою-правопорушницею і потерпілою державою, а іноді також між державою-правопорушницею і міжнародним співтовариством.

*Мета міжнародно-правової відповідальності* – це передбачення відповідного результату, а саме: виключення можливості вчинення державою нових правопорушень, вплив на інші держави, спонукання їх до добровільного дотримання міжнародних зобов'язань. При цьому юридична відповідальність як соціальне явище має характер самозахисту суспільства від зазіхань на його основи. Тому функція юридичної відповідальності має подвійне значення право відновлюване (репараційне) і репресивне (каральне).

Їх розрізняють за тяжкістю правопорушень. Як правило, репараційна функція виявляється за звичайних правопорушень, яким властиві відносно невеликі зміст і обсяг рекамацій і позовних вимог держав щодо відшкодування матеріальних збитків.

При вчиненні міжнародних злочинів діє каральна функція. Проте вона викликає дискусії як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних правовиків, особливо стосовно того, що можливість покарання держави суперечить принципу суверенності держав.

Загалом *функції міжнародно-правової відповідальності* – це спрямованість заходів, що їх здійснюють у межах правовідносин

міжнародної відповідальності, тобто функції узгоджуються з тим, що мають на меті держави й інші суб'єкти міжнародного права, вживаючи конкретних допустимих заходів у процесі здійснення міжнародно-правової відповідальності.

*Суб'єктами міжнародно-правової відповідальності є тільки суб'єкти міжнародного публічного права, як правило, це держави, інші суб'єкти міжнародного права. У визначених випадках ними можуть стати і фізичні особи, наприклад, при здійсненні ними злочинів проти людства. Однак при цьому міжнародно-правова відповідальність фізичних осіб є особливого роду кримінальною відповідальністю і за своєю природою відрізняється від відповідальності інших суб'єктів міжнародного права.*

Існує два види суб'єктів правовідносин, що виникають у випадку міжнародно-правової відповідальності: суб'єкти міжнародного правопорушення і суб'єкти міжнародних претензій. До першого відносяться держави-правопорушники, що безпосередньо несуть міжнародно-правову відповідальність. До другого відносяться потерпілі в результаті здійснення міжнародного правопорушення, у широкому розумінні це ті, хто вимагає відшкодування заподіяного правопорушенням збитку чи вживають заходів відносно держави-правопорушника.

Іноді в міжнародному праві держав-правопорушників називають активними суб'єктами відповідальності, а потерпілих – пасивними. Насамперед суб'єктами міжнародного правопорушення можуть бути держави як основні суб'єкти міжнародного права. У зв'язку з цим виникає питання про міжнародно-правову відповідальність членів федеративної держави. Прийнято вважати, що за правопорушення, вчинене членом федерації, несе відповідальність сама федерація, навіть якщо компетенція федерації не поширюється на питання, що відносяться до міжнародного правопорушення, У деяких випадках поряд з федеративною державою відповідальність несе і сам член федерації. Йдеться про випадки, коли він виступає на міжнародній арені як суб'єкт міжнародного права і є безпосередньо міжнародним правопорушником. У цих випадках, на думку Фердросса, «відповідальність держави-члена доповнюється ще відповідальністю союзної держави за дії цієї держави-члена».

Суб'єктами міжнародного правопорушення можуть бути і міжнародні організації. На практиці склалися певні норми, пов'язані з відповідальністю міжнародних організацій перед своїми посадовими

особами і службовцями. Вона також може нести відповідальність перед державами, що є чи не є її членами, за неправомірне діяння органів цієї організації, наприклад за збиток, нанесений у результаті її військових чи політичних дій. Відповідальність міжнародних організацій виникає з порушення ними міжнародних зобов'язань, що випливають з договорів та інших джерел права. У випадку матеріальної відповідальності міжнародних організацій треба мати на увазі, що їх засоби складаються з внесків держав-членів, тому можливі два варіанти: 1) встановлення солідарної відповідальності організації і держав-членів; 2) установа відповідальності самої організації. У першому випадку всі претензії про відповідальність пред'являються організації та державам-членам, у другому ж претензії пред'являються організації безпосередньо, а вона вже сама вирішує питання про розподіл тягаря відповідальності між своїми членами. Окремі особи також можуть притягатись до міжнародно-правової відповідальності, зокрема міжнародної кримінальної відповідальності за міжнародні злочини. Така відповідальність була передбачена в Статуті Міжнародного військового трибуналу для покарання головних військових злочинців європейських країн 1945 р. й у Статуті Міжнародного військового трибуналу для Далекого Сходу 1946 р. Вони включали до злочинів злочин проти миру, воєнні злочини і злочини проти людяності.

Міжнародна кримінальна відповідальність фізичних осіб передбачається також у Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. й у Женевських конвенціях про захист жертв війни 1949 р. Такі акти передбачають міжнародну кримінальну відповідальність фізичних осіб у двох формах: у формі відповідальності перед міжнародним карним судом, як це було на Нюрнберзькому процесі, і у формі відповідальності перед національним судом, що передбачено нормами міжнародного права, як це має місце в Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього і Женевській конвенції про захист жертв війни.

Відповідальність фізичних осіб за міжнародні злочини найчастіше настає за умови, що їхні злочинні діяння пов'язані зі злочинною діяльністю держави. При цьому держави, винні в здійсненні злочину, несуть міжнародну відповідальність, а фізичні особи – міжнародну кримінальну відповідальність.

Здійснення особою злочинних діянь на виконання наказу не звільняє її від кримінальної відповідальності. Для покарання таких

осіб застосовується як міжнародна, так і національна юрисдикція. Офіційний статус особи також не звільняє її від кримінальної відповідальності. У міжнародному праві немає терміну давності щодо відповідальності за міжнародні злочини. Конвенція про незастосування терміну давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 року вказує, що представники державної влади і приватні особи, винні в здійсненні зазначених злочинів і співучасті в них, несуть відповідальність незалежно від часу здійснення злочину.

Крім Нюрнберзького і Токійського трибуналу, рішеннями Ради Безпеки ООН були створені ще два Міжнародних трибунали: у 1993 році для судового переслідування осіб, відповідальних за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, вчинені на території колишньої Югославії з 1991 року, і в 1994 році для судового переслідування осіб, відповідальних за геноцид та інші серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, вчинені на території Руанди і громадян Руанди, відповідальних за геноцид та інші подібні злочини, вчинені на території сусідніх держав у період з 1 січня по 31 грудня 1994 року. Також прийнято статут Міжнародного кримінального суду для покарання осіб, винних у вчиненні злочинів проти миру і безпеки людства. Якщо за відповідною угодою не створено спеціального міжнародного суду, держава, на території якої знаходиться злочинець, зобов'язана передати його суду або видати іншій державі, на території якої було здійснено злочин.

Суб'єктами міжнародних претензій, що впливають з відповідальності держави-правопорушника, є суб'єкти міжнародного права, насамперед держави. При цьому коло держав, що можуть бути суб'єктами претензій з приводу відповідальності, не обмежується тільки тими державами, що постраждали від міжнародного правопорушення. У випадку звичайних міжнародних правопорушень суб'єктом претензій про відповідальність є потерпіла держава. Інша ситуація, коли йдеться про міжнародні злочини. Наприклад у випадках агресії й інших порушень миру та інших міжнародних злочинів не тільки безпосередньо потерпіла держава, але й інші держави вправі виступати суб'єктами претензій, що впливають з відповідальності, і вдаватись до пов'язаних з нею заходів відносно держави-правопорушника. Таким чином, у результаті міжнародного правопорушення суб'єктами цих правовідносин можуть бути не тільки держава-правопорушник і постраждалі держави, але й у ряді випадків також інші держави. Реальною політичною і юридичною основою такого

положення є зацікавленість усіх держав у забезпеченні і збереженні миру та безпеки, у дотриманні інших основних принципів міжнародного права.

Суб'єктами міжнародних претензій про відповідальність, крім держав, можуть бути і міжнародні організації, що володіють відповідною правосуб'єктністю. Насамперед, це стосується випадків порушення державами міжнародного миру і безпеки чи їх погрози. Щодо претензій фізичних осіб у практиці міжнародних відносин вважається, що якщо особі заподіяний збиток унаслідок дії іноземної держави і держава, громадянином якої він є, виступає до держави-правопорушника з вимогою відшкодувати цей збиток, тобто здійснює право на його дипломатичний захист, то вона захищає власні міжнародні права, порушені в особі її громадянина. Це положення визнане в ряді рішень міжнародних судів. За загальним правилом, фізичні особи, не будучи повноправними суб'єктами міжнародного права, не можуть бути суб'єктами міжнародного правопорушення чи претензій про відповідальність. У випадку заподіяння особі збитку з боку іноземної держави, особа може захищати свої права або користуючись статусом іноземця і звертаючись в цій державі до місцевих засобів правового захисту, або користуючись статусом громадянина і звертаючись до держави свого громадянства за дипломатичним захистом. Захищаючи права особи, держава виступає суб'єктом не цих індивідуальних прав, а права на захист своїх громадян.

## ДОДАТКИ ДО ЛЕКЦІЇ

(Витяги з нормативно-правових документів)

### РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРОЦЕСІ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

*Колективний договір* – нормативно-правовий документ, що регламентує виробничі і трудові відносини у колективі. Він щорічно укладається і затверджується адміністрацією та профспілковим комітетом. Колективний договір регламентує питання охорони праці, соціального розвитку і здоров'я членів колективу; взаємні зобов'язання сторін, що пов'язані з виконанням плану соціально-економічного розвитку, підвищення кваліфікації працівників, культурного обслуговування; перераховуються роботи і професії, що дають право на підвищення тарифу оплати праці, додаткової відпустки, безкоштовне профілактичне харчування та ін.

*Правила внутрішнього розпорядку* – розроблений на основі статуту нормативно-правовий документ, що описує необхідні вимоги, правила і умови, за якими працює підприємство. Вони затверджуються на загальних зборах. Струк-

тура цього документа складається з таких розділів: загальні положення, порядок прийому і звільнення працівників, основні обов'язки адміністрації і працівників з організації виробництва, робочий час і його використання, заходи щодо заохочення та стягнення.

*Положення про підрозділи і служби* – це документ, що регламентує структурну побудову і порядок роботи певного підрозділу (бригади, планово-економічної служби тощо). У ньому визначають основні завдання структурного підрозділу, його склад і розміри, ступінь організаційної і виробничої самостійності, права і відповідальність керівництва, а також характер виробничих і економічних взаємовідносин з іншими підрозділами. Структура цього документа відповідає структурі посадової інструкції: загальна частина (місце і значення даного підрозділу, ступінь його самостійності, кому підпорядковується, основне завдання, що визначає предмет діяльності); функції підрозділу (встановлюють на основі розподілу комплексу робіт апарату управління); права підрозділу, необхідні для виконання встановлених обов'язків, що реалізуються його керівником, і відповідальність (дисциплінарна і матеріальна) керівника підрозділу за своєчасне й ефективне виконання функцій, організацію роботи працівників.

Регламентація функціональних обов'язків управлінських працівників описується у *посадових інструкціях*, що мають такі розділи: загальні положення, обов'язки, права, відповідальність. У розділі “Загальні положення” указується основне завдання посадової особи, ким вона призначається і звільняється від своїх обов'язків, кому підпорядковується, якими документами користується у своїй діяльності. У розділі “Обов'язки” відображаються завдання працівників конкретно за родом діяльності (обліку, планування, організація виробництва тощо). У розділі “Права” викладені питання, які керівник або спеціаліст повинен вирішувати самостійно, без погодження з керівництвом. У розділі “Відповідальність” указується, за що безпосередньо відповідає управлінський працівник.

Посадові інструкції для всіх ланок апарату управління розробляються на основі кваліфікаційного довідника посад службовців, положень про підрозділи і служби і затверджуються керівником сільськогосподарського підприємства. Посадові інструкції дають можливість ефективно розподіляти функції кожного підрозділу між його працівниками, вони мають відповідати вимогам раціональної структури управління і відображати об'єктивні вимоги до рівня знань і кваліфікації працівника.

## КРИМІНАЛЬНИЙ КОДЕКС

Кримінальний кодекс України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням.

Для здійснення цього завдання Кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили.



## **Стаття 2.** Підстава кримінальної відповідальності

1. Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого цим Кодексом.

2. Особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

### Розділ III

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЙОГО ВИДИ ТА СТАДІЇ

### **Стаття 11.** Поняття кримінального правопорушення

1. Кримінальним правопорушенням є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення.

2. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

### Розділ IV

## ОСОБА, ЯКА ПІДЛЯГАЄ КРИМІНАЛЬНІЙ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ (СУБ'ЄКТ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ)

### **Стаття 18.** Суб'єкт кримінального правопорушення

1. Суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність.

2. Спеціальним суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

## ГОСПОДАРСЬКИЙ КОДЕКС

### Глава 1

Цей Кодекс визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання.

### **Стаття 2.** Учасники відносин у сфері господарювання

1. Учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

### **Стаття 3.** Господарська діяльність та господарські відносини

1. Під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

2. Господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність).

3. Діяльність негосподарюючих суб'єктів, спрямована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів.

4. Сферу господарських відносин становлять господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини.

## Глава 2

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ФОРМИ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

**Стаття 8.** Участь держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в господарській діяльності

1. Держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

2. Рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділений господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень.

3. Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені [Конституцією](#) та законами України.

## ЦИВІЛЬНИЙ КОДЕКС

Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.

2. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податко-

вих, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

### **Стаття 3. Загальні засади цивільного законодавства**

1. Загальними засадами цивільного законодавства є:

- 1) неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини;
- 2) неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, встановлених [Конституцією України](#) та законом;
- 3) свобода договору;
- 4) свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом;
- 5) судовий захист цивільного права та інтересу;
- 6) справедливість, добросовісність та розумність.

### **Стаття 11. Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків**

1. Цивільні права та обов'язки виникають із дій осіб, що передбачені актами цивільного законодавства, а також із дій осіб, що не передбачені цими актами, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки.

2. Підставами виникнення цивільних прав та обов'язків, зокрема, є:

- 1) договори та інші правочини;
- 2) створення літературних, художніх творів, винаходів та інших результатів інтелектуальної, творчої діяльності;
- 3) завдання майнової (матеріальної) та моральної шкоди іншій особі;
- 4) інші юридичні факти.

## **МИТНИЙ КОДЕКС**

### **Стаття 3. Особливості застосування законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи**

1. При здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, застосовуються виключно норми законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, чинні на день прийняття митної декларації митним органом України.

2. У разі якщо законодавством України передбачена можливість виконання митних формальностей без подання митної декларації, застосовуються норми законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, чинні на день виконання таких формальностей.

3. Норми законів України, які пом'якшують або скасовують відповідальність особи за порушення митних правил, передбачені цим Кодексом, мають зворотну дію в часі, тобто їх норми поширюються і на правопорушення, вчинені до прийняття цих законів. Норми законів України, які встановлюють або посилюють відповідальність за такі правопорушення, зворотної дії в часі не мають.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «правопорушення»?
2. Назвіть основні ознаки правопорушення?
3. Визначте види правопорушень?
4. Наведіть приклади адміністративних порушень?
5. У чому полягає відмінність дисциплінарних правопорушень від цивільно-правових?
12. Дайте визначення поняття «відповідальність у публічному адмініструванні»?
13. Дайте визначення поняття «юридична відповідальність»?
14. Сформулюйте ознаки юридичної відповідальності?
9. Назвіть передумови забезпечення законності в державному управлінні?
10. Визначте сутнісний зміст соціальних передумов забезпечення законності в системі державного устрою?
11. Назвіть основні засади формування законності та дисципліни в державному управлінні?
12. Визначте соціально-економічні та організаційні умови забезпечення повноцінності відносин відповідальності?
13. До якого виду відповідальності належить - порушення державними службовцями етичних норм поведінки на робочому місці?
14. Назвіть методи публічного управління, які базуються на владі, дисципліні та відповідальності?
15. Визначте складові системи відповідальності в публічному адмініструванні?
16. Дайте визначення поняття «міжнародно-правова відповідальність»?
17. Сформулюйте ознаки міжнародної кримінальної відповідальності?
18. До якої ознаки правопорушення належить - здатність міжнародного правопорушення заподіяти шкоду відносинам і об'єктам, що охороняються міжнародним правом?

## ТЕМА 17. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. **Поняття результативності та ефективності державного та регіонального управління.**
2. **Концептуальні засади підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування.**
3. **Визначення ефективності та результативності системи державного та регіонального управління.**

### 1. Поняття результативності та ефективності державного та регіонального управління

Сучасна українська реальність свідчить про порушення зв'язків людини із соціальним світом. Воно характеризується втратою державою керованості суспільними справами і процесами; неефективним використанням грошей платників податків; зниженням якості послуг, що надаються населенню; посиленням бюрократизму при прийнятті рішень; значним падінням довіри з боку споживачів державних послуг до органів державної влади; проявами дисфункціональності в управлінні тощо

Для кардинальної зміни ситуації на краще необхідно, щоб концепція адміністративної держави поступилася місцем концепції ефективною держави. При цьому головний мотив оновлення державних інститутів з метою сучасного сприйняття держави кожним її громадянином має бути сформульовано так: «Держава для людей, а не люди для держави».

Тому не випадково на сучасному етапі ставиться питання про необхідність задля підвищення ефективності діяльності органів влади в цілому переходу до нових *моделей державного управління* («нового публічного менеджменту»), які мають:

- 1) запроваджувати форми управління, які, на відміну від традиційної бюрократії, орієнтовані на споживача, ринок і власних співробітників, тобто здійснювати перехід від адміністрування до менеджменту;
- 2) приділяти значно більше уваги, порівняно з традиційною моделлю, досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;
- 3) бути спрямованими на створення більш гнучких організа-

цій;

4) приділяти значну увагу чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей;

5) відмовитися від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності, – вище керівництво органів влади не повинно розглядатися як політично нейтральне стосовно діючих політиків;

б) бути зорієнтованими на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності;

7) підтримувати тенденцію до зменшення ступеня й сфери впливу органів влади, чому сприяють приватизація, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів і т. п. заходи.

В новому публічному менеджменті організаційна та персональна ефективність безпосередньо пов'язана з досягненням визначених цілей, отриманням певних результатів. Це дозволяє встановлювати конкретні вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. Впровадження нового публічного менеджменту передбачає здійснення певних заходів, а саме: перетворення керівників публічних організацій на професійних менеджерів; зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом; опрацювання ясних стандартів та індикаторів ефективності; дезагрегування організаційних одиниць; запровадження елементів конкуренції; акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів; запозичення й адаптації деяких управлінських практик приватного сектора. При останньому необхідно враховувати те, що в управлінні публічними і приватними організаціями існують як подібність, так і відмінність.

Подібність полягає в тому, що управління будь-якою організацією передбачає здійснення стратегічних виборів, визначення цілей, забезпечення їхнього досягнення при ефективному використанні ресурсів і гарантію якості кінцевого продукту (результату). При цьому як ті, так і інші організації, відповідальні і підзвітні перед своїми основними реципієнтами. А відмінність визначається специфічними особливостями публічних і приватних організацій. Так, якщо приватні організації в основному залежні від ринку, то публічні – від політичної і соціальної сфери. У той час, як приватний сектор орієнтований на задоволення споживчих потреб і запитів, публічний – переважно на за-

доволення політичних запитів, як засобу досягнення політичної та соціальної стабільності. Однак, тенденції сучасного світу є такими, що подібність в управлінні публічними і приватними організаціями збільшується, а відмінність – зменшується.

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Врешті-решт, йдеться про ефективність суспільної системи. Суспільству, державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

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). Проте, це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

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

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 управ-*

ління – 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. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів. В теорії і практиці публічного адміністрування видокремлюють за рівнем загальності такі групи критеріїв:

1) *критерії комплексної соціальної ефективності*, в яких акцент робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення основних проблем розвитку суспільства. В якості інтегрованого критерію цього рівня може розглядатися соціальний ефект як сукупний і загальний позитивний результат, який отримує суспільство як при створенні, так і при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ;

2) *критерії спеціальної соціальної ефективності* (доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управляючої підсистеми, її підструктур та ланок, витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управляючої підсистеми, складність її організації і діяльності), які є визначальними при оцінці ефективності організації та функціонування системи органів виконавчої влади;

3) *критерії конкретної соціальної ефективності*, за якими ефективність визначається на рівні кожного державного органу через його управлінські рішення;

4) наступна група критеріїв – *індивідуальної соціальної ефективності* – за якими має оцінюватися ефективність посадових осіб органів виконавчої влади (державного управління).

## **2. Концептуальні засади підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування**

Підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних



прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту.

Раціоналізація управління має відбуватися на наукових засадах. Це обумовлює потребу подальшої теоретичної розробки методологічних основ організації державного управління, наукового пошуку та обґрунтування конкретних шляхів впровадження в практику управління нових методів роботи.

Програмним документом, відповідно до якого сьогодні здійснюється вдосконалення державного управління, є Концепція адміністративної реформи в Україні, де визначено, що метою адміністративної реформи є «створення ефективної системи державного управління», а її завдання – «формування ефективної організації виконавчої влади». Відповідно до мети реформи актуальним напрямом наукового дослідження є подальша розробка поняття «ефективність управління» та показників (критеріїв), за допомогою яких має здійснюватися оцінка ступеня ефективності державного управління. Вказані проблеми набувають наразі нагальної потреби вирішення у зв'язку з підписанням Україною низки міжнародно-правових актів, які містять певні вимоги щодо надійності, відкритості, ефективності та результативності державного управління.

З метою підвищення ефективності діяльності щодо реалізації функції вдосконалення системи державного управління доцільно дотримуватися комплексу вимог, що забезпечують цілеспрямованість заходів щодо виконання зазначеної функції. Передусім, вдосконалення державного управління має охоплювати всі ланки управлінської системи та внутрішню організацію органів виконавчої влади, що дозволить уникнути неузгодженості в удосконаленні окремих ланок системи державного управління (прикладом такої диспропорції сьогодні може стати запізнення судової, парламентської та муніципальної реформ порівняно з реформою центральних органів виконавчої влади), що може призвести до зниження ефективності системи в цілому.

До найбільш діючих перетворюючих технологій, що дозволяють стало підвищувати організаційну ефективність, належать суцільно-якісне управління, реінжиніринг і маркетинг. Суцільно-якісне управління передбачає здійснення змін основних робочих процесів і підтримку цих змін у часі, зв'язуючи при цьому те, що, як і для кого робить організація. Під час впровадження суцільно-якісного управління в організації необхідно брати до уваги три стратегічних фактори, що впливають на його успішність, – планування діяльності, організаційну реструктуризацію і зміну політики в управлінні трудовими ресур-

сами, – а сам процес впровадження включає шість основних складових: участь співробітників, їх постійне навчання, взаємодію із зовнішніми реципієнтами, реалізацію спочатку локальних проєктів, використання як основи вже існуючих процедур, зміну організаційної культури.

Як свідчать результати емпіричних досліджень, в органах влади в Україні, незалежно від їхнього статусу, є необхідні підстави для впровадження суцільно-якісного управління, особливо в «високоефективних» організаціях. До таких підстав слід віднести:

- 1) поширення розуміння працівниками органів влади необхідності підвищення ефективності діяльності;
- 2) прагнення до впровадження системи оцінки ефективності діяльності як окремих співробітників, так і організації в цілому;
- 3) тенденція все більшого спрямування своєї діяльності на задоволення інтересів і потреб клієнтів;
- 4) поступове посилення взаємодії із зовнішніми реципієнтами;
- 5) надання переваги таким чинникам як професіоналізм і компетенція при доборі нових працівників на роботу;
- 6) широке запровадження системи постійного професійного навчання або підвищення кваліфікації співробітників;
- 7) наявність в основному командної роботи співробітників, тобто намагання спільного розв'язання проблем, що існують.

Реінжиніринг, який можна визначити як перегляд фундаментальних основ організації шляхом радикального переконструювання її процесів, систем і структур для досягнення визначених результатів, схожий із суцільно-якісним управлінням у своїй спрямованості на підвищення ефективності, але є більш стратегічним. Основними принципами реінжиніринга є такі:

- організація діяльності навколо результатів, а не функцій;
- встановлення паралелей у послідовному багатоетапному процесі;
- перетворення спадної інформації у висхідну;
- одержання інформації відразу, з її джерела;
- забезпечення для клієнтів, за можливості, однієї точки контакту;
- досягнення безперервності у здійсненні основних видів діяльності;
- запобігання «рутінізації» діяльності.

### 3. Визначення ефективності та результативності системи державного та регіонального управління

Враховуючи, що категорія «ефективність» має широке застосування у різних галузях наук для виокремлення найбільш популярних теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності в державному управлінні було застосовано ряд методів наукового дослідження. Аналіз наукових джерел дав можливість виокремити найбільш використовувані визначення ефективності у XX та на початку XXI століть, а також за допомогою методу співвіднесення продемонструвати, що спостерігається перенесення розуміння ефективності у державне управління з наданням їй нового змістовного значення. Здебільшого домінують наукові підходи, притаманні економічній, юридичній та психологічній наукам (рис. 17.1).

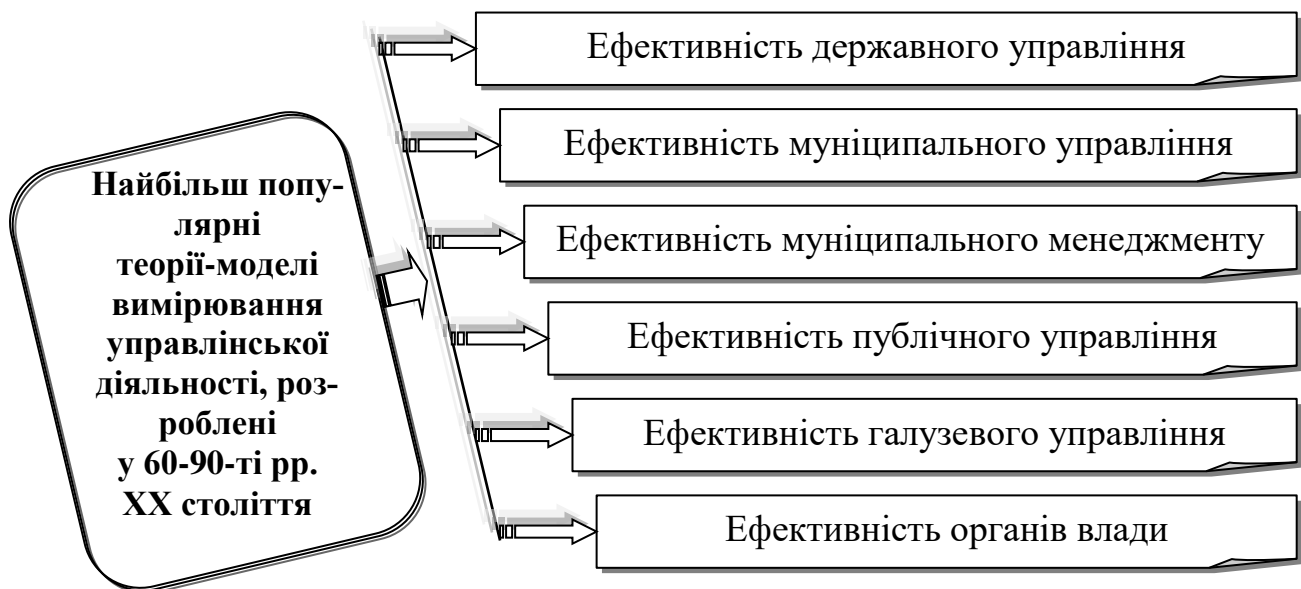


Рис. 17.1. Узагальнена схема впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності

Найбільш застосовними в державному управлінні є наступні моделі вимірювання ефективності: економічної, соціальної, соціально-економічної систем управління, управління персоналом (державними службовцями), діяльності управлінця, управлінських рішень, організації (структури та діяльності), взаємодії органів влади, взаємодії з громадськими організаціями та громадянським суспільством, регіонального управління, муніципального управління та менеджменту, муніципальної служби.

Найменше приділено уваги дослідженню наступних видів ефек-

тивності: соціально-психологічної, суспільної діяльності, інституціональності, соціальних технологій, інноваційної діяльності, наукової діяльності, планування, впливу керівника, соціально-економічної інфраструктури, публічного управління, впровадження інформаційних технологій в державному управлінні.

Теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності, притаманні іншим галузям наук, стали основою наукових розвідок в державному управлінні. Вони згруповані на два блоки. Перший, це теорії – моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: економічна, соціально-економічна, управління, менеджменту, управління народним господарством, систем управління, керуючої системи, удосконалення управління, праці, цільова, інституціональної діяльності, рішення, формування територіально-виробничих комплексів, планування, інноваційної діяльності, соціально-економічної інфраструктури, організацій, які визначаються кількісними показниками. Вони лягли в основу вимірювання декількох складових системи державного управління: управління державними підприємствами, публічних організацій, управління працею як предмету соціальної взаємодії, регіонального управління та планування, муніципального управління, муніципального менеджменту, бюджетного регулювання, маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування, ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій, діяльності державних установ, управління ринковими операціями, організаційної діяльності, галузей державного управління, наукових розробок, інтелектуального потенціалу, удосконалення управління.

Другий, це теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: соціальної, управління персоналом, діяльності управління, суспільної діяльності, стилю управління, соціально-психологічна, впливу керівника, які вимірюються якісними показниками. Вони стали підґрунтям для вимірювання таких складових системи державного управління: взаємодії органів влади і громадських об'єднань, публічного управління, публічних організацій, управлінської діяльності, управління персоналом, етнонаціональної стабільності, правового регулювання державного управління, комунікацій, зворотного зв'язку, мовної політики, інформаційно-психологічної безпеки, взаємодії із соціальним середовищем.

Методом узагальнення виділено 28 теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності, які класифіковано за впливом на сучасне державне управління: економічна ефективність, соціальна

ефективність, соціально-економічна ефективність, ефективність управління, ефективність управління народним господарством, ефективність менеджменту, ефективність систем управління, ефективність керуючої системи, ефективність удосконалення управління, ефективність праці, ефективність управління персоналом, ефективність діяльності управління, цільова ефективність, ефективність суспільної діяльності, інституціональна ефективність діяльності, ефективність рішення управлінської ситуації, економічна ефективність формування територіально-виробничих комплексів, ефективність планування, ефективність інноваційної діяльності, ефективність впливу керівника, ефективність соціально-економічної інфраструктури, ефективність стилю управління, ефективність організацій, соціально-психологічна ефективність, ефективність регіонального управління, економічний ефект, соціальний ефект, ефекти управлінської діяльності.

Відповідно вони використовуються при вивченні та дослідженні різноманітних видів вимірювання ефективності, які класифіковано *за спрямованістю* на види діяльності у системі державного управління: ефективність взаємодії органів влади і громадських об'єднань на регіональному рівні; ефективність управління державними підприємствами; ефективність публічного управління; ефективність публічних організацій; суспільна ефективність; ефективність суспільного сектора економіки; ефективність управління працею як предмету соціальної взаємодії; ефективність регіонального управління та планування; ефективність діяльності регіональних органів влади; ефективність діяльності територіальних органів влади; ефективність місцевого самоврядування; ефективність організації та практики муніципальної служби; ефективність управління діяльністю муніципальної служби; ефективність муніципального управління; індивідуальна ефективність працівників; ефективність соціального управління; ефективність соціальних технологій; ефективність стратегічного планування; ефективність державного регулювання; ефективність управлінської діяльності; ефективність бюджетного регулювання; ефективність маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування; ефективність управління персоналом в органах державного управління; ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій; інституціональна ефективність; ефективність діяльності державних установ; ефективність управління ринковими операціями; ефективність етнонаціональної стабільності; ефективність організаційної діяльності; ефективність правового регулювання державного управління; соціа-

льна ефективність; суспільна ефективність; ефективність галузева; ефективність комунікацій; ефективність спілкування; соціально-економічна ефективність; ефективність зворотного зв'язку; ефективність спільної дії; ефективність національної безпеки; ефективність наукових розробок; ефективність удосконалення управління; ефективність інтелектуального потенціалу; ефективність державного впливу; ефективність мовної політики; ефективність інформаційно-психологічної безпеки; ефективністю взаємодії з соціальним середовищем, ефективність органів влади.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуються визначення основних критеріїв визначення ефективності державного та регіонального управління в містах-мегаполісах (тут відсутні як розрізнені, так і інтегративні показники ефективності).

***Критерії результативності та ефективності державного та регіонального управління.*** Аналіз управлінської діяльності в державних установах та організаціях пов'язаний із питанням аналізу її ефективності. Остання як відображення практичного аспекту процесу управління є складовою загального підвищення ефективності управління в системі державної служби. Ефективність управлінського процесу не зводиться лише до успішної реалізації управлінських функцій, запровадження інноваційних управлінських технологій та економного використання фінансових, технічних, людських та інших ресурсів, а є більш широким поняттям, яке втілюється у подальшій реалізації всіма учасниками управлінського процесу свого потенціалу, і, як наслідок, актуалізує розвиток всієї управлінської системи.

Відповідно до цих аспектів ефективність управлінської діяльності в системі державної служби сьогодні визначена як соціально-економічна категорія, яка відображає результат здійснення управлінських дій через максимально можливу реалізацію керівником у професійній діяльності його особистісного, соціального та професійного потенціалів при одночасному задоволенні потреб усіх учасників управлінських відносин, тобто окремих керівників, працівників, соціальних груп (колективів), організацій тощо. Основними принципами, що забезпечують ефективність управлінської діяльності в системі державної служби, є науковість, комплексність, наскрізність, гуманізація, демократизація, відповідність державним вимогам, урахування індивідуального підходу.

Під соціально-психологічною ефективністю управління розумі-

ється результат здійснення управлінських впливів, що базуються на урахуванні соціальних, психологічних, тектологічних, акмеологічних особливостей учасників управлінського процесу й спрямовані на організацію та підтримання управлінської взаємодії з метою успішної реалізації функцій та виконання завдань, що стоять перед установою чи організацією.

Соціально-психологічна ефективність управлінської діяльності проявляється на двох рівнях:

1) рівні соціально-психологічної ефективності організації;

2) рівні соціально-психологічної ефективності суб'єктів управлінського процесу. Відповідно критерії ефективності управлінської діяльності систематизовано за двома блоками – організаційним та особистісним.

*Організаційний блок* становлять критерії, що розкривають успішність діяльності установи чи організації як суспільної одиниці. До них належать:

1) цілеспрямованість організації (характеризує готовність організації до досягнення цілей);

2) згуртованість організації (характеризує стійкість та міцність міжособистісних взаємодій в організації, психологічний стан системи функціональної взаємодії співробітників в організації);

3) інтегративність організації (характеризує стан соціально-психологічного розвитку організації, визначає рівень узгодженості дій та структурованості професійних обов'язків);

4) відносна стабільність організації (визначає швидкість плинності кадрів в організації та пов'язану з нею динаміку соціально-психологічних станів в організації: соціально-психологічного клімату, рівня конфліктності тощо);

5) самоорганізованість організації (розкриває рівень розвитку в організації процесів управління та самоуправління, характеризує специфіку структурно-функціональної взаємодії членів організації в соціальних групах: малих, середніх, великих); 6) саморозвиток організації.

*Особистісний блок* включає критерії ефективності діяльності учасників процесу управління (суб'єктів управління):

1) активність суб'єктів управління як діяльнісний компонент психології особистості (свідчить про рівні психофізичної та соціально-психологічної життєдіяльності працівників);

2) задоволеність трудовою діяльністю (розкриває особистісне

ставлення працівника до роботи, інших членів колективу, до самого себе; дає змогу проаналізувати соціально-психологічні характеристики функціонування організації);

3) умотивованість суб'єктів управління (розкриває наявність свідомої причини трудової, пізнавальної, комунікативної та іншої активності членів групи як обов'язкової умови її ефективності);

4) емоційність (характеризує емоційне ставлення людей до взаємодії в соціальних групах);

5) стресостійкість (розкриває індивідуальну особистісну властивість швидко мобілізувати власний емоційно-вольовий потенціал для протидії різним деструктивним силам, є проекцією загального соціально-психологічного стану функціонування організації).

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Назвіть фактори, з якими пов'язана ефективність державного та регіонального управління?

2. Визначте інструменти діяльності публічних адміністрацій щодо підвищення їх ефективності?

3. Який критерій ефективності функціонування органів виконавчої влади передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи?

4. За якими напрямками на практиці здійснюється оцінка ефективності державного та регіонального управління ?

5. У чому полягає зміст методу «управління за цілями»?

6. Визначте змістовне тлумачення поняття «Легітимність влади»?

7. У чому полягає відмінність ефективності та легітимності влади?

8. Накресліть узагальнену схему впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності.

9. Назвіть соціальні результати, які можуть бути підсумком ефективності діяльності публічних адміністрацій?

10. Сформулюйте критерії результативності та ефективності державного та регіонального управління ?

11. Визначте критерії ефективності управлінської діяльності за організаційним блоком?

12. Сформулюйте критерії ефективності управлінської діяльності за особистісним блоком.



## **Тема 18. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

- 1. Концепція нового державного менеджменту**
- 2. Маркетизація системи державного та регіонального управління**
- 3. Реалізація маркетизації державного та регіонального управління у зарубіжних практиках**
- 4. Концепція нової Веберівської держави**

### **1. Концепція нового державного менеджменту**

Першим кроком на шляху упровадження сучасних засад державного управління в Україні має стати формування політичних, економічних та інституційних умов модернізації, пов'язаних із готовністю населення до змін щодо переходу від традиційної вітчизняної системи державного управління до класичної моделі публічного управління європейського зразка у контексті трансформаційного процесу. Такий процес передбачає остаточне розмежування публічних й приватних інтересів в управлінському середовищі, політичних й виконавчих функцій органів влади. Основою класичної моделі публічного управління фахівці вважають ієрархічну структуру директивних органів та безпосередню підлеглисть державних службовців керівним інстанціям.

За останні кілька десятиліть реформування системи державного управління характеризувалось інноваціями організаційного характеру. Стали виразно помітними неоліберальні ідеї, зокрема, посилення застосування ринкових механізмів, перш за все у громадському секторі. Активно почала застосовуватись маркетизація як засіб удосконалення державного управління. Така тенденція стала характерною для країн, які прагнули оптимізації щодо витрат/результативності.

Новий державний менеджмент виступає однією з найзначущих парадигм в історії наукових знань з державного управління. Ця парадигма виникла у процесі переосмислення сутності й значення державно-управлінської діяльності, заперечення принципів й методів традиційної бюрократичної моделі. Концептуальна невідповідність останньої соціально-політичним та науково-технічним вимогам часу, генерування нових наукових підходів в різних галузях гуманітарного знання, зміна економічного контексту – створили основу

для розробки актуальних державно-управлінських ідей, що знайшли своє оформлення у низці концепцій нового державного менеджменту.

Однією з ключових характеристик нового державного менеджменту є запозичення у практику публічної служби принципів і методик бізнесу. По суті, реформи державного управління передбачали адоптацію успішних управлінських практик підприємства до управлінської дійсності у суспільному сегменті. Новий державний менеджмент як комплекс з реформування публічного сектору виник у західних державах у 1980-ті роки, а як наукова доктрина – оформився у 1990-тих роках.

До ключових наукових передумов нового державного менеджменту можна віднести цілу низку економічних, політичних та управлінських теорій та концепцій. Значний вплив на формування базових засад цієї парадигми здійснили: *менеджеріалізм* як напрям у публічно-адміністративній галузі знання; теорії агентських відносин та трансакційних витрат в межах Нової інституційної економічної теорії; теорія суспільного вибору в контексті економічної політики.

Ідеологічна складова нового державного менеджменту переважно сконструйована неолібералізмом. Менеджеріалізм характеризується такими основними положеннями.

*По-перше*, менеджмент розуміється як суто інструментальна діяльність, що наділена рядом принципів, які можуть застосовуватися як у публічній, так і приватній сферах.

*По-друге*, управлінець має наділятися значною владою і свободою дій, але при цьому нести відповідальність за прийняті рішення та використані ресурси. Діяльність менеджера повинна відбуватися за спеціальних умов: належної мотиваційної системи для виконання управлінських функцій; перманентного моніторингу та однозначного ієрархічного контролю.

*По-третє*, ключовим елементом менеджеріалізму постає повномірне покладання на стимули. Грунтова структура стимулів може поліпшити діяльність як окремих працівників, так і організації в цілому. Прикладами стимулів можуть бути винагорода за результатами виконання або ж укладання контрактів на визначений термін для вирішення конкретних завдань. В обох випадках фігурує фінансова мотивація. Загалом, констатується перевага фінансових спонук над нефінансовими.

*По-четверте*, менеджеріалізм приділяє багато уваги визначенню та вимірюванню різних завдань в аспекті ефективності, оптимальної вартості та підзвітності. Тому акцентується увага на кількості робочих місць, плануванні та програмуванні робочого процесу, налаштуванні процесів та процедур, деталізована специфікація бажаних витрат та результатів.

Фундаментальними принципами нового державного менеджменту виступають: перевага незалежної публічної бюрократії над класичною; перевага приватних організацій над державними; перевага одноцільових організацій над мультицільовими; перевага свободи дій управлінця над суворими приписами; відбір державних службовців з управлінськими навичками, а не технічними вміннями; фіксована система винагород за результатами виконання; перевага робочих контрактів на визначений часовий термін над безстроковим перебуванням на посаді; перевага контролю на основі бізнесової методології над процедурним контролем; фокусування на результатах, а не намірах та процесі.

**Теорія агентських відносин** мала значний вплив на академічну науку у 1970-х роках. Її імперативи простежуються у політичній науці, соціології та державному управлінні. Ця теорія ґрунтується на формальному моделюванні контрактних відносин в рамках наступних двох передумов. По-перше, всі учасники контрактних відносин передбачаються абсолютно раціональними. Зокрема, вони мають параметричні знання щодо ситуації, в якій знаходяться (вони не знають, що станеться в майбутньому, але знають структуру проблем, які можуть виникнути), їх обчислювальні можливості не обмежені. Це дає змогу їм знаходити найбільш ефективні рішення. По-друге, учасники контрактних відносин володіють різною інформацією щодо ключових змінних. Інформація хоча і є повною, проте розподілена асиметрично між учасниками.

Початковим положенням цієї теорії є відносини, де одна сторона, (принципал або замовник) за певну винагороду доручає виконання роботи іншій стороні (агенту або виконавцю), делегуючи при цьому частину своїх прав щодо прийняття рішень; агент виконує цю роботу. Інтереси принципала і агента різні.

Основним завданням агентської теорії є пошук й аналіз оптимальних схем винагороди, що включає: оцінку витрат, які виникають внаслідок асиметрії інформації в контрактах; пошук ефективних механізмів мінімізації таких витрат. При цьому уся

політика може бути інтерпретована як ланцюг відносин принципал-агент, від громадянина до політика, бюрократичного керівника за управлінською ієрархією до бюрократів найнижчого рівня, які безпосередньо надають послуги громадянам. Теорія агентських відносин значно вплинула на формування принципів нового державного менеджменту, а також реалізацію адміністративних реформ у 1980-ті й 1990-ті роки в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку.

**Теорія трансакційних витрат** ґрунтується на дослідженнях Р. Коуза, Дж. Тіглера, О. Вільямсона, С. Чена. Сукупні витрати господарського процесу в економіці поділяються на виробничі витрати і власне трансакційні витрати, що представляють специфічну форму витрат взаємодії людей. Таким чином, трансакційні витрати є невід'ємним елементом господарської діяльності в суспільстві, а тому вони характерні для всіх типів господарських систем (як ринкових, так і неринкових).

Трансакційні витрати включають: витрати пошуку ринкової інформації; витрати ведення переговорів, включаючи витрати часу і ресурсів в ході переговорного процесу, витрати специфікації умов контрактів і їх юридичного оформлення, а також збитки, понесені в результаті невдачі переговорів або затримки з досягненням ефективних угод; витрати контролю за дотриманням умов контракту; витрати забезпечення виконання контракту і відшкодування збитків у разі недотримання його умов; витрати, пов'язані з опортуністичною поведінкою; витрати специфікації і захисту прав власності. Ключовим завданням для теорії трансакційних витрат є скорочення таких витрат на основі здійснення інституційних перетворень (за допомогою кооперації або об'єднання підприємств).

Теорія трансакційних витрат мала три ключові вектори впливу на концепцію Нового державного менеджменту. По-перше, вона стимулювала переосмислення найкращих шляхів організації та придбання публічних послуг та забезпечила математичним каркасом для проведення аналізу кожної окремої ситуації. По-друге, вона спричинила спроби реінжинірингу наявних контрактаційних угод з метою посилити специфікацію та моніторинг контрактів. Це стосувалося не лише обумовленої контрактами взаємодії між державними агентствами та прибутковими й неприбутковими організаціями, а також охоплювало сферу контрактації в межах суто публічного сектору (між політичними виконавцями та їх бюрократичними агентами,

між різними агентствами державного управління). Ця теорія допомогла у формуванні нового типу комунікації щодо публічних послуг між політичними та бюрократичними елітами, в результаті чого державні службовці отримали більше повноважень та винагород, але й більше відповідальності та менше гарантій. По-третє, теорія трансакційних витрат заклала фундамент для збереження певного набору публічних послуг виключно за агентствами державного управління, таким чином встановивши межі для контрактації, стримавши більш радикальні тенденції у реформах державного управління.

**Теорія суспільного вибору** мала суттєвий вплив на управлінську науку і практику державного управління багатьох країн. Провідним для даної теорії є припущення, що приватний інтерес є домінуючим у характері людської поведінки. Проте це не означає, що люди взагалі не переймаються проблемами інших. Вони ставлять свої інтереси попереду інших у випадку конфлікту останніх. Наукові роботи з теорії суспільного вибору сконцентровані переважно на аспекті вимог (преференції, поведінка виборців, груп інтересів), а не на аспекті постачання (виробництва управлінських результатів).

Найбільш визначну спробу сформувати бюрократичну модель з урахуванням положень цієї теорії зробив В. Нісканен, який дослідив можливі цілі бюрократів (зарплату, вплив, патронаж, публічну репутацію, привілеї організації, результати організації, легкість в управлінні агентством та легкість у запровадженні змін). Він зазначав, що всі перераховані цілі, окрім двох останніх, безпосередньо пов'язані з розміром бюджету. Тому, головним завданням бюрократів є збільшення своїх бюджетів.

Новий державний менеджмент запозичив від теорії суспільного вибору такі положення: по-перше, реструктурувати великі мультицільові публічні організації у менші підрозділи, розділивши політику, регуляцію та виконання частково з метою мінімізувати обсяг політичної складової серед постачальників публічних послуг; по-друге, замінити унітарні купівельні агентства на окремих постачальників послуг, що діють у змагальних умовах; по-третє, корпоратизувати та приватизувати державні підприємства; по-четверте, встановити більш спірну організацію з дорадчого забезпечення міністрів; по-п'яте, посилити фіскальну відповідальність і підзвітність урядів за їх економічне управління.

Неолібералізм являє собою напрям політичної та економічної філософії, що сформувався у 1930-тих роках та став ідеологією в

кінці 1980-х – 1990-ті роки. Неолібералізм не відкидає державне втручання в економіку, проте залишає його функцію лише для встановлення принципів конкуренції та законів вільного ринку, розглядаючи вільний ринок і необмежену конкуренцію як основний засіб забезпечення прогресу й досягнення соціальної справедливості на основі економічного зростання (вимірюється валовим внутрішнім продуктом). Фрідман М. у своїй роботі «Капіталізм і свобода» зазначав, що економічна свобода також є необхідною умовою для політичної свободи; централізований контроль господарської діяльності завжди супроводжувався політичними репресіями; добровільний характер всіх угод в межах нерегульованої ринкової економіки і широка різноманітність виступають у ролі фундаментальних загроз репресивним політичним лідерам і значно зменшують можливості влади вдаватися до примусу; через ліквідацію централізованого контролю господарської діяльності, економічна влада є відокремленою від політичної влади, й за таких умов вони можуть бути противагою одна одній.

Соціальна концепція неолібералізму заснована на ринковій інтерпретації всіх типів громадських зв'язків. Кожна людина розглядається як вільний підприємець, який організовує власне життя як підприємство, а кожна соціальна інтеракція інтерпретується як контракт. Усі форми відносин розглядаються як види субринкової конкуренції. Відповідно до теорії неолібералізму, нації і держави на світовому ринку також виступають в ролі підприємств. Однією з ключових ідей неолібералізму є встановлення верховенства права як інструменту законності для врегулювання конфліктів інтересів індивідів на ринку. Завдання правової держави полягає у підтримці цілісності та стабільності суспільства, що досягається шляхом захисту особистих прав і свобод. Неоліберальний суспільний порядок також ґрунтується на приватній власності. Остання у поєднанні з вільним ринком забезпечують механіку децентралізації ухвалення рішень.

Неолібералізм найчастіше використовується для позначення ринкової політики реформ щодо усунення контролю над цінами, дерегулювання ринків капіталу, зниження торгових бар'єрів, а також зменшення державного впливу на економіку, особливо за рахунок приватизації і жорсткої економії. Ідеологія неолібералізму знайшла прояв у таких принципах нового державного менеджменту: перевага деволюції функцій та управлінського контролю ра-

зом із поліпшенням механізмів звітності та моніторингу; політика розукрупнення, що передбачає сепарацію комерційних функцій від некомерційних, відокремлення політики, регуляції та забезпечення послуг; акцент на зменшенні витрат, ефективності та дисципліні у використанні ресурсів; перевага мультиресурсного постачання над одноресурсним в умовах більшої конкуренції у публічному секторі.

## **2. Маркетизація системи державного та регіонального управління**

Загалом маркетизація має дві основні форми прояву: приватизація та комплекс ринкових механізмів управління (аутсорсинг, внутрішні ринки, управлінські контракти, ринкове тестування тощо). Приватизація визнається дослідниками більш радикальною формою. Вона передбачає передачу державних об'єктів до приватного сектору. У деяких країнах державні підприємства продавалися через фондові біржі, в інших – шляхом викупу управління робітниками або ж купувалися приватними компаніями чи консорціумами. Амплітуда ж приватизацій була дуже широкою: від підприємств, пов'язаних із постачанням енергетичних, сміттєпереробних, телекомунікаційних послуг, до готелів та паркінгів. Деякі вчені (як було зазначено вище) мають дещо інше уявлення приватизації, розуміючи під останньою не продаж державної власності, а скорочення складу і обсягу державних функцій.

Друга форма маркетизації традиційно пов'язується із запровадженням до публічних послуг спонукальних до конкуренції, продуктивності та раціональності структур, зокрема, вибору споживача, аутсорсингу, квазіринків. У такому форматі маркетизація покликана не лише збільшити ефективність публічної служби, але й зробити її більш звітною перед споживачем, який отримує ширший вибір серед постачальників послуг. Основними прикладами маркетизації даного типу є аутсорсинг, внутрішні ринки, управлінські контракти, ринкове тестування.

Аутсорсинг передбачає укладання контрактів між державою та прибутковими або неприбутковими приватними організаціями, які на змагальних умовах отримують можливість забезпечувати громадян певними послугами. Часто фундаторами таких приватних структур виявляються колишні працівники державної служби. Внутрішні ринки виникають, коли департаменти мають можливість придбати послуги підтримки від декількох внутрішніх провайдерів

або зовнішніх постачальників, які оперують як окремі бізнесові одиниці та змагаються поміж собою.

Управлінські контракти передбачають передачу керування певними об'єктами (аеропорт, конференц-центр тощо) приватним компаніям на основі особливих контрактових домовленостей. Контрактація є широко вживаним ринковим механізмом. Ті функції з надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю.

Ринкове тестування або як ще його називають організоване змагання виникає тоді, коли механізми управлінського забезпечення послуг визначаються через торги з порівнянням організацій приватного сектору. Таким чином, через маркетизацію відбувається трансфер послуг до автономних чи напіваавтономних агентств. Прибічники запровадження ринкових механізмів у практику державного управління надають низку аргументів на користь таких агентств. Останні мають можливість сконцентруватися виключно на ефективному забезпеченні якісних послуг, а не перейматися аналізом та оцінкою альтернативних політик. Відповідно, державні службовці отримують можливість зосередитися на виробленні політичних рішень, а не турбуватися про надання послуг споживачам. Окрім цього, коли держава має незалежні зв'язки з постачальниками послуг, вона більше націлена на запровадження стимулюючого виконання. Більше того, атмосфера змагання не лише позитивно позначається на якості послуг, що надаються приватними суб'єктами, але й змушує останні задля отримання державного замовлення знижувати ціни, відтак, мати перевагу у порівнянні з конкурентами ще за одним критерієм.

Досліджуючи змагальний характер публічного сектору прийнято виділяти два теоретичні підходи, що знаходяться в основі практичних перетворень:

1) модель, побудовану на ідеології публічного вибору і покликану вирішувати труднощі, за якої процеси маркетизації сприймаються керованими проблемами ефективності та виконання;

2) макрофеноменологічну інституційну модель, за якої інноваційні процеси пояснюються популярністю певних трендів та проблемами законності.



У перспективі вирішення проблем, наші очікування від наслідків конкурсних торгів пов'язуються з організаційною ефективністю, розумним рухом вперед. В основному ми очікуємо від суб'єктів конкурентних торгів кращого виконання. Монополія надання державних послуг має бути замінена конкуренцією між різними сервіс-провайдерами. Передбачається, що конкуренція змушуватиме сервіс-провайдерів знижувати вартість і збільшувати ефективність. Відповідна логіка дає підстави для висновку, що ті організації, які вдалися до інновацій раніше, працюватимуть краще, оскільки мали достатньо часу, щоб інтегрувати нововведення в організаційний процес.

З точки зору нової інституційної перспективи збільшення ефективності та інші критерії покращення не є достатніми умовами для запровадження змагальної системи. Рушійними важелями для дифузії нових організаційних практик є актуальні тенденції та законність. Оскільки на початкових етапах запровадження інновацій спостерігатиметься відмінність між теоретичними ідеями і прикладним застосуванням на різних управлінських рівнях. Лише уточнивши законодавство, легально закріпивши видозміни, можна вдаватися до практичних дій.

Завдяки маркетизації реформа державного управління має позитивні результати, адже відбувається розмежування функцій вироблення політики та її виконання, продукування й надання послуг та контролю реалізації цих процесів. Світова економічна криза початку XXI століття виявилася потужним закликком до актуального як ніколи раніше скорочення державних витрат. Будь-які засоби, що спроможні зменшити податкове навантаження для населення беруться до розгляду. Аутсорсинг у державному управлінні сприймається авангардною ідеєю та життєздатним рішенням нагальної проблеми. Крім того, все більше державних установ розглядають аутсорсинг як засіб для отримання конкретної доданої вартості від послуг, які надаються громадянам.

### **3. Реалізація маркетизації державного та регіонального управління у зарубіжних практиках**

Велика Британія, США, Канада, Індія, Гонконг (особливий адміністративний район Китаю), Японія, Сінгапур демонструють сьогодні найвищий рівень залучення приватного сектору до вирішення широкого спектру державно-управлінських задач. Такого роду за-

лучення, насамперед, пов'язано із виробленням рішень для таких сегментів державного управління як пенсійне та соціальне забезпечення, оподаткування, реєстрація активів, фінансова допомога безробітним тощо. Окрім того, тяжіння державних урядів до більшої технологічної ефективності також сприяє зростанню зацікавленості аутсорсингом. Проте, аутсорсинг або залучення постачальників послуг з приватного сектору не є новою ідеєю для державних менеджерів. Уряди різних держав світу вже біля тридцяти років використовують відповідну практику для розв'язання різного роду оперативних потреб: від конструювання інфраструктури до консалтингових послуг. Це безпосередньо пов'язано із популяризацією концепції нового державного менеджменту, яка досягла успіху у процесі упорядкування державних функцій шляхом адаптації методів та найкращих практик, якими раніше послуговувалися виключно компанії та організації приватного сектору.

Новий державний менеджмент наполягає на пріоритеті ефективності та економічності у витратах коштів платників податків. Першорядна важливість надається експертизі якості виконання державно-управлінських функцій з урахуванням нового сприйняття громадянина як споживача, що має отримати обслуговування на найвищому рівні компетентності та з найкращою результативністю. Новий державний менеджмент закликає до використання нових технологій для поліпшення часто повільних та бюрократичних протоколів державних установ. По суті, саме тут зароджується аутсорсинг у державному сегменті. Апеляція до структур приватного сектору є бізнес-моделлю, яку відстоюють представники концепції нового державного менеджменту. Вона поєднує два елементи – технології та технічну експертизу – яких вкрай бракує державним агентствам.

Існує декілька основних сфер послуг, стосовно яких державні структури заключають контракти із представниками приватного сектору. Управління фактичними даними (імена, соціальні статуси, номери медичних страховок, місця проживання тощо) потребує технологічності та автоматизації. Введення даних, підтримка баз даних, захист інформації – функції, що перебирають на себе постачальники з приватного сектору. Управління інфраструктурою (підтримка та управління численними мережами, системами безпеки, стандартизованими системами електронного листування

тощо) делегується переважно приватним провайдерам інформаційно-технологічних послуг.

Створення та управління заявами (портали електронного урядування, пенсійні реєстри, автоматизовані онлайн заяви тощо) – елементи комп'ютерного забезпечення, що розробляється на замовлення уряду або інших державних установ сторонніми для державної системи провайдерами послуг. Також приватними постачальниками часто здійснюється функція підтримки споживачів. Вони отримують вхідні запити або у формі дзвінків, або ж у вигляді електронних форм, заповнених онлайн стосовно конкретних програм уряду чи якогось державного агентства, та відповідають на них.

Аутсорсинг у державному управлінні має як низку переваг, так і ряд недоліків. До плюсів залучення постачальників послуг із приватного сектору можна віднести: потенціал щодо зменшення витрат; зростання відповідальності провайдерів послуг через підвищення вимог в силу конкурентного характеру середовища та вимірювання продуктивності; більш якісне виконання управлінської роботи; доступ до новітніх знань та технологій; краще використання капіталу та оснащення; вища якість обслуговування; більша гнучкість у сфері послуг; розвиток місцевої промисловості.

До негативних сторін можуть бути зараховані: зменшення відповідальності уряду за контрактні послуги; загроза конфіденційності персональної інформації; можливість змов на торгах та інші проблеми тендерів; втрата контролю над контрактними послугами з боку уряду; витрати на аутсорсинг; економія уряду через втрати в інших сферах.

З урахуванням вище перерахованих переваг та недоліків, що веде за собою аутсорсинг у державному менеджменті, залучення представників приватного сектору до вирішення окремих завдань управління публічним сегментом може використовуватися як тимчасова модель для розв'язання конкретних нагальних проблем, однак баланс важелів впливу державних та приватних структур має бути пріоритетом на всіх етапах аутсорсингу задля запобігання виразному прояву його негативних аспектів і акцентуації на перевагах.

#### 4. Концепція нової Веберівської держави

Для України в умовах демократичних трансформацій більш корисними представляються не приписи «нового публічного менеджменту» й побудованого на його засадах «належного управління», а більш консервативна концепція «нової Веберівської держави», концепцію якої було представлено у 2004 р. К. Поллітом і Г. Букертом для опису європейської практики модернізації державного управління, на відміну від «маркетизації» англосаксонської системи державного управління. За задумом авторів, модель «Нової Веберівської держави» є прийнятною для реформування систем державного управління у постсоціалістичних. Метою формування моделі «нової Веберівської держави» є модернізація традиційної бюрократії через її професіоналізацію, ефективність та приязність для громадян. При цьому така модель не передбачає відмови від стандартів ринкової економіки, які органічно додаються до її засадничих принципів. У порівнянні з усталеним сприйняттям «веберівської» держави (централізованої, раціонально і бюрократично організованої) нова модель визначає:

- 1) роль держави як головного посередника у розв'язанні нових проблем глобалізації, демографії, екології, технологічних змін;
- 2) роль представницьких органів влади (центральных, місцевих) як фактора легітимації державного апарату;
- 3) перехід від пріоритету внутрішніх бюрократичних норм до орієнтації на забезпечення зовнішніх (поза адміністрацією) суспільних потреб із застосуванням ринкових механізмів;
- 4) роль державної служби з її особливим статусом, культурою та умовами проходження;
- 5) підвищення уваги до результатів діяльності.

Разом із тим, для України навіть «веберівська» держава як модель державного управління є більш передовою щодо традиційної моделі державного управління, успадкованої від радянського періоду. Крім того концепція «нової веберівської держави» покликана закріпити в українському суспільстві засади класичного ієрархічно структурованого державного управління та укоріненої системи відповідальності. Необхідно розуміти, що навряд чи колись відбудеться повернення до тієї бюрократичної моделі, як її уявляв М.Вебер, проте певні його ідеї залишатимуться актуальними і надалі.

Серед аргументів щодо оптимальності упровадження в Україні моделі «нової веберівської держави» дослідники наводять наступне: по-перше, наявність необхідного демократичний потенціал громадської ініціативи; по-друге, наявність традиції сильної державної влади, здатної самостійно виконувати функції суспільного цілепокладання та ухвалення відповідних органічних рішень; по-третє, спроможна забезпечити реалізацію державної політики на всіх рівнях управління в умовах відносної організаційної слабкості інституцій громадянського суспільства та ринкових структур; по-четверте, мають місце усталені корпоративні цінності й правила діяльності інституту державної служби; по-п'яте, має місце тенденція й політична воля щодо модернізації української системи державного управління відповідно до європейських практик й стандартів.

У свою чергу, «новий державний менеджмент» як більш модерний етап розвитку державного управління ґрунтується на таких передумовах, а саме: зменшення ролі традиційних державних інститутів (перш за все виконавчої) гілки влади, делегування їх функцій напівдержавним й недержавним інституціям (ринковим або громадським); потужне громадянське суспільство, здатне перебрати на себе виконавчі функції традиційних органів влади управління; розвинена ринкова економіка, заснована на усталих правилах і стандартах підприємницької діяльності; правова система, що має гармонізувати суспільні відносини навколо названих вище передумов; суб'єктивна готовність та організаційна спроможність державних службовців не лише діяти за новими правилами і стандартами, але й вдосконалювати їх.

## **ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ І ОБГОВОРЕННЯ**

1. Зміст основних постулатів концепції нового державного менеджменту України.
2. Менеджеріалізм та його основні положення.
3. Фундаментальні принципи нового державного менеджменту.
4. Соціальна концепція неолібералізму в державному та регіональному управлінні.
5. Теорія агентських відносин в системі державного та регіонального управління.

6. Теорія трансакційних витрат в державному управлінні та її змістові положення.
7. Теорія суспільного вибору в системі державного та регіонального управління.
8. У чому полягає маркетизація системи державного та регіонального управління ?
9. Реалізація маркетизації державного та регіонального управління у зарубіжних практиках.
10. Аутсорсинг у державному управлінні, його положення, переваги та недоліки.
11. Зміст концепції нової Веберівської держави.
12. Нова модель «Веберівської держави», її змістові положення.

## **ВИМОГИ ДО ВИКОНАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО НАВЧАЛЬНО-ДОСЛІДНОГО ЗАВДАННЯ**

Індивідуальне навчально-дослідне завдання передбачає: систематизацію, закріплення, розширення теоретичних і практичних знань із дисципліни «Державне та регіональне управління» розвиток навичок самостійної роботи з літературними джерелами. ІНДЗ дозволяє здобувачам опанувати необхідними практичними навичками при вирішенні конкретних практичних завдань, розвитку навичок самостійної роботи й оволодіння методикою ведення наукових досліджень, пов'язаних з темою ІНДЗ.

ІНДЗ здобувачі виконують самостійно протягом вивчення дисципліни «Державне та регіональне управління» з проведенням консультацій викладачем дисципліни відповідно до графіка навчального процесу. Виконане ІНДЗ студент надає наприкінці семестру, але не пізніше терміну проведення підсумкового контролю. Оцінка за виконання ІНДЗ враховується при виставленні загальної оцінки з дисципліни. Обсяг ІНДЗ : 15-20 сторінок. Структура ІНДЗ: вступ, теоретична частина, аналітична частина, проектна частина, висновки та пропозиції, літературні джерела, додатки.

### **Тематика ІНДЗ:**

1. Державне та регіональне управління як нова модель управління у державному секторі.
2. Державне та регіональне управління як суспільне явище. Основні етапи розвитку управлінської думки.
3. Державне та регіональне управління і виконавча влада.
4. Бюрократія як механізм організації системи державного та регіонального управління.
5. Функції і структура державного та регіонального управління.
6. Соціальна сфера: державне та регіональне управління і людина; державне та регіональне управління і колектив; державне та регіональне управління і суспільство.
7. Методологія державного та регіонального управління.
8. Проблеми сьогодення державного та регіонального управління в Україні.
9. Прямі та зворотні зв'язки в системі державного та регіонального управління.
10. Механізми вдосконалення державного управління на міс-

цевому рівні та наближення його до європейських стандартів.

11. Забезпечення ефективності державного та регіонального управління: проблема якості навчання державних службовців.

12. Принципи та види державного та регіонального управління.

13. Влада як основний засіб державного та регіонального управління.

14. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.

15. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та державного управління.

16. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.

17. Механізм взаємодії влади та державного управління.

18. Управління суспільством як головне призначення державного та регіонального управління.

19. Органи місцевого самоврядування, їх сфери управління та компетенції.

20. Державне та регіональне управління як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.

21. Структура механізму та органів державного та регіонального управління.

22. Корпоративна влада та державне управління в добровільних об'єднаннях.

23. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності. Фактори запобігання проявам корупції.

24. Державне та регіональне управління у сфері освіти та науки.

25. Законність та відповідальність у державному та регіональному управлінні.

26. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.

27. Результативність та ефективність державного та регіонального управління.

28. Система державного та регіонального управління.

28. Система державних органів публічного адміністрування.

29. Цілі та функції державного та регіонального управління.

30. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у державному та регіональному управлінні.



**ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО ЕКЗАМЕНТУ  
З ДИСЦИПЛІНИ  
«ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»**

1. Визначення державної служби, її види та основні функції.
2. Принципи державної служби.
3. Визначення державного службовця, категорії посад державної служби.
4. Основні обов'язки та права державного службовця включають.
5. Відносини підпорядкування державного службовця та виконання доручень (наказів, розпоряджень).
6. Система управління державною службою.
7. Національне агентство України з питань державної служби та її його функції.
8. Комісії з питань вищого корпусу державної служби та її повноваження.
9. Загальні умови вступу на державну службу.
10. Ранги державних службовців.
11. Назвіть підхід до державного та регіонального управління, який передбачає упорядкування, цілеспрямовану взаємодію між суб'єктом і об'єктом в системі управління, усвідомлену діяльність органів управління для досягнення поставленої мети?
12. Якими факторами визначається рівень та стан соціального ринкового господарства?
13. Назвіть фактори соціального розвитку, які представляють особливості прояву в соціальних відносинах настроїв, переживань, очікувань населення, їхніх прагнень, особистісних і групових установок?
14. Доповніть речення: «Політика - це особливий вид людської діяльності, пов'язаний із здобуттям і здійсненням...»
15. Який із державних напрямів забезпечує права людини на відповідний стандарт добробуту і належного життя, тобто реалізацію політики соціального захисту?
16. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?
17. Що являє собою поняття «соціальна безпека держави»?
18. Назвіть структурні складники соціальної безпеки держави?
19. Назвіть основні ознаки консервативної (корпоративної) мо-

делі соціальної політики?

20. Назвіть основні елементи економічної системи, які базуються на різноманітні форм власності на економічні ресурси та результати господарської діяльності?

21. Назвіть вид політики держави, яка спрямована на регулювання відносин з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника?

22. Назвіть вищий орган у системі виконавчої влади, який має найширше коло повноважень у сфері економіки?

23. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?

24. Назвіть вид політики держави, що спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва?

25. Визначте зміст поняття «соціально-економічна модернізація»?

26. Назвіть основні показники для виміру соціальної ефективності державної політики?

27. Сформулюйте основні напрями сучасної світової економічної теорії?

28. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Сукупність інститутів і норм, що визначають соціальний стан громадян і окремих груп населення, а також соціальні відносини між членами суспільства»?

29. Наведіть приклади законодавчого нормативно-правового забезпечення конкурентного середовища підприємств і організацій?

30. Дайте визначення поняття «антимонопольна діяльність»?

31. Назвіть основні завдання державного антимонопольного комітету України?

32. Дайте визначення поняття «правопорушення»?

33. Назвіть основні ознаки правопорушення?

34. Визначте види правопорушень?

35. Наведіть приклади адміністративних порушень?

36. У чому полягає відмінність дисциплінарних правопорушень від цивільно-правових?

37. Дайте визначення поняття «відповідальність у публічному адмініструванні»?

38. Дайте визначення поняття «юридична відповідальність»?

39. Сформулюйте ознаки юридичної відповідальності?
40. Назвіть передумови забезпечення законності в державному управлінні?
41. Визначте сутнісний зміст соціальних передумов забезпечення законності в системі державного устрою?
42. Назвіть основні засади формування законності та дисципліни в державному управлінні?
43. Визначте соціально-економічні та організаційні умови забезпечення повноцінності відносин відповідальності?
44. До якого виду відповідальності належить - порушення державними службовцями етичних норм поведінки на робочому місці?
45. Назвіть методи публічного управління, які базуються на владі, дисципліні та відповідальності?
46. Визначте складові системи відповідальності в публічному адмініструванні?
47. Дайте визначення поняття «міжнародно-правова відповідальність»?
48. Сформулюйте ознаки міжнародної кримінальної відповідальності?
49. До якої ознаки правопорушення належить - здатність міжнародного правопорушення заподіяти шкоду відносинам і об'єктам, що охороняються міжнародним правом?
50. Дайте визначення децентралізації відповідно до Положень Європейської хартії місцевого самоврядування.
51. У чому на вашу думку полягає різниця між поняттями «децентралізація» та «самоуправління»?
52. Яким чином децентралізація вирішує принципи демократії?
53. Назвіть основну мету процесу децентралізації.
54. На яких принципах має ґрунтуватися концепція децентралізації?
55. Назвіть основну, на Вашу думку, відмінність централізації від
56. децентралізації?
57. У чому полягає особливість розвитку децентралізації у процесі світової цивілізації?
58. Охарактеризуйте етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах за початок епохи децентралізації влади у 1970–1980-ті рр.

59. Коли почався процес формування нормативно-правового забезпечення децентралізації влади в Україні? Чим відрізняється цей процес на сучасному етапі розбудови України?
60. Що передбачає сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні?
61. Наведіть сутність стратегії сталого розвитку України.
62. Сформулюйте мету політики у сфері децентралізації.
63. Назвіть два напрями децентралізації. Які на сьогодні вони реалізуються ?
64. Концепція нового державного менеджменту
65. Маркетизація системи державного та регіонального управління
66. Реалізація маркетизації державного та регіонального управління у зарубіжних практиках
67. Концепція нової Веберівської держави
68. Назвіть дві основні форми прояву маркетизації.
69. Що являє собою аутсорсинг в системі державного та регіонального управління ?
70. Що визначає нова модель «Веберівської держави»?
71. На яких передумовах ґрунтується концепція нового менеджменту в системі державного та регіонального управління?
72. Сутність регіонального управління
73. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком
74. Регіональні органи державного управління
75. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами
76. Досвід розвитку регіонального управління в ЄС
77. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком та його основні складові елементи.
78. Розкрийте значення трьох видів організаційних структур управління регіональним розвитком.
79. Юридична основа європейської регіональної політики - Угода про функціонування Європейського Союзу (Римська угода).
80. Маастріхтський договір як угода про утворення Європейського Союзу (мета, зміст, основні положення).
81. Структура державного механізму (державного апарату)
82. Класифікація органів державної влади в Україні.

84. Концепція поділу державної влади
85. Законодавча гілка державної влади в Україні
86. Виконавча гілка державної влади в Україні
87. Судова гілка державної влади в Україні
88. Роль президента в системі державного управління, його основні функції.
89. Повноваження Голови Верховної Ради
90. Характерні ознаки парламентсько-президентської республіки.

### **СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В.Атаманчук. – М.: Омега –Л, 2004. – 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д.Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 376 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. / М. Вебер ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.
4. Державне та регіональне управління: [підручник] / Є.Г. Карташов, В.В.Євдокимов, І.О.Драган, О.І.Дацій та ін.; за заг.ред. Є.Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / кол. авт., за ред. Н.Р. Нижник та В.М. Олуйка. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
6. Державне управління та державна служба : словник-довідник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.
7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
9. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
10. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети : [монографія]. К. : Наукова думка, 2006. 512 с.
11. Жилінков В.М. Законодавство України про місцеве самоврядування / В.М. Жилінков. – Харків.: «Ксилон», 2004. – 343 с.
12. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.01. Харків, 2017. 276 с.
13. 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.

14. Котикова О.І. Державне та регіональне управління : конспект лекцій. Миколаїв : МНАУ, 2013. 229 с.

15. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. [за ред. В.В. Коваленка]. - К. : Юрінком-інтер, 2012. – 808 с.

16. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька та ін. [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 305 с

17. Осовська Г. В. Менеджмент організацій: навч. посіб. / Г. В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Командор, 2005. – 860 с.

18. Пашкова Г.Г. Державне управління регіональним розвитком в Україні у контексті підвищення конкурентоспроможності: теоретичний аспект: дис. ...

19. кандидата наук держ. упр.: 25.00.01. Дніпро, 2016. 233 с.

20. Про державну службу: Закон України №889 від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. 68 с.

21. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2000. – № 48. – С. 409.

22. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // *Відомості Верховної Ради*. – 2001. – № 2365-III. – Ст. 118.

23. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 20.06.1999 р. №783-XIУ // Уряд, кур'єр. – 1999. – № 165.

24. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – С. 256.

25. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня. 1992 р. № 2657-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 48. – С. 650.

26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – №24. – С. 170.

27. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 06 квітня 1999 р. №586-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

28. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні: Закон України від 07 квітня 2011 року №3206-VI.

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 № 3207-VI.

30. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III.

31. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е.Чиркин. – М.: Юристь, 2004. – 475 с.

32. Енциклопедія державного управління. У 8 т. - Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] - Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011.- 712 с.

33. Ресурсний центр розвитку громадських організацій.

<http://issuu.com/gurtrc/docs/28>.

Нагаєв Віктор Михайлович

Навчальне видання

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ:

КУРС ЛЕКЦІЙ

для самостійного (дистанційного) вивчення дисципліни  
студентами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти  
денної та заочної форм навчання, спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»

Формат 60x84 1/16. Папір офсет. Гарнітура Таймс New Roman.

Папір для цифрового друку. Друк ризографічний.

Ум. друк. арк. 21,0.

Тираж 100.

Харків. КП «Міська друкарня»