Міністерство освіти і науки України
Державний біотехнологічний університет
Факультет менеджменту, бізнесу та права
Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

навчально-методичний посібник

для вивчення дисципліни
здобувачами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
денної та заочної форм навчання
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Затверджено
рішенням навчально-методичної комісії
факультету менеджменту,
адміністрування та права
Протокол № 6 від 9 лютого 2024р.

Харків
2024

УДК 351/354(075.8)
Г 97

Схвалено
на засіданні кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування
Протокол № 6 від 30 січня 2024 р.

Рецензенти:
В.В. Антощенкова, д-р екон. наук, доц., доцент кафедри глобальної економіки Державного біотехнологічного університету
І.М. Сафронська, канд. екон. наук, доц., доцент кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу Східноукраїнського національного університету ім. Володимира Даля

Г-97 Основи публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник для вивчення дисципліни здобувачами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання, спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Держ. біотехн. ун-т ; авт.-уклад. О.О. Гуторова. – Харків : [б. в.], 2024. – 215 с.

Навчально-методичний посібник для вивчення дисципліни розроблений у відповідності з програмою курсу «Основи публічного управління та адміністрування». Розглянуто сутність публічного управління та адміністрування, еволюцію теорії публічного управління, роль суб'єктів публічного управління та адміністрування щодо забезпечення суспільного розвитку, концепцію поділу влади в системі публічного управління, особливості публічного управління на регіональному рівні, проблемні питания децентралізації в системі публічного управління та адміністрування, основи реалізації антикорупційної діяльності. Навчально-методичний посібник містить перелік питань щодо перевірки рівня засвоєних знань з курсу, систему поточного та підсумкового контролю знань здобувачів, словних основних термінів, список рекомендованих джерел.

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

УДК 351/354(075.8)

Відповідальний за випуск: Ю.М. Сагачко канд. екон. наук, доцент.

© О.О. Гуторова, 2024
© ДБТУ, 2024

ВСТУП

Демократизація українського суспільства та розбудова системи д державного управління зумовлює необхідність впровадження сучасних цінностей публічного адміністрування в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надають населенню. Вирішення цих завдань потребує поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз та узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади.

Від ефективності публічного управління значною мірою залежить цивілізаційний розвиток будь-якої держави.

Перехід України до європейських стандартів суспільних відносин, розбудова правової демократичної держави потребують наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нових викликів системи публічного управління та адміністрування.

Саме управління є однією з фундаментальних підвалин забезпечення дієздатності і безпеки держави, економічного зростання, подолання бідності і забезпечення добробуту населення.

Публічне управління та адміністрування виступає як надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади. За своїм змістом воно органічно поєднано з виконавчої гілкою державної влади. Однією з важливих причин кризових суспільних явищ сьогодні є не тільки криза економіки, але й низька ефективність управлінського апарату, криза державного управління.

У сучасних умовах публічне управління та адміністрування виокремлюється у відносно самостійну сферу діяльності, що регламентується окремою нормативно-правовою базою і потребує відповідного кадрового і наукового потенціалу. Здійснення публічного управління є спеціальним напрямом у фундаментальних і прикладних суспільних науках. Таким чином, професіоналізація публічного управління і публічної служби зараз є глобальною світовою тенденцією.

Головними завданнями публічного управління є:

♦ визначення тенденцій та закономірностей розвитку суспільства;

♦ виявлення та розв’язання протиріч його існування та розвитку;

♦ забезпечення зберігання та зміцнення структурної і функціональної єдності суспільної системи, її здатності протистояти негативному впливу;

♦ розробка і проведення реалістичної політики, яка ґрунтується на урахуванні об’єктивних можливостей, співвідношенні соціальних сил;

♦ досягнення соціоекономічної рівноваги суспільства (пропорційного розвитку економічної та соціальної сфер життя).

Характерні риси публічного управління:

● є найважливішим видом соціального управління;

● носить конкретно-історичний характер;

● охоплює всі три гілки влади та їх взаємозв’язок;

● базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління;

● орієнтоване на додержання об’єктивних законів і закономірностей суспільного розвитку;

● представляє собою складну динамічну систему;

● здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління;

● реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління;

● усвідомлено і цілеспрямовано впливає на суспільні процеси;

● взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства;

● має відмінності від управління комерційними організаціями;

● постійно самоорганізується та самовдосконалюється.

Підвищення ефективності та якості національної системи публічного управління та адміністрування є однією з головних умов забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни в цілому, а також основним чинником покращення добробуту громадян.

РОЛЬ І МІСЦЕ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

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

Об'єктом навчальної дисципліни є суспільні та політичні процеси, що відбуваються у публічному управління та адмініструванні.

Предметом є закономірності, принципи, функції, методи, засоби, моделі й процеси у публічному управлінні та адмініструванні, розробка практичних рекомендацій щодо посилення впливовості публічного управління та адміністрування в Україні.

Заплановані результати навчання:

знання:

• суті, законів, принципів и механізмів публічного управління та адміністрування в розвитку суспільства;

• систематизація уявлень про інструменти розробки проектів і програм в публічній сфері, зокрема інституційно-правове, фінансово-економічні, організаційні, інформаційно-комунікативні і т. ін.;

уміння:

● впроваджувати заходи із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери;

● застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності публічного управління та адміністрування в умовах соціально-економічних змін;

● визначати технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього об'єкта;

● уміння аналізування та проведення експертизи нормативно-правових документів, надання інформаційної, методичної та управлінської допомоги особі, громадянину, громадськості, державним службовцям, підприємствам, установам і організаціям;

● аналізування результатів діяльності посадових осіб та структурних підрозділів органу державного управління;

● здійснення оцінки ефективності поділу, кооперування та регламентування праці в органах державної влади та місцевого самоврядування.

● підготувати нормативну документацію, пропозиції, рекомендації для суб'єкта публічного управління та адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально- економічного стану розвитку сфери управління, застосовуючи методики визначення певних показників.

комунікація:

• розвиток комунікативної компетентності студентів, зокрема обговорення проблемних питань в процесі розробки проектів і програм в публічній сфері;

• автономність/відповідальність***:***

• мотивувати підлеглих на активну участь у процесі розробк національних, місцевих, галузевих проектів і програм та успішність їх реалізації.

Вивчення дисципліни передбачає набуття наступних компетенцій:

загальних:

• здатність до абстрактного та логічного мислення й генерування нових ідеї;

• здатність проведення аналітичних та емпіричних досліджень;

• здатність до роботи з інформаційними ресурсами і базами даних та використання інформаційних технологій;

• здатність працювати автономно та в команді;

• прагнення до збереження та розвитку людського потенціалу та збереження навколишнього середовища;

фахових:

• здатність до публічного управління та адміністрування на засадах проектного менеджменту;

• здатність до управління фінансами, майном та контролю за їх використанням в проекті;

• здатність до прийняття ефективних управлінських рішень;

• здатність до управління ризиками проекту;

• здатність до застосування різних методів і інструментів розробки проекту і програм, проектного аналізу, оцінки ризиків, стратегічної екологічної оцінки, вибору альтернатив в процесі прийняття ефективних управлінських рішень.

Програмні результати навчання:

● мати поняття і уявлення про проектах і програмах на різних рівнях (міжнародному, національному, регіональному та місцевому) публічного управління та адміністрування з урахуванням галузевої специфіки (державно- приватного партнерства, державно-цільові, соціальні, інвестиційні, міжнародної технічної допомоги та ін.);

● мати поняття і уявлення про розробки проектів і програм відповідно до існуючих стандартів і вимог щодо їх архітектурної побудови, із застосуванням сучасних інформаційних технологій, методів та інструментів;

● мати поняття і уявлення про прийняття рішення в умовах визначеності, невизначеності та ризиків, про управління ризиками та процесом реалізації рішень у межах проекту і програми;

● мати поняття і уявлення про проектний аналіз, моніторинг та стратегічну екологічну оцінку проектів і програм із застосуванням сучасних

інформаційно- комунікаційних технологій;

● мати поняття і уявлення про формування команди та управління персоналом проекті.

Тематичний план дисципліни «Основи публічного управління та адміністрування» складається з двох модулів, кожен з яких об'єднує в собі відносно окремий самостійний блок дисципліни, який логічно пов'язує кілька навчальних елементів дисципліни за змістом та взаємозв'язками.

Навчальний процес здійснюється в таких формах: лекційні, практичні та семінарські заняття, індивідуальна навчально-дослідна робота, самостійна робота здобувача.

Форми організації контролю знань, система оцінювання: іспит. Оцінювання відбувається за чотирьохбальною шкалою та шкалою ECTS.

ЗМІСТ ДИСЦИПЛІНИ ЗА МОДУЛЯМИ І ТЕМАМИ

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Сутність і зміст публічного управління
2. Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування
3. Принципи публічного управління
4. Методи публічного управління та адміністрування
5. Основні формами публічного управління та адміністрування

ТЕМА 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Поняття структури управління
2. Характерні риси організаційної структури публічного управління
3. Основи побудови організаційних структур публічного управління
4. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління
5. Унітарна та федеративна організації публічного управління

ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1. Американський та європейський підходи до державного управління..
2. Централізований і децентралізований підходи розвитку державної служби
3. Закриті й відкриті системи державної служби
4. Освіта та принципи системи державної служби
5. Становлення та розвиток державної служби в Україні

ТЕМА 5. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1. Поняття і система державних органів в Україні
2. Інститут Президента України
3. Законодавча влада в Україні
4. Засади правосуддя в Україні
5. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України
6. Центральні органи виконавчої влади

7. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій

ТЕМА 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Поняття та предмет правового регулювання
2. Методи та форми правового регулювання
3. Дисципліна та віповідальність в публічному управлінні

ТЕМА 7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

1. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування
2. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 8. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

1. Поняття «публічного характеру муніципальної влади»
2. Форми, ознаки та особливості публічної влади
3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

ТЕМА 9. РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Громадські об’єднання як носії влади в демократичному суспільстві
2. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні

ТЕМА 10. КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ’ЄДНАННЯХ

1. Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях
2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях
3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях
4. Корпоративна влада в господарських товариствах

5. Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

ТЕМА 11. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

2. Способи, підходи і прийоми для ефективної організації Прийняття управлінського рішення

3. Етапи прийняття управлінських рішень

4. Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади

ТЕМА 12. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Теоретичні засади електронного урядування
2. Електронний документообіг та захист інформації
3. Електронна демократія: зміст, функції та інструментарій…
4. Захист інформаційного простору у процесах публічного управління та адміністрування

ТЕМА 13. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Економічні засади публічного управління
2. Публічне адміністрування та складові економічної системи

ТЕМА 14. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Антикорупційні органи
2. Антикорупційна стратегія України

ТЕМА 15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

2. Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Назви розділів і тем	Кількість годин									
	денна форма					заочна форма				
	всього	у тому числі				всього	у тому числі			
		л	п	сем.	с. р.		л	п	сем.	с. р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Змістовий модуль 1 ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ										
ТЕМА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2		2	4	8	2			6
ТЕМА 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	8	2	2		4	8	2	2		4
ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	8	2	2		4	8				8
ТЕМА 5. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	8	2	2		4	8		2		6
ТЕМА 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	8	2		2	4	8				8
Разом за змістовим модулем 1	***56***	***14***	***6***	***8***	***28***					
Змістовий модуль 2 ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ										
ТЕМА 8. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	8	2	2		4	8				8

ТЕМА 9. РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	8	2	2		4	8				8
ТЕМА 10. КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 11. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 12. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2		2	4	8	2			6
ТЕМА 13. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 14. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2		2	4	8				8
ТЕМА 15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	8	2	2		4	8		2		6
Разом за змістовим модулем 2	***64***	***16***	***6***	***10***	***32***					
Усього годин	**120**	**30**	**12**	**18**	**60**	**120**	**6**	**6**	**-**	**108**

КУРС ЛЕКЦІЙ

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. *Сутність і зміст публічного управління*
2. *Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування*
3. *Принципи публічного управління*
4. *Методи публічного управління та адміністрування*
5. *Основні форми публічного управління та адміністрування*

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Сутність і зміст публічного управління

Публічне управління (англ. *public administration*) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти.

Соціальне управління – це свідомий і цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на окремі її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, що мають здійснювати регулювання, управління та врядування. Дефініція «управління» використовується переважно щодо соціуму, у разі потреби його впорядкування, регулювання й спонукання до руху в необхідному напрямі (соціальне управління). Також ця дефініція вживається для управління як адміністрування.

Публічне управління – 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.

Публічне адміністрування – це реалізація управлінських функцій суб'єктами публічного управління на основі виконання директив, розпоряджень, наказів, вказівок тощо.

Виділяють такі риси публічного управління, що розкривають його сутність.

1 Публічне управління завжди являє собою певну організуючу діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.

2 Необхідною умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.

3 Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь також і об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта.

4 Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах публічного управління – державно-владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.

5 Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві згідно з вимогами, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.

6 Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.

7 Публічне управління, функціонуючи у правовому полі чинного законодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відповідальність.

Можна відокремити такі найхарактерніші ознаки публічного управління:

- ♦ виконавчо-розпорядчий характер;
- ♦ підзаконність;
- ♦ масштабність та універсальність;
- ♦ ієрархічність;
- ♦ організуючий характер.

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що публічне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють публічне управління, – це виконавчі структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади).

Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Разом з тим, реалізація даної функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій.

Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, в здійсненні контролю за їх виконанням.

Підзаконність публічного управління розуміється як здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Саме вони створюють правову базу для здійснення публічного управління і визначають межі його виконавчого спрямування, головні засоби досягнення цілей.

Масштабність публічного управління означає, що ця управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у держави.

Універсальність публічного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без по- всякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій.

Ієрархічність полягає в тому, що система органів виконавчої влади побу- дована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоячих органів вищестоящим.

Організуючий характер державного управління виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави.

2. Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування

Розглядаючи організаційну структуру публічного управління, можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти публічного управління. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється відносно об'єктів публічного управління.

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

Головною рисою суб’єкта публічного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб’єкта до об’єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт публічного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

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

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

Основними об’єктами публічного управління слід вважати підпорядковані об’єктам органи виконавчої влади, сектори публічного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Відповідно можна зробити висновок, що ***об’єктами публічного управління є*** система, на яку спрямовується владний вплив суб’єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб’єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) публічного управління.

Отже, об’єкт управління – це система, яка підпорядковується влад- ній волі суб’єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Між суб’єктом і об’єктом публічного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об’єктом управління з боку іншого суб’єкта. Так, наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу у межах області, є суб’єктом управління щодо районних державних адміністрацій даної області, одночасно будучи об’єктом управління відносно уряду, останній, в свою чергу, є об’єктом управління з боку глави держави і парламенту.

3. Принципи публічного управління

Принципи публічного управління – це відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила. При цьому, принципи не повинні сприйматись як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба виокремлення та визначення принципів публічного управління.

Розрізняють три групи принципів публічного управління: ***загальносистемні, структурні та спеціалізовані***.

До ***загальносистемних принципів*** належать: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

- *Принцип об'єктивності* публічного управління є відправним і зумо- влює необхідність врахування у всіх управлінських процесах вимог об'є- ктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил.
- *Принцип демократизму* відтворює народовладдя в публічному

управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозале- жностей між суспільством і державою.

- *Принцип правової впорядкованості* публічного управління об'єкти- вно зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основ- них аспектів цілей, функцій, структур, процесу, самих принципів публіч- ного
управління.
- *Принцип поділу влади* в публічному управлінні служить створенню демократичної, правової організації державної влади. Повноваження і функції розмежовані між гілками влади, а отже, скоординовані за допо- могою взаємного стримування та противаг.
- *Принцип публічності державного управління* передбачає: доступ- ність державного управління для громадян; відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громад- ський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах держав- ного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.
- *Принцип поєднання централізації і децентралізації* означає, що пу- блічне управління має бути побудоване на засадах розумного співвідно- шення концентрації влади і децентралізації. Надцентралізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а пе- регини децентралізації призводять до відсутності єдності у формуванні та здійсненні державної політики.

У групі ***структурних принципів*** виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи.

- *Структурно-цільові принципи* включають: узгодженість цілей публічного управління між собою; взаємодоповнюваність цілей; підлеглість часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність у досягненні всієї сукупності цілей публічного управління.

- *До структурно-функціональних принципів* належать: диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функ- цій у межах компетентності одного органу, декількох органів, підсистеми і в цілому організаційної структури публічного управління; концентра- ція, що зумовлює надання одному органу сукупності управлінських фун- кцій і відповідних ресурсів для забезпечення потужної управлінської дії на керовані об'єкти; комбінування, що спрямовується на те, щоб певна сукупність управлінських функцій, які виходять з різних керуючих компонентів, у власній організації не допускала дублювання; достатня різноманітність, яка вимагає, щоб управлінські функції за кількістю та якіс- тю відповідали розмаїтим управлінським потребам; відповідність управлінських дій реальним потребам керованих об'єктів.

- До *структурно-організаційних принципів* належать: єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування; різноманітності організаційних зв'язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі публічного управління; поєднання колегіальності й одноосібності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; лінійно-функціональний принцип, який розкриває зміст і обсяг підлеглості та управлінської взаємодії в організаційній структурі публічного управління.

- До *структурно-процесуальних*, які організують державно-управлінську діяльність і широко застосовуються, належать принципи: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів публічного управління їх функціям і організації; конкретизації

управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності.

Групу ***спеціалізованих принципів публічного управління*** утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення адміністрування; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Критерієм ефективності використання принципів публічного управління є перш за все досягнення системності публічного управління, а за її допомогою – гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та його окремих сфер.

Також виділяють принципи, що регулюють процес адміністрування за

сферами діяльності

Таблиця 1.1.

Принципи, що регулюють процес адміністрування за сферами діяльності

Назва	Характеристика
Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес	
Вивчення досвіду державного управління передових країн світу	Вивчення досвіду передових країн світу в сфері публічного управління з метою вирішення сучасних проблем державного управління за умови адаптації особливостей організації зарубіжних структур, форм і методів управління до вітчизняних умов. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни
Принцип демократизму	Полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосеред- ньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством, для цього необхідні: - доступ до відповідної інформації; - реальна можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; - володіння засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управ- ління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; - представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта повинна бути відкритою і доступною, що випливає з головного елементу демократії – гласності та відкритості
Принцип плюралізму	Означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проєктів і прийняття управлінських рішень, при визначені засобів і методів їх здійснення
Суспільне самоуправління	Демократизм передбачає широкий розвиток суспільного самоуправ- ління. Будь-який суб'єкт управління не може охопити весь перелік суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управ- ління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням
Законність і легітимність	Законність і визнання суспільством (легітимність) структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють

Системний підхід	Фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавною, відображає національно-державні інтереси
Принципи прийняття державних рішень	Включають такі принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо
Централізм на демократичній основі	Один із основних організаційних принципів публічного управління. Централізм – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак демократичній централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатогранність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему
Делегування влади управлінських повноважень	Основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях. Зміст принципу включає комплекс вимог: - концентрація влади й управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, у межах законом визначених компетенцій; - децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, - необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання - органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності; - формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств
Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес	
Державна соціальна політика	Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Соціальна політика покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень
Синтез економічної свободи та соціальної захищеності	Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами. Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб домогтись синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості

Соціальна захищеність	Соціальні програми стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів
Соціальне партнерство	Соціальне партнерство – переростання кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники
Забезпечення конкурентного середовища	Конкуренція повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Тому ринок підлягає обмеженню задля забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо
Поєднання принципу свободи підприємництва з соціальною допомогою	Одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо
Соціальна справедливість	Одна з головних функцій держави, передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу надійної системи соціальної захищеності людей
Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес	
Принцип універсальності	Вимагає виключити дискримінацію за будь-якими ознаками ідеологічного, політичного, релігійного, національного, расового, вікового характеру. Сприяння здійснюється кожному громадянину
Принцип охорони соціальних прав	Свідчить, що надання допомоги громадянину не може бути обумовлено вимогою до нього відмовитися від своїх соціальних прав або від частини їх
Принцип профілактичної спрямованості	Припускає робити зусилля для попередження виникнення соціальних проблем і життєвих труднощів людини
Принцип спирання на власні сили	Підкреслює суб’єктну роль клієнта, його активну позицію у вирішенні своїх проблем. Навряд чи хто-небудь може замість самої людини вирішити його життєві труднощі, усунути конфліктну ситуацію, налагодити стосунки з близькими людьми

Принцип максимізації соціально-культурних ресурсів	Виходить з того, що кожна соціальна система неминуче виділяє мінімум коштів на надання соціальної та культурної допомоги своєму населенню
Принцип толерантності	Обумовлений тим, що соціальна робота ведеться найрізноманітнішими категоріями клієнтів, у тому числі з особами, які можуть не викликати симпатії у фахівця. Соціальні працівники не вільні від ілюзії вважати свою точку зору, свій стереотип поведінки, свої уявлення про хороше і погане єдино вірними і нормативними
Принципи соціально-культурної роботи	Дозволяють забезпечити ефективність соціального захисту та соціальної допомоги. Знання про навколишню соціальну дійсність – це найважливіше знаряддя практичного впливу на неї. Істотними компонентами системи елементів наукової теорії є ті, що випливають з закономірностей та принципів наслідків, закарбованих в методах

4. Методи публічного управління та адміністрування

Під час практичної реалізації адміністративних дій публічної адміністрації важливу роль відіграють методи її діяльності. ***Метод*** *(гр. methodos)* – це спосіб застосування старого знання для здобуття нового знання або дослідження явищ природи і суспільного життя. У спрощеному розумінні методом є шлях, спосіб досягнення поставленої мети і завдань дослідження. Він відповідає на запитання: як пізнавати?

У контексті публічного управління під методом розуміють спосіб практичної реалізації його суб'єктами завдань і функцій шляхом чітко закріплених за ними компетенцій певного обсягу та форм.

Загально-теоретичні методи

Загальні теоретичні методи дослідження (аналіз і синтез, дедукція та індукція) дозволяють простежити динаміку модернізаційних процесів у країні. Для виявлення їх кількісних і якісних характеристик загалом та публічного управління в різних країнах зокрема, їх класифікації потрібно широко використовувати порівняльний аналіз, який поєднується із синтезом, дедукцією та індукцією. Це уможливлює виявлення закономірностей та особливостей цього процесу.

Необхідно зауважити, що для аналізу потрібно відбирати приклади різного характеру, як позитивні, так і негативні, що дозволить сформувати об’єктивне враження. Наприклад, завдяки аналізу роботи польських експертів спростовується ідеалізована картина модернізаційних процесів у цій державі. Таким чином можна приймати правильні рішення щодо наслідування позитивних прикладів інших країн.

Системний метод дослідження, як один із загальнотеоретичних

методів, широко застосовується як зарубіжними, так і українськими вченими. Він зумовлює вивчення усіх елементів впливу на вирішення проблеми з урахуванням їх взаємозв'язків та взаємних впливів, тобто досліджує їх цілісно, у всій єдності складових. Наприклад, у публічному управлінні цей метод може бути використано під час вивчення цивілізаційних основ модернізації суспільства, визначення місця країни у світі, дослідження суті модернізаційних процесів, аналізування особливостей та спільних рис публічної адміністрації в посткомуністичних державах, вивчення чинників, які впливають на трансформацію органів влади, аналізування ролі цивільної служби, виявлення основних методів її діяльності тощо.

Використання теоретичних *методів моделювання та прогнозування* полегшує перехід від аналізу і синтезу, дедукції та індукції до вироблення теоретичних підходів, сприяє розумінню можливості чи, навпаки, неможливості застосування того чи іншого закордонного підходу в умовах нашої держави. Такі методи допомагають практично втілювати задуми публічного управління, зменшуючи кількість помилок, відхилень факту від плану та інших можливих негативних наслідків неякісної роботи.

Історичний метод як загальнонауковий забезпечує вивчення явища з погляду його виникнення, етапів розвитку, сучасного і майбутнього стану. Діалектичний розвиток будь-якого об'єкта, процесу, явища характеризується спрямованістю, послідовністю, збереженням досягнутих результатів тощо. У публічному управлінні він дозволяє передбачити особливості виникнення, становлення та розвитку взаємодії людей в організованих спільнотах, громадах. Згідно з ним органи влади у публічному управлінні застосовують набутий теоретичний і практичний досвід; він обґрунтовує сучасні тенденції управлінського розвитку керівника та його діяльності, закономірності взаємодії людей в організованих групах; оцінює діяльність колективних суб'єктів управління; досліджує внутрішню динаміку процесів публічного управління, пояснює їх психологічні особливості, визначає напрям розвитку.

Емпіричні методи

Важливими у публічному управлінні є загальні емпіричні методи дослідження *(спостереження та порівняння),* що уможливлюють врахування реакції громади на керівні владні дії та зворотного впливу від громади до влади, дозволяють обґрунтувати найкращі підходи до впровадження управлінських рішень в життя, сформувати ефективну адміністративно-демократичну систему правління.

Використання емпіричного методу спостереження можливе під час ознайомлення із діяльністю органів влади не лише в Україні, але й сусідніх країнах, таких як Польща, Румунія, Угорщина, Білорусь, на досягненнях та помилках яких варто повчитися нашим чиновникам. Метод включеного

спостереження є доцільним для аналізу динаміки змін в організації та функціонуванні публічного управління в Україні.

Популярними є спроби визначити закономірності та особливості посткомуністичної модернізації в окремих країнах, для чого використовуються такі інструменти як *універсальні та казусно-зорієнтовані порівняння.* Проведення перших дозволяє врахувати велику кількість характеристик, а других – глибоко проаналізувати окремі параметри досліджуваних об'єктів.

Емпіричні експертні методи уможливлюють прогнозні передбачення впливу тих чи інших управлінських рішень на об'єкт керування, та, відповідно, дозволяють оптимізувати стратегію публічного управління.

Метод опитування дозволяє вивчити суспільну думку, наприклад, щодо якості життя та довіри до владних структур з боку народу, а, отже, адекватно реагувати на непопулярні, на думку громади, управлінські рішення чи владні проекти.

SWOT-аналіз довів свою ефективність у дослідженнях територіального розвитку, аналізу сильних та слабих аспектів публічної діяльності, а також можливостей та загроз, що є підґрунтям для розроблення проектів обласних програм.

У цілому сукупність методів публічного упраління та адміністрування поділяють за різними критеріями на такі види:

А) *щодо форми вираження:*

- правові (містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і призводять до юридичних наслідків);

- неправові (характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного та управлінського характеру (наради, інструктажі);

Б) *щодо правових властивостей:*

- нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів);

- індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуальних адміністративних актів);

В) *за ступенем владного впливу на об'єкти:*

- імперативні (містять владні приписи, які зобов'язують до виконання відповідних дій або відповідної поведінки);

- такі, що уповноважують (дозволяють здійснювати певні дії (зокрема, 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);

Г) *за суб'єктним складом:*-одноосібні; - колегіальні.

Д) *за змістом:* -економічні; - адміністративні; - соціально-психологічні. При цьому найбільш застосовуваними на практиці є саме економічні методи, а адміністративні та соціально-психологічні їх доповнюють.

Економічні методи зумовлюють вплив на об'єкт управління шляхом застосуванням системи економічних стимуляторів, що визначають матеріальну зацікавленість і відповідальність працівників за кінцеві результати праці. Серед економічних виділяють такі методи прямого централізованого впливу:

- цінова і податкова політика;
- система кредитування і фінансування;
- система економічно обґрунтованих нормативів та ін.

До економічних важелів внутрішнього господарського впливу належать: планування, аналіз, матеріальне стимулювання праці та ін.

Адміністративні методи – сукупність способів і прийомів організаційного та розпорядницького впливу на об'єкти управління.

До адміністративних належать:

- методи організаційного впливу: організаційне регламентування; організаційне нормування; організаційно-методичне інструктування.
- методи оперативно-розпорядчого впливу: розпорядчий вплив (директиви, постанови, рішення, накази, розпорядження); оперативний вплив (плани-наряди, оперативки, диспетчерські наради).

Соціально-психологічні методи управління використовують соціально-психологічні чинники, направлені на управління соціально- психологічними процесами, що відбуваються в колективі, задля досягнення цілей організації. До соціально-психологічних методів належать:

- методи соціального впливу: соціальне регулювання колективу; соціальне нормування; моральне стимулювання.
- методи психологічного впливу: комплектування мікрогруп; гуманізація праці; мотивація праці.

5. Основні формами публічного управління та адміністрування

Основними формами публічного управління та адміністрування в Україні є: ♦ публічно-політична; ♦ правова; ♦ інституційна; ♦ організаційна.

Публічно-політична форма імплементується під час розроблення та впровадження державних стратегій та політик. Застосування нею програмно-цільового підходу до управління є, фактично, інтеграцією організаційної та правової форм публічного управління. Документація розробляється у вигляді програм, проектів, тобто шляхом організаційної форми управління, а для їх реалізації приймається як нормативно-правові акти (найчастіше постанови Кабінету Міністрів України). Публічне управління та адміністрування відрізняється від менеджменту та інших

форм соціального управління правовою формою публічного управління. Цей механізм використовується у процесах державного регулювання, стимулювання, підтримки.

Інституційна форма публічного управління є поєднанням організаційної та правової форм управління. Інституалізація певних суспільних відносин відбувається, як правило, шляхом створення відповідних управлінських структур (органів публічної влади та управління), а повноваження та відповідальність цих структур затверджується відповідними правовими актами у певних положеннях про них.

Організаційна форма публічного управління регламентує створення та роботу організаційних структур у процесах державного будівництва.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Які поняття є ключовими для розуміння сутності та особливостей публічного управління та адміністрування?
2. Дайте трактування поняття «публічне адміністрування».
3. Охарактеризуйте поняття «держава» та «публічна влада».
4. Дайте сучасне визначення поняття «публічне управління».
5. Хто вперше ввів у науковий вжиток термін «публічне управління» і що він вбачав під цим?
6. У чому полягає відмінність між поняттями «державне управління та «публічне адміністрування»?
7. Що є критеріями «публічності» організації?
8. Поясніть, чим відрізняється публічне управління від менеджменту.
9. Які завдання стоять перед наукою публічного управління та адміністрування?
10. Що є об’єктом та предметом дослідження теорії публічного управління?
11. Назвіть основні періоди розвитку публічного адміністрування. Які погляди є характерними для ранніх періодів розвитку публічного адміністрування?
12. Хто є яскравими представниками останніх періодів розвитку публічного адміністрування? Якими є їх основні наукові доктрини?
13. Як можна характеризувати чинну модель публічного управління та адміністрування в Україні?
14. Якими є основні форми публічного управління в Україні? Розкрийте їх призначення.
15. У чому полягає предметна сфера публічного адміністрування?
16. Наведіть приклади співвідношення управління та адміністрування.

ТЕМА 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

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

У XVII ст. Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Джон Локк, Бенедикт Спіноза та ін. обґрунтовують теорії суспільної угоди та природного права, державне та суспільне управління набувають раціонального пояснення.

Томас Гоббс обґрунтовує необхідність саме наукового управління на державному рівні та у суспільстві, відстоюється рівність людей перед законом, справедливість відзначається як критерій ефективності управління суспільством. Набуває розвитку новоєвропейський етап державного управління, коли відбувається становлення розвитку правової держави з одночасним розмежуванням політики та економіки. Перші спроби наукового обґрунтування державного управління здійснили камералісти Німеччини і Австрії.

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

Зазначимо, що на увагу заслуговують певні наукові школи, які незалежно одна від одної, сформувались у різних країнах, зокрема такі: класична школа, школа людських стосунків, школа «суспільного вибору», школа «соціології організацій» та когнітивний підхід до державного управління (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Наукові теорії та школи публічного управління XX ст.

Назва	Представники	Характеристика
Класична школа	А. Файоль, Л. Уайт, Л.Урвік, Дж. Муні, Т. Вулзи	Напрям в теорії адміністративно-державного управління, представники якого концентрували увагу на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління. Напрям в теорії адміністративно-державного управління. Представники здійснювали аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників

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

Короткий історичний огляд формування та розвитку теорій управління суспільством і країною наведено у табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Основні історичні етапи становлення поняття «публічне адміністрування»

Період	Характеристика
з XI ст.	Публічні службовці в цей час забезпечували задоволення особистих потреб, виконуючи канцелярські функції. Управління базувалося на усних інструкціях і угодах.
	Римська церква робить більший вклад у розвиток адміністрування, ніж світська влада за рахунок: принципу суворої ієрархічності; поділу публічного і приватного; використання римського права у світській сфері і церковного права – у церковній.
1050–1150 рр.	Розвиток ефективної бюрократії фахівців у різних областях, створення папської канцелярії, папського казначейства (Апостольська Палата) і папського суду (Консисторія), тобто перші "урядові" департаменти.
близько 1140 р.	Чернець Граціан написав збірку "Відповідності суперечних канонів" (Decretum Gratiani), де визначено принципи вертикальної і горизонтальної ієрархії та єдності команди. Деякі з частин цієї збірки було присвячено питанням адміністративної діяльності.
1236 р.	Рішення Синоду про необхідність правового навчання для клерків, тобто відбувся початок формалізації адміністративних структур.
XII ст. Київська Русь	Перевагу розвитку публічного адміністрування пов'язано з документом "Російська правда", тобто з розвитком публічного права та формуванням правової бази, але недоліком того часу є змішування публічного права з приватним становленням.
XIV–XV ст.	Поява "колегіальних адміністрацій", які контролюють і координують реалізацію політики у певних сферах, виконуючи при цьому як політичні, так й адміністративні завдання. Розвиток міст та університетської науки, що також позначилось на публічній службі.
XV–XVI ст.	Збільшення влади світських правителів, які встановлюють монополію на використання сили та стягування податків, за рахунок подальшої диференціації та формалізації публічної служби. Для службовців видаються формальні інструкції та постанови, у яких приділяється увага їхнім завданням, компетенції, заробітній платі, ієрархії тощо.
XVI ст.	Книга Клода де Сейселля "Французька монархія" (1519), написана для короля Франсуа I. Де Сейселль стверджує, що монарх є лише державним функціонером. Відбувається зміна політичної ідеології – монархія все більше і більше розцінюється як інструмент забезпечення суспільного добробуту (поняття "загального блага").

XVII ст.	Публічне адміністрування стає об´єктом академічного інтересу, починають з'являтися теоретичні обґрунтування щодо поділу суспільної та приватної сфер. Відзначається, що основними якостями вищого функціонера повинні бути лояль- ність і нейтральність (Й. Альтузіус у своїй книзі *Politica Methodice Digesta* (1603) навів цілий список характеристик функціонера). Й. Альтузіус зазначає, що функціонер повинен при ухваленні рішень та виданні декретів враховувати побажання громадян. Він не повинен бути необачним, але, що найголовніше, жоден особистий інтерес не має перешкоджати адекватному виконанню його офіційних обов'язків. Подальша централізація влади, розвиток більш ефективних систем оподатковування та створення постійної армії, що організовувалася на основі територіального й ієрархічного принципів. Втрата монархом монополії на управління державою та перехід влади до групи осіб
кінець XVI –початок XIX ст.	24 січня 1722 р. Петро I затвердив "Табель про ранги", де формувався підхід, що відкривав можливість приходу на публічну службу людей з менш знатних верств суспільства та висунення на державні посади не тільки "за породою", але і за здібностями. Відбувається посилення ролі держави, у зв'язку з чим правителі все більше мали потребу в професійній бюрократії та приділяли все більше уваги структурі і функціонуванню своїх адміністративних апаратів. Разом із тим не існувало відкритого доступу в "коридори влади" для громадськості; нечітко була визначена компетенція різних державних відомств; широко практикувалося хабарництво; не було чітко визначеного розміру заробітної плати і була відсутня формальна пенсія; переважало колегіальне прийняття рішень
1780–1880 рр.	Зароджуються сучасні системи органів публічного адміністрування та публічної служби – службовець здійснює діяльність з врахуванням державних інтересів, є відповідальним не перед правителем, а владою, яку він уособлює
початок XIX ст.	Була сформульована концепція, згідно з якою держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху. Видана в 1808 р. Ч. Бонніном у Адміністративному кодексі, що містив 708 розділів, в основі якого покладені 68 принципів публічної адміністрації, також в роботі здійснювалося розмежування між політикою і адмініструванням. Реорганізація структур і збільшення кількості різних департаментів у зв'язку з посиленням їхньої спеціалізації, що відбуваються в розглянутий час, уряди прагнули певного упорядкування задач, що постають перед службовцями. З'являється система діловодства. Спостерігається і поступова відмова від середньовічного принципу "єдності команди", що передбачає колегіальне прийняття рішень
останні десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст.	Істотний поштовх розробці теорій публічного адміністрування був зроблений реформами в системі адміністрування, що почалися в США, а потім і в низці європейських країн. Поява теорій наукового управління у сфері бізнесу. Диференціація соціальних і гуманітарних наук, виділення соціології, політичної й економічної наук.

	Розробка базових концептуальних установ і принципів теорії публічного адміністрування як самостійної галузі досліджень М. Вебером, зокрема, розробка найважливіших установ і концепцій держави як головного суб´єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату. Введення так званої теорії "адміністративної ефективності" Вудро Вільсоном, а також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами і інститутами демократії
1895 р.	Зроблена спроба виявити і проаналізувати основні принципи публічного адміністрування Франції (А. Есмен "Елементи конституційного права"). Праці Л. Дюги, А. Мішеля, М. Оріу заклали основи інституційного підходу до проблем публічного адміністрування
наприкінці XIX ст.-початок XX ст.	У Лондонській школі економіки і політичних наук, пізніше в Оксфордському, Кембріджському, Манчестерському, Ліверпульському та інших університетах викладали та вивчали системи публічного адміністрування політичних інститутів, публічної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Меннінг, У. Робсон, Г. Файнер. Представники школи наукового (класичного) менеджменту: Л. Уайт, Ф. Тейлор, Дж. Муні, Ф. і Л. Гілберт Г. Емерсон, Г. Форд вважали, що система публічного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Для них було характерним визнання існування найтіснішого зв´язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами. У 1916 р. А. Файоль сформулював "Теорію адміністрації" (заклав основоположні принципи управління школи "наукового менеджменту"). Він стверджував, що пропоновані положення і установи є універсальними і можуть застосовуватися майже в усіх сферах суспільного життя: економіці, системі публічного адміністрування, армії і т. д. А. Файоль стверджував, що управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати
XX ст. – кінець 80-х рр. XX ст..	Формується "традиційна модель" публічного адміністрування. Характеризується як 80-х рр. XX ст. адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково слугують будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб´єктами.
20–50-ті рр. XX ст.	Вклад у публічне адміністрування фундаментальних праць Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Гьюлика і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ у період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними вийшли роботи У. Бенніса іФ. Слейтера, Р. Сейдмана. Важливу роль, і не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, зіграли праці Дж. М. Кейнса – книги "Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей" (1936 р.). Вони також вплинули на публічне адміністрування в цілому. Дж. М. Кейнс виділяв головний недолік ринкової

	економіки – її схильність до періодичних економічних криз і безробіття. Його послідовники в 40–60-х роках XX ст. створили стрункy концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Відбувається виділення структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, а також їх статусу та ролі в системі публічного адміністрування (*структурно-функціональний підхід*). Необхідність виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством в цілому (*системний підхід*) певних пропозицій з оподаткування (*психологічний підхід*)
70-ті рр. XX ст.	На думку Г. Лассуелла та Д. Лернера, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проектів або оцінювання економічної дії
80–90-ті рр. XX ст.	Починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування (гуманітарний та соціально- інженерний підходи). Представники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінюваному світі бюрократизація владних структур, що у багато разів підсилює негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має, як наслідок, зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення

Контрольні запитання для самоперевірки

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

ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Поняття структури управління
2. Характерні риси організаційної структури публічного управління
3. Основи побудови організаційних структур публічного управління
4. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління
5. Унітарна та федеративна організації публічного управління
Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поняття структури управління

Структура (від лат. structura – будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.

Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально діючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. По відношенню до системи структура є показником її організованості.

Переходячи від абстрактної категорії «структура» до поняття «структура управління», слід зважити на те, що об'єктом структуризації, наприклад, в державній установі, може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організа- ції, структура технічних засобів, структура методів управління, структу- ра функцій управління тощо).

Структура управління – це сукупність ланок і рівнів (або щаблів) управління, їх підпорядкованість і взаємозв'язок.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи кілька функцій управління. Наприклад, у державному органі – це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління слід відносити також керівників, які здійснюють регулювання та координацію діяльності кількох структурних підрозділів, скажімо, керівника управління.

Рівень (щабель) управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівнів управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамі- чні системи, та відношення детермінації. Структури управління установ і підприємств будуються як багатоповерхові споруди з кількох послідовно

розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість рівнів управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього структура може бути, наприклад, двоступеневою, триступеневою тощо. При вирішенні питання про те, які ланки слід створювати на тому чи іншому щаблі управління, слід враховувати обсяг робіт з виконання відповідних функцій. Це означає, що необов'язково на кожному щаблі управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції.

Важливим елементом структур управління є внутрішньо-структурні зв'язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За їхньою допомогою передається інформація поміж керівниками та струк- турними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності.

Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності.

Структура управління звичайно зображується у вигляді схем, при цьому ланки управління зображують прямокутниками, а зв'язки – лініями.

2. Характерні риси організаційної структури публічного управління

Організаційна структура публічного управління – це компонент системи публічного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських впливів і підтри- мання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка публічно-управлінської системи»

(міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві держав- ні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі та вертикалі, організаційна структура публічного управління набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

Можна виокремити три види зв'язків в організаційній структурі публічного управління:

● субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);

● реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);

● координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі публічного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній має право скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право плановобюджетної ініціативи; – право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;

- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний, наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціювання спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають поміж собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

3. Основи побудови організаційних структур публічного управління

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;
- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

В організаційних структурах, зокрема державного управління, використовують такі організаційні схеми: - *лінійна;* - *функціональна;* - *лінійно- функціональна або штабна;* - *програмно-цільова;* - *матрична.*

Різноманітність організаційних схем організаційних структур ще більше посилюється, якщо брати до уваги відмінність у розмірах, складності та сфері діяльності реальних об'єктів та суб'єктів управління. Однак, незалежно від різноманітності реальних об'єктів і систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати належність постійних зв'язків, закономірностей.

А) Лінійна структура управління створюється на основі побудови апа- рату управління лише із підпорядкованих елементів. Ланки кожного ни- зового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника наступного, вищого рівня. Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний лише одному керівникові, і тому пов'язаний з вищою ланкою управління тільки через нього.

Лінійна структура управління базується на єдиноначальності (одна особа зосереджує у своїх руках керівництво усією сукупністю операцій, що мають одну мету) та єдності розпоряджень (передання обов'язкових для виконання команд кожній з ланок одного рівня тільки від одного керівника).

Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає згідно з принципом єдиноначальності, за весь обсяг діяльності того підрозділу, який йому підлеглий, та поряд з загальним керівництвом здійснює виконання всіх функцій управління на об'єкті, який йому доручено. Це веде до централізації повноважень по відношенню до прийняття стратегічних та поточних рішень. Інформація при цьому передається лише двома взаємопов'язаними напрямками – згори донизу та знизу догори, згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура є логічно найбільш стрункою та формально визначеною, але разом з тим найменш гнучкою. Її використання має сенс тоді, коли коло вирішуваних завдань мале, а самі завдання доволі нескладні і можуть бути вирішені на найближчих вищих щаблях. Тому лінійна структура орієнтує керівників переважно на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів. Як правило, вона чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій, що повторюються, але важко пристосовуються до нових цілей. Головний недолік лінійної структури – слабка координація ланок, що підлеглі одному керівникові, а також те, що керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок.

Б) Функціональна структура управління будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна лан- ка даної системи управління здійснює визначену функцію.

Функціональна спеціалізація апарату управління значно підвищує його ефективність. Замість універсальних керівників, що мають розбиратися у виконанні всіх функцій управління, формується апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, що мають штат співпрацівників, які відповідають за доручену ділянку праці. За такої структури функціональні керівники спеціалізуються на виконанні окре- мих функцій управління: один відповідає за планування, інший – за логістику тощо. Кожен із функціональних керівників може давати дору-

чення усім виконавцям. Керівні вказівки стають більш кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпоряджень, оскільки нижчі ланки не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу, а також як їх узгоджувати поміж собою.

Функціональна структура управління сприяє кращому вирішенню окремих завдань, водночас вона розриває управлінський процес, який є єдиним за своєю природою. Недоліки функціональних структур виявляються особливо виразно тоді, коли вирішуються питання перспективного розвитку організації.

В) Лінійно-функціональна структура забезпечує новий поділ праці, за якого лінійні ланки управління покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні – консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. При цьому зв'язки «керівник – підлеглий» будуються за ієрархічною лінією таким чином, щоб кожен працівник був підзвітний лише одній особі. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво за реалізації функцій управління та впливають на підрозділи за формальної відсутності розпорядницьких прав. Штаби готують кваліфіковані управлінські рішення, але затверджує та передає їх на нижчі щаблі лінійний керівник.

Лінійно-штабні структури тривалий час переважали при побудові організаційних структур управління підприємствами і установами. Вони особливо ефективні для організацій, що функціонують у стабільному режимі та мають рівномірний розвиток, не мають сторонніх впливів з боку навколишнього середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках установлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищих органів управління.

Однак за появи нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує прийняття творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціювання системи управління. До таких проблем відносять: перехід на випуск суттєво нової продукції або докорінне змінювання технології, використання принципово нових шляхів розвитку (технічне переозброєння, реконструкція, цільова переорієнтація), вирішення оригінальних або особливо складних конструкторських, технологічних, економічних, політичних організаційних завдань. При їх виникненні потрібно перерозподілити горизонтальні зв'язки або знову їх сформувати.

Постійна необхідність у злагодженому прийнятті рішень на вищому щаблі управління (через різноманітність і різнохарактерність горизонтальних зв'язків) веде до значної затримки термінів реалізації цілей, зниження якості рішень, що приймаються, різкого збільшення витрат на управління та запровадження його результатів у життя. Під час вирі-

шення проблемних завдань функціювання організації, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура управління стає неефективною.

Із розвитком систем управління виникли нові види організаційних структур, серед яких найбільш поширеними є програмно-цільові, матричні та дивізійні типи структур.

Г) Програмно-цільова структура управління – особливий тип структури, що є подібним до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй. Сутність і призначення программно-цільових структур визначаються комплексним підходом до об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з наголошенням на виявленні в ній взаємних зв'язків і залежностей, що спрямовані на досягнення кінцевої мети системи.

Формування программно-цільової структури управління відбувається з урахуванням умов та вимог, що обумовлюють її складові, характер і зміст зв'язків поміж ними з урахуванням механізму функціювання системи.

Деякі фахівці зі сфери побудови організаційних структур управління вважають, що, оскільки програмно-цільова структура діє в межах системи управління, що склалася, то мають бути збережені встановлені вертикальні зв'язки керівництва – підлеглості. Таким чином, зв'язки органів программно-цільової структури з усіма підрозділами та виконавцями, що входять у функціональну структуру, є перш за все функціональними. Це забезпечує єдність розпоряджень з боку вищого керівництва ва організації, запобігає виникненню серйозних суперечностей при виконанні різних програм, робить роботу системи стійкою в умовах різноманітних цілей, що змінюються.

Основу программно-цільової структури становить спеціальний орган управління, призначений для формування, координування та регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які відносять до даної програми. Цей орган программно-цільової структури інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціювання та змісту керованих програм. Його функції, повноваження та відповідальність зумовлюються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, – керівника програми.

Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної та програмно-цільової структур призвів до виникнення ***Д) матричної структури,*** що застосовується нині в цілій низці організацій, зокрема таких, що здійснюють інноваційну діяльність. При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлег- лий. Виконавець (за програмою або проектом) перебуває в точці пере- хрестя міжфункціональних зв'язків, що регулюються як

керівником про- грами, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. У матричній моделі взаємодія лінійно-функціональної і программно-цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, що притаманні механізму управління та не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими самими рівнями управління. Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки. Найбільшого поширення матрична структура отримала в науково-дослідних і проектних організаціях, де виконавці можуть бути підлеглими керівникові підрозділу, наприклад, начальнику комплексного проектування та керівникові проекту, у виконанні якого він бере участь.

При матричній структурі керівник проекту або програми може виступати в кількох ролях, а саме:

- як функціональний керівник; йому не підлеглий персонал підрозділів, який зайнятий у виконанні проекту; його повноваження обмежуються інформуванням, консультуванням і плануванням;

- як лінійний керівник; для розроблення проекту створюється спеціальний підрозділ, до складу якого входять особи, відокремлені від інших підрозділів, і передаються тимчасово в повне розпорядження керівникові проекту;

- як лінійний керівник за одними функціями і функціональний – за іншими. Наприклад, керівник проекту не має права на вирішення таких питань, як приймання та звільнення з роботи, визначення рівня заробітної плати осіб, що зайняті в роботі над проектом. Але він має право на видачу завдань, установлення термінів виконання робіт, принципів виконання робіт та їх оцінювання, може встановлювати розміри премій, пов'язаних із цим проектом.

Перелічені типи структур належать до ієрархічного типу організації управління, до яких належить також так звана ***Ж) дивізійна структура*** (від англ. division – відділення), перші розробки якої відносять до 20-х років, а пік практичного використання – до 60–70-х рр. XX ст. Необхідність нових підходів до організації управління була зумовлена різким збільшенням розмірів підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням технологічних процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється. Першими перебудову структури за цією моделлю почали великі організації, які в межах своїх підприємств-велетнів (корпорацій) почали створювати виробничі відділення, надавши їм деякої самостійності у здійсненні оперативної діяльності. Водночас адміністрація залишила за собою право жорсткого

контролю по загальнокорпоративних питаннях стратегії розвитку, науково-дослідних розробок, інвестицій тощо. Тому такий тип структури характеризують почасту як поєднання централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація при збереженні координації та контролю).

Ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізійною структурою стають не керівники функціональних підрозділів, а менеджери, які очолюють виробничі відділення.

Структуризація організації за відділеннями здійснюється за одним із трьох критеріїв:

1) за продукцією, що випускається, або за послугами, які надаються (спеціалізація за продуктом виробництва);

2) за орієнтацією на споживача (спеціалізація за споживачами);

3) за територіями, що обслуговуються (регіональна спеціалізація). Такий підхід забезпечує щільніший взаємозв'язок виробництва зі споживачем, суттєво прискорюючи реакцію виробництва на зміни, що здійснюються у зовнішньому середовищі.

Поза тим дивізійні структури управління призвели до зростання кількості ієрархічних рівнів у вертикалі управління. Почасту вони потребують формування проміжних рівнів менеджменту для координування роботи відділень, груп тощо. Дублювання функцій управління на різних рівнях врешті-решт призводить до збільшення управлінського персона- лу та коштів на його утримання.

Нині визнано, що різні модифікації ієрархічних структур не дають змогу вирішувати проблеми координації функціональних ланок по горизонталі, підвищення відповідальності та поширення повноважень керівників низових та середніх щаблів, вивільнення вищого ешелону від оперативного контролю. Відтак був потрібний перехід до більш гнучких структур, більш пристосованих до динамічних змін і вимог виробництва. Таким типом структур є органічний тип, тобто такий тип структури управління, який характеризується індивідуальною відповідальністю кожного працівника за загальний результат. Структури управління органічного типу зовні схожі на ієрархічні структури. Відмінність між ними полягає не в зовнішньому вигляді, а у функціюванні.

Порівняння ієрархічного та органічного типів структур управління звичайно здійснюється за кількома параметрами.

Різновидом органічного типу структур є проектні, матричні, програмно-цільові, бригадні форми організації управління.

Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного органу, організації, установи, підприємства тощо, його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.

4. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість (закритість) системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі «згори донизу» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшен- ня кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шко- ди для інтересів системи, яка функціює як єдине ціле.

У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило***, дві форми децентралізації:***

- децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (терторіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);
- децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

У різних країнах по-різному застосовують означені форми децентралізації влади. Так, Велика Британія відома як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад і більш значущих спільнот людей, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання державної адміністрації, органи якої на місцях відсутні. Цим шляхом ідуть також США, Канада, Австралія та деякі інші країни. У спеціальній літературі такий тип місцевого управління, що склався у Великій Британії та згаданих країнах, прийнято називати англосаксонським, або класичним, типом місцевого самоврядування.

Свої особливості має місцеве управління у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його характерною ознакою є те, що поряд із

місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури – префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно місцеАвого самоврядування, його органів і посадових осіб. Цей тип місцевого управління має назву французького, або континентального.

Упродовж багатьох десятиліть панівним принципом побудови державної влади в СРСР, до складу якого входила й Україна, був принцип її єдності, який зумовлював, своєю чергою, єдність системи рад як органів цієї влади. Тому місцеві ради були конституйовані як органи єдиної державної влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) і розглядались у теорії та практиці державного будівництва радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, проводир її рішень на місцях, тобто як певна урядова адміністрація, а з іншого – як організація місцевого населення, що покликана вирішувати «всі питання місцевого значення», тобто як органи місцевого самоврядування. Цей тип організації управління на місцях дістав назву радянського. До того ж, виконавчі органи місцевих рад, як вже зазначалося, перебували в подвійному підпорядкуванні, тобто входили до урядової вертикалі.

Отже, перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка форма децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру. В Україні застосовується метод децентралізації влади на основі місцевого самоврядування.

Централізація в публічному управлінні покликана внести організуючий момент у функціювання органів державної влади, спрямовувати їхню діяльність у річище реалізації єдиної державної політики. Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Така ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика доводить, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного публічного управління і зумовлена об’єктивними та суб’єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок

недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень поміж органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів.

Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації та децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є, по суті, відкрито-закритою. Реальне здійснення публічного управління постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно підсилюється, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак перекоси в бік децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління є не просто сумою двох складових, в яких збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали шляхом організаційно-правового забезпечення процес централізації і децентралізації в публічному управлінні.

Конституційна модель організації влади в Україні з урахуванням принципів централізації і децентралізації зафіксована в VI і XI розділах Конституції України. У VI розділі Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один ви- щий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Деконцентрація влади здійснюється через утворення територіальних підрозділів центральних органів і місцевих державних адміністрацій, а децентралізація – шляхом запровадження елементів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Розв’язати проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації на поточному етапі державного будівництва покликана адміністративна реформа в Україні.

5. Унітарна та федеративна організації публічного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури публічного управління виступає державний устрій. ***Форма публічного устрою*** – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

Унітарна держава – держава, де всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державного статусу.

Територія унітарної держави складається з адміністративно-територіальних або політико-територіальних одиниць, яких, за окремими винятками, не наділяють власним правовим статусом, а статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління в межах цих одиниць, визначають актами чинно- го законодавства центральної влади.

Як форму державного устрою її характеризують такі ознаки:

♦ єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної);

♦ єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень;

♦ єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни;

♦ єдина система права і судова система (зокрема, єдине громадянство);

♦ єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури публічного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм виявляється різною мірою та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збирання місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіту, охорону здоров’я тощо.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів (суб’єктів) федерації.

Федеративну державу характеризують такі ознаки:

♦ вона має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб’єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ);

♦ суб’єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною й економічною самостійністю;

♦ суб’єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації;

♦ суб’єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації;

♦ суб’єкти федерації мають своє законодавство, мають право вида-

вати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають юридичну силу на території цього суб'єкта федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації);

♦ суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (щодо федеральних систем вони є відповідни- ми підсистемами; порядок їх організації, процедури та межі юрисдикції визначає федеральна конституція).

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації та висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Зазвичай конституція федерації встановлює перелік повноважень, які належать до відання федерації. Усі інші питання належать до відання її суб'єктів. У федеративній конституції може встановлюватися також перелік питань спільного відання. Обсяг прав і повноважень суб'єктів федерації залежить від історичних традицій, рівня розвитку та інших факторів. Рівність суб'єктів федерації є обов'язковою умовою федерації.

Кожна держава має свою історію становлення та розвитку, в якій міграція населення, міжосібні обміни, етнічні процеси та інші явища сформували її сучасний національний склад. У цьому зв'язку забезпечення гармонійного та стабільного розвитку суспільства зумовлює необхідність враховування національних компонентів при побудові організаційної структури державного управління.

Державний устрій, який полягає в розподілі влади по вертикалі, покликаний постійно і неухильно зближувати владу і людину, надавати можливість кожному громадянину, незалежно від його національних ознак, завжди й усюди брати активну участь у процесах державного управління. У цьому контексті слід пам'ятати про значення розвитку місцевого самоврядування. Його прив'язка до місця проживання людей дає їм змогу в його межах вирішувати переважну більшість питань практичної реалізації своїх інтересів, зокрема національних і культурних.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Окресліть суттєві риси організаційної структури публічного управління.
2. Перерахуйте умови та фактори впливу на побудову системи публічного управління.
3. Охарактеризуйте відмінність поміж основними організаційними структурами, що застосовуються у публічному управлінні.
4. Оцініть переваги і недоліки унітарної побудови організаційної структури публічного управління.
5. Оцініть переваги та недоліки федеративної побудови організаційної структури публічного управління.

ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1. Американський та європейський підходи до державного управління
2. Централізований і децентралізований підходи розвитку державної служби
3. Закриті й відкриті системи державної служби
4. Освіта та принципи системи державної служби
5. Становлення та розвиток державної служби в Україні
Контрольні запитання для самоперевірки

1. Американський та європейський підходи до державного управління

Вивчення державного управління належить розпочинати з аналізу його визначення, масштабу й галузі дослідження. Для цього ми розглянемо державне управління у 2-х підходах — американському і європейському.

Щоб зрозуміти *американський підхід*, слід розглянути історію розвитку державного управління. Із неї постають конкретні питання, як, скажімо, що таке управління — мистецтво чи наука, а також: чи відокремлена політика від управління? Ці питання створюють основу для розуміння державного управління в Америці.

Підхід Вільсона

Предмету державного управління поклала початок книжка, що вийшла під назвою «Дослідження управління», яку написав В. Вільсон в 1887 р., майже по 100 роках після заснування американської системи врядування. Центральні ідеї Вільсона можна визначити так:

Управління має стати точною наукою, яка б ґрунтувалася на певних теоретичних засадах, мала б власний категоріальний апарат, власну методологічну базу тощо.

«Наука управління — це найпізніший плід того вивчення політичної науки, яке розпочалося 2200 років тому», тобто управління є продовженням політичної науки.

Розмежування політики і управління для того, щоб знайти засади, які допомагали б державним організаціям і службовцям визначити їх функції та роль.

Зосередження державного управління для своїх засад має концентруватись у сфері бізнесу та методах управління ним.

Піднесення управлінської професії, покликаної служити інтересам власників бізнесу, а саме, виконання завдання максимального збільшення прибутків, а також управління людськими і фінансовими ресурсами в найбільш ефективний, економічний і продуктивний спосіб.

Підсумовуючи головні положення позиції Вільсона, можна побачити, що він уявляв собі управління як розвинену науку з конкретними засадами, як розмежування політики й управління у функціях і ролях врядування, а також як основу для розвитку управління через методи управління бізнесом з наголосом на економічності й ефективності чи економічній раціональності. Вільсонівська концепція науки управління зазнала певного впливу в термінах розвитку руху наукового управління Ф. Тейлора й розвитку засад управлінської школи від початку XX ст. до кінця 30-х рр. Однак протягом усього того періоду були альтернативи цим ідеям, які зрештою призвели до заперечення деяких вільсонівських концепцій і, зокрема, концепцій науки управління й розмежування політики й управління.

Підхід Вайта

Концепція науки управління значною мірою була дискредитована в 40-х рр. Великий підручник під назвою «Вступ до вивчення державного управління» (Leonad White. Study of Public Administration. 3rd edition, 1948), який написав у той час Л. Вайт, відкривається розділом «Мистецтво управління». Ось визначення Вайта: «Мистецтво управління — це керівництво, координування й контроль, які здійснюються над багатьма людьми для досягнення певної цілі. Це мистецтво пронизує всі рівні організації, зв'язуючи між собою багато професій, ремесел, спеціальностей; це внесок, який, хоч і так само необхідний, не є внеском менеджменту».

Еволюція мислення в державному управлінні стає очевидною, якщо переглянути зміст 4-го видання підручника Вайта, здійсненого 1955 р. У ньому Вайт залишає розділ «Мистецтво управління», але додає розділ «Політика й управління». У цьому розділі він спростував і поховав вільсонівську позицію розмежування політики і управління. Вайт робить висновок: «Отож, твердження, що політика й управління — це окремі й автономні структури чи процеси в американській системі, очевидно хибне».

Отже, в американській перспективі була певна плутанина щодо визначення галузі державного управління. Уся ця галузь, її зміст, здається, є сумішшю політики, бізнесу й економіки. По суті, державне управління, якщо розглядати весь спектр його змісту, охоплює також соціологію, психологію і навіть деякі точні науки там, де йдеться про математичні методи. Отже, державне управління — це галузь, яка складається з багатьох дисциплін та сфокусована на процесах і функціях управління. Більш конкретне та вичерпне визначення державного управління звучить так: «Державне управління:

1) це спільні зусилля певної групи людей в контексті держави;

2) охоплює всі три гілки влади — виконавчу, законодавчу й судову, а також їх взаємозв'язок;

3) виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;

4) істотно різниться від приватного управління;

5) тісно пов’язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг» (Nigro and Nigro, Seventh edition, 1989).

Державне управління в європейській перспективі

Європейський підхід до визначення галузі державного управління та його змісту є дуже точним. *Державне управління* — це підгалузь права в європейському підході. Це, мабуть, віддзеркалює тривале асоціювання громадської служби, як це відбувалося в Європі, зі здійсненням законів та браком впливу в політичних процесах. Європейські державні службовці дотримувалися жорсткішого розмежування політики і управлінської діяльності.

Осягнення європейського підходу до державного управління можна розпочати з короткого аналізу державного управління в Німеччині.

Складові завдань державного управління є основним питанням при з’ясуванні суті галузі державного управління. Американський підхід переважно погоджується, що її визначають політичний процес і законодавчі рішення. За такої ситуації спостерігається змішування політико-адміністративних функцій.

Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики і адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань. Правові норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов’язки.

Критерії економічності й ефективності створюють основу для управлінського ухвалення рішень в американському підході. Правові норми забезпечують лише широкий масштаб і мету, на основі яких державний адміністратор може ухвалити конкретне рішення. Раціональність спирається на критерії економічності й ефективності, що їх можна визначити за допомогою таких кількісних методів, як аналіз витрат/прибутків. Німецький державний адміністратор діє на іншій основі, яку характеризують так:
«Адміністратор може діяти інакше ніж бізнесмен, і його при цьому не звинуватять в ірраціональності. За наявної традиції верховенства закону у ФРН раціональність громадської дії насамперед забезпечується зведенням до купи норм і фактів, а також через визначення повноважень для кожної дії. Німецькі та європейські державні адміністратори мусять діяти в межах вкрай жорсткої бюрократичної системи. Необхідні умови для розуміння ними своїх завдань та методів ухвалення рішень виникають із глибокого й досконалого знання конституції, законів та адміністративних процесів. Їхня освіта повинна мати переважно юридичний нахил, а це значною мірою впливає на розвиток європейського державного управління.

Отже, ми розглянули два різні підходи до визначення державного управління. Американський підхід менш чіткий, але відкриває шлях для

багатодисциплінного методу вивчення державного управління. Це пояснюється історією розвитку його в США, яка охоплює лише 100 останніх років. Модель, яку застосовують до американського підходу, ґрунтується на піднесенні методів господарського управління, де основою для ухвалення рішень є економічна раціональність.

Європейський метод ґрунтується на давнішій, заснованій на праві традиції, яка визначає вивчення державного управління як галузі юридичної чи правової освіти. Європейські державні адміністратори мають чіткіше визначений предмет державного управління.

Обидва підходи добре пристосовані для відповідних політичних, економічних та соціальних умов. Кожен з них дозволяє державним службовцям з високою якістю виконувати службові обов'язки державного управління, і це підтверджує їхню обґрунтованість.

2. Централізований і децентралізований підходи розвитку державної служби

У суспільстві державну службу розглядають як важливу складову добре відлагодженої і відкритої демократичної системи. Державна служба має являти собою взірець поведінки, яка не лише змусить громадськість поважати діяльність уряду, а й буде приваблювати людей на роботу в державній службі.

Державну службу можна оцінити, спираючись на ряд критеріїв чи характерних особливостей державного управління.

Одна з центральних проблем у розвитку системи державної служби, яка спирається на оцінку заслуг, полягає у тому, як організувати набір кандидатів, їх відбір та розвиток державної служби. Розрізняють два підходи до вирішення цього складного питання: централізований і децентралізований.

Централізований підхід забезпечує більшу послідовність у розвитку політики державної служби, координації багатьох кадрових функцій, таких як набір кандидатів, тестування, кваліфікаційні критерії та системи оплати, і дає змогу владним політичним структурам розвивати довготермінове кадрове прогнозування і планування. Певні елементи економічності і ефективності в діях уряду є наслідками централізованого підходу. Вада в тому, що якщо потрібно багато рівнів схвалення, то затримки в процесі ухвалення рішень забиратимуть багато часу і шкодитимуть ефективності інших дій.

Там, де є висококваліфікований штат з управління кадрами на рівні наданих повноважень, є можливість більшої децентралізації функцій та обов'язків.

Децентралізований підхід, за якого міністерствам чи відомствам

дозволяється брати на себе більшу відповідальність за виконання кадрових функцій, ґрунтується на наданні керівництву можливості оперативніше реагувати на їхні потреби з комплектацією персоналу. Децентралізований підхід вимагає високого рівня інформації та координації між центральним відділом та окремим підрозділом. Для цього потрібні високорозвинені та комп'ютеризовані системи та системи обробки даних для збереження необхідного рівня контролю. Там, де відсутні управлінські та технічні можливості, малоймовірно, щоб децентралізований підхід міг бути успішним.

Для багатьох країн, де немає високорозвиненої державної служби на нижчих рівнях управління, варіант централізованого підходу до управління кадрами є найкращим.

Незалежно від підходів мають виконуватися основні вимоги розвитку кадрової діяльності. До них належать:

1. Визначення масштабу процедур оцінки персоналу.
2. Розробка методів набору і кваліфікаційних стандартів для залучення найкращих можливих кандидатів.
3. Установлення методів відбору, таких як тести, чи інших методів для визначення найкваліфікованіших та найздібніших людей.
4. Розробка методів опису та кваліфікації посад для встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на ці посади, а також для розвитку системи оплати праці та підвищення по службі.
5. Розробка системи оплати.
6. Розробка ліній поведінки й методів для проведення, підвищення і заохочення працівників, надання їм відпусток та вихідних днів, установлення процедур покарання та оскарження, а також політики щодо випробування і звільнення.
7. Створення можливостей для продовження навчання та професійного зростання.
8. Рекомендація нових ліній поведінки чи змін у теперішній політиці з метою ефективнішого управління кадрами.

Державна політика в умовах України, коли процес становлення її державності ще не завершився, має включати два основні напрями.

Перший з них пов'язаний із централізацією, другий – з децентралізацією. Що стосується централізації, то державна політика має передбачати досягнення, зокрема, і таких основних цілей, як забезпечення цілісності державних територій та недоторканності кордонів України. Ми маємо забезпечити функціонування та розвиток єдиної системи державного управління на нових засадах збереження унітарного державного устрою з одночасним розвитком процесів децентралізації у системі державного управління та місцевого самоврядування. До цілей у цій сфері належить забезпечення:

♦ правового верховенства України на всій її території, узгодженості рішень місцевих органів влади, органів влади АР Крим з Конституцією та законами України;

♦ єдиного економічного простору на всій державній території, єдиної грошово-кредитної, податкової, митної та фінансово-бюджетної систем;

♦ єдиних, гарантованих Конституцією України та законами стандартів якості та рівня життя регіонів України, а також стандартів послуг, що надаються громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування.

Під децентралізацією в Україні ми розуміємо передачу значної частини відповідальності щодо надання державних та громадських послуг між центральним та місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Процес децентралізації відповідальності та повноважень має супроводжуватися процесом розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, надання місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування таких дохідних джерел, які дозволяють їм самостійно фінансувати виконання покладених на них функцій та завдань. Результатом децентралізації має стати максимальне наближення влади до людей, створення умов, за яких основна частина державних та громадських послуг забезпечується органами найнижчого рівня у системі державної влади. Децентралізація має супроводжуватися встановленням партнерських стосунків між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при виконанні покладених на них завдань і має здійснюватися з урахуванням принципу ефективності надання державних та громадських послуг на тому рівні, де вона буде здійснюватися з мінімальними бюджетними видатками.

3. Закриті й відкриті системи державної служби

Два головні методи укомплектації штатом державної служби характеризують як відкриту, так і закриту систему.

Закриті системи ґрунтуються на обмеженому доступі до державної служби й низькій мобільності найманого державного службовця.

Європейська модель систем державної служби тяжіє до закритої системи, у зв'язку з класовою та соціальними структурами цих країн. ***Характерні особливості європейської моделі*** визначаються такими рисами:

♦ державна служба відповідає розмежуванню на головні класи (вищий, середній і нижчий) у суспільстві, яке спирається на освітні рівні;

♦ деякі обмеження мобільності державних службовців у структурі державної служби;

♦ еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж і статус;

♦ політичні нейтральність і захист, а також певність у роботі;

♦ ієрархічність як основа для підвищення;

♦ суворий кодекс поведінки та моралі.

Країни, де розвинені і підтримуються закриті системи, — Франція і Японія. У цих країнах діяльність закритих систем ґрунтується на зв'язку з конкретним освітнім закладом: Японія — Токійський університет, Франція — ENA (національна школа адміністрації).

Найкращий приклад моделі відкритої системи — це система державної служби США. Ця система дозволяє поступити на будь-який рівень державної служби відповідно до кваліфікації. Немає закладу, який постачав би кадри, і вищі рівні державної служби мають менш виражений класовий та соціальний характер. Завдяки такому вільному вступу з університетів, бізнесу та промисловості урядова служба забезпечила основу для певної соціальної мобільності й утримує державну службу від наслідування жорсткої класової структури, властивої закритій системі.

Вступ на державну службу США значно спрощений завдяки гнучкій практиці приймання на роботу відносно кваліфікації, зокрема освіти, завдяки застосуванню специфічних іспитів для даної посади, а не загальних конкурсних іспитів і наданню окремим керівникам на певних рівнях повноважень приймати на роботу.

4. Освіта та принципи системи державної служби

Із проблемою відкритої чи закритої системи пов'язана ідея представницької бюрократії.

Представницька бюрократія — це наявність певного зв'язку між складом державної служби та структурою суспільства. Це в основному дає уявлення про становище, згідно з яким класова основа державної служби має віддзеркалювати пропорцію людей у цих класах.

Аргументи на користь того, щоб склад державної служби віддзеркалював пропорції соціальних класів:

1. Громадяни мають право служити на всіх рівнях державної служби, тобто демократичне суспільство передбачає, що різні прошарки суспільства повинні бути репрезентовані на всіх рівнях влади і мають змогу впливати на політичні та управлінські рішення суспільства. Із цього погляду представницька бюрократія стає захисником соціальної класової системи (приклад – США).

2. Забезпечення соціального вирівнювання класів, економічний стан яких дуже нерівний: такі засади прийому на роботу повинні спиратися не лише на соціальні, але й на статеві, етнічні ознаки.

Переважання середнього чи вищого класу серед старших державних

службовців – частина більш закритої системи державної служби (приклад – Франція).

Освіта відіграє дуже важливу роль при вступі в систему державної служби. Існує високий ступінь зв'язку між певними освітніми закладами (Токійський, Оксфордський та Кембриджський університети) і вступом на державну службу.

Можна виділити два підходи до освіти державних службовців. Цей поділ базується на існуванні закритої і відкритої державної служби, це загальний і спеціалізований підходи. У світі довго точилися суперечки навколо того, який підхід є кращим. Розглянемо це питання на прикладі європейської, британської та американської систем освіти.

Європейський метод (спеціалізований) найкраще ілюструє приклад французької системи й освітніх закладів, що постачають кадри для державної служби. Французи дають освіту своїм державним службовцям у таких закладах, як Національна школа адміністрації та Політехнічна школа, але вони розділили загальне і спеціалізоване навчання, використовуючи до 70 різних типів шкіл.

Так, для освіти службовця високого рівня загальної орієнтації використовують національні школи адміністрації, де читають курси з менеджменту, фінансів та права (при цьому правова підготовка є основною в навчанні державних службовців). Для підготовки технічних фахівців, таких як інженери, французи використовують технічні інститути, які забезпечують потрібні кваліфіковані кадри. Слід зазначити, що головна особливість французького підходу полягає в тому, що можна готувати і соціалізувати основних державних службовців відповідно до потреб уряду, але водночас вони є вузькими спеціалістами, підготовленими для виконання лише конкретних обов'язків. Крім того, випускники залишаються у відповідній сфері, оскільки вони пов'язані з організаціями (так званими корпусами), віддані їм.

Британський підхід спирається на загальну освіту державних службовців за рахунок технічної освіти. У британській службі вищі рівні посідає еліта, що здобула загальну підготовку, при цьому найбільші шанси службового зростання мають випускники Оксфордського та Кембриджського університетів, які здобули гуманітарну освіту. Загальна освіта і соціалізація британської державної служби закладена саме в цій освітній основі.

Американський підхід відкритої системи вступу на державну службу полягає в освіті фахівця через великі університетські системи. Уже згодом, протягом своєї кар'єри, керівники отримують управлінську підготовку, її американська модель більше спрямована на відповідність здібностей індивіда конкретній роботі. Такий підхід базується на тому, що майбутній державний службовець досягає певної посади, покладаючись на свою

технічну підготовку, а вже потім, протягом кар'єри, вони можуть засвоїти навички та вміння управлінця вищого рівня.

Історія, традиція та культура відіграли істотну роль у розвитку систем державної служби. Багато країн і сьогодні намагаються розвинути чи реформувати свої системи державної служби. Американський учений Шталь визначив основні принципи, які мають універсальний характер і пронизують усі культури.

Основні принципи державної служби:

1. Управління кадрами слід розглядати як частину загального управління, а не функцію ізольованого від головного потоку державного управління.
2. Управління кадрами слід розглядати як динамічне, а не статичне (воно постійно розвивається і змінюється).
3. Кадрова система має забезпечувати нормальні умови зайнятості, такі як умови праці, оплати та просування по службі.
4. Характер і напрямок професійної служби мають показувати визнання власної гідності й повагу до людської особистості.
5. Відбір, стимулювання і утримання державних службовців завжди має ґрунтуватися на здібностях та заслугах.
6. Адміністративні системи влади, довіра людей, стиль виконавчого управління повинні бути достатньо мотивовані та лояльні для того, щоб стимулювати звільнення людської енергії та ідей в інтересах державної служби.

Перелічені вище принципи можуть забезпечити основу для розвитку законів та статуту державної служби незалежно від типу системи державної служби, прийнятого в країні. Вони репрезентують основні людські та професійні якості, які є основою для існування ефективної державної служби в демократичному суспільстві.

5. Становлення та розвиток державної служби в Україні

Україна сьогодні переживає у своєму розвиткові перехідний період від планово-адміністративного типу економіки до ринкового. Це накладає певний відбиток на сформованість та рівень розвитку державної служби в країні.

Державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців.

Інструментом організації державної служби є система законодавчих та нормативно-правових актів, і це перш за все Конституція України, Закон України «Про державну службу», а також інші законодавчі акти, укази і розпорядження Президента України, документи Кабінету Міністрів України,

які як програмно-цільові документи визначають основні засади формування системи кадрового забезпечення державної служби.

Майже 150 актів, які стосуються державної служби, визначають сьогодні зміст кадрової політики держави і аспекти її реалізації на трансформаційному етапі розвитку держави.

Державна політика у сфері державної служби згідно із Законом України «Про державну службу» визначається Верховною Радою України.

Для практичного запровадження засад державної служби Кабінет Міністрів України постановою № 209 від 2 квітня 1994 року утворив Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України як центральний орган виконавчої влади, поклавши на нього проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.

Державну службу слід розглядати як систему громадських зв'язків і відносин, а не як суму службовців та установ.

Визначення мети та функцій державної служби є основою побудови ефективної взаємодії органів управління державної служби з кадровими службами державної влади й управління.

Відзначимо кілька ***основних напрямків державної служби.***

1. Як державний соціальний інститут вона має сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу.

2. І другий напрямок у визначенні мети державної служби – вона має створити об'єктивну систему виявлення та добору людей для роботи в держапараті.

Функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві. *Вона має забезпечити ефективне функціонування всіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян.*

У той же час ***державна служба*** – це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління.

Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який могла б реалізуватися демократична сутність держави, підтримувалась вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат став лідером суспільного розвитку.

Призначення державної служби – є головним засобом реалізації функцій соціальної держави, коли якісно змінюється, у чомусь звужується сфера державного регулювання в економіці та духовній сфері і набувають розвитку саморегулюючі, самоврядні процеси.

Звідси змінюється соціальне призначення державної служби. Вона

призначена через створення умов для ефективної діяльності державних інтересів висловлювати та захищати інтереси всіх верств населення. Вона має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою, вести за собою суспільний розвиток. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, її структури, відносини та зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх у суспільне життя.

З урахуванням висловлених міркувань щодо мети, функцій і призначення державної служби визначаються ***основні завдання державної служби.***

● Одним з основних завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Це викликано тими обставинами, що в останні роки знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається тим конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою.

● Наступне завдання державної служби — досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат має поряд з виконанням вимог Конституції і законів України виконувати постанови органів державного управління. У цьому полягає основний обов'язок держслужби, який забезпечує управління державою.

● Ще одним вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

● До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Втілення в життя завдань державної служби потребує вирішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Ідеться про формування державного апарату нового типу та кадрового забезпечення державної служби.

Для розкриття змісту державної служби обов'язковим є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, найважливіші у змісті та значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принципи державної служби обумовлені існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління. Їхнє дослідження дає змогу відповісти на головні питання інституту державної служби, що супроводжує систему державно-службових відносин, без чого не може функціонувати державна служба.

Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби. Відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості.

Система принципів державної служби складається з *конституційних*, зумовлених положеннями Конституції та законодавства України, і *організаційно-функціональних*, які віддзеркалюють засади побудови та функціонування державного апарату та державної служби.

До конституційних слід віднести такі принципи:

- служіння народу України;
- верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами;
- демократизм і законність;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- гуманізм та соціальна справедливість;
- єдність державної влади;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову;
- рівний доступ громадян до державної служби;
- позапартійність державної служби, відокремлення релігійних об’єднань від держави.

Організаційно-функціональні принципи державної служби визначені в спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу, які визначають специфічні відносини державно-службового характеру. До них належать такі принципи:

- обов’язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їхніх повноважень і згідно із законодавством України;
- єдність основних вимог, що висуваються до державної служби;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі державних службовців;
- прозорість у здійсненні державної служби;
- персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають;
- дотримання прав і законних інтересів суб’єктів системи державного управління;

- стабільність кадрів державних службовців у органах державної влади.

Зазначені цілі, завдання і принципи обумовлюють ***головні функції державної служби,*** *зокрема:*

● забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

● планування, прогнозування та наукове супроводження розвитку державної служби;

● залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі професіоналів;

● побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

● формування, контроль та постійне вдосконалення нормативно-правової бази державно-службових відносин;

● створення та підтримка сучасного інформаційно-аналітичного забезпечення державної служби;

● організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

● здійснення ефективного управління державною службою та контролю за виконанням законодавства з питань державної служби;

● забезпечення зв'язків із громадськістю.

Закон України «Про державну службу» визначив основні засади професійної діяльності державних службовців.

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку. Прийом на державну службу здійснюється на конкурсних засадах. Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу державного службовця.

Окрема стаття Закону «Про державну службу» визначає етичні норми поведінки державних службовців. Вони повинні сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитись до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Забороняється проявляти бюрократизм, упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання, громадян або конкретної особи.

Законами «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією» встановлені певні обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Державні службовці не можуть брати участі в акціях, що суперечать

національним інтересам України, здійснювати вчинки, які ускладнюють функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування або які можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях. Державні службовці не мають права займатися підприємницькою діяльністю особисто або через посередників, входити до складу керівних органів підприємств та інших суб'єктів господарювання, що займаються підприємницькою діяльністю, сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою отримання винагороди, приймати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю. Державним службовцям дозволено займатись науковою, викладацькою, творчою діяльністю, а також медичною практикою на умовах сумісництва.

Статус державного службовця визначається порядком утворення та припинення державно-службових відносин, правами, обов'язками державного службовця, матеріальним та соціально-побутовим забезпеченням.

Основним критерієм положення державного службовця в структурі державного апарату є категорія посади, яку він обіймає, що визначається організаційно-правовим рівнем органу державної влади чи місцевого самоврядування. Законом України «Про державну службу» визначено сім категорій посад державних службовців та 15 рангів, розподілених відповідно до категорій.

Права, обов'язки державного службовця та гарантії держави перед ним визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими законами.

Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою є компетенцією Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (Головдержслужба), якому рішенням уряду надано статус центрального органу виконавчої влади. Його нормативні акти з питань державної служби обов'язкові для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

Процес розвитку державної служби необхідно розуміти як здійснення на базі програмно-цільових стратегічних і тактичних документів цілеспрямованих перетворень, наслідком яких має стати оновлена система державної служби в Україні.

Ці перетворення мають передбачати послідовні і обов'язково узгоджені правові, організаційні, інформаційні, матеріально-технічні, фінансові та інші практичні заходи, спрямовані на забезпечення єдності всіх елементів, що становлять державну службу, на чіткий взаємозв'язок усіх її інституційних положень і корпусу державних службовців.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що таке державне управління?
2. Назвіть основи європейської системи державного управління?
3. Що собою представляє шведська модель державного управління?
4. У чому полягають особливості американської моделі адміністративного управління?
5. Назвіть основні риси централізованого та децентралізованого підходів розвитку державної служби?
6. Перелічіть основні принципи системи державної служби.
7. Охарактеризуйте розвиток державної служби в Україні.
8. У чому полягають основні функції державної служби?
9. Що є предметом та об'єктом теорії адміністративного управління?
10. У чому полягають негативні аспекти українського адміністративного менеджменту?
11. Назвіть основні напрямками подальшого удосконалення державної служби в Україні.
12. Охарактеризуйте головні методи укомплектації штатом державної служби.

ТЕМА 5. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1. Поняття і система державних органів в Україні
2. Інститут Президента України
3. Законодавча влада в Україні
4. Засади правосуддя в Україні
5. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України
6. Центральні органи виконавчої влади
7. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій
Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поняття і система державних органів в Україні

Орган держави – це певна державна інстанція, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Державний орган України *– це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, який створюється у певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень власної компетенції: його особовий склад об'єднується правовими зв'язками в єдине ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній т риторії за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.*

Державний орган репрезентує Україну як державу всередині країни і поза її кордонами.

Державний орган утворюється в порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами країни. Зокрема, Верховну Раду України і Президента України обирають шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів затверджує Верховна Рада України.

Залежно від власного правового статусу кожен із державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина є глава Української держави – Президент України. Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно-владними повноваженнями, які закріплюються в

окремому нормативному правовому акті. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів, у межах яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, які є обов'язковими до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

Владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, проте вони не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави.

Державно-владні повноваження, що входять до компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності.

Компетенцію цих органів визначають Конституція України, закони України, укази Президента України, окремі постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідні нормативні акти місцевих державних адміністрацій.

Нарешті, за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави. Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності.

Ознакою державного органу є правові зв'язки, що об'єднують особовий склад органу держави в єдине ціле. Вони виражають:

♦ службову супідрядність поміж працівниками;

♦ покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність;

♦ призначення керівників нижчих державних органів керівниками вищих органів.

Характерною рисою державних органів є те, що орган держави, як відносно виокремлена частина однієї єдиної системи органів публічної влади, є певною мірою організованим колективом громадян України (Кабінет Міністрів України, парламент України) або однією особою, яка належить до громадян України (Президент України, Генеральний Прокурор України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини). Матеріальну основу організації та діяльності державного органу становлять кошти державного бюджету.

Ознакою державних органів є також те, що кожен з них має притаманну лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою державного органу є територіальний масштаб, межі його діяльності. Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу. Нарешті, відповідному видові державних органів притаманні власні форми організації, методи діяльності. Кожен із державних органів має власне майно. Усі державні органи мають статус юридичної особи.

2. Інститут Президента України

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина.

Відповідно до ст. 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. До кандидата у Президенти Конституція України висуває певні вимоги. Він повинен бути громадянином України, повинен досягти 35 років, по- винен протягом 10 останніх перед днем виборів років проживати в Укра- їні, повинен мати право голосу, володіти активним виборчим правом і не може бути обмеженим у виборчих правах, повинен володіти державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більш ніж два строки підряд. Президенту України забороняється мати інший представницький мандат, тобто бути членом якихось виборних органів, а також обіймати посаду в державних або громадських органах та організаціях, займатися підприємницькою діяльністю. Водночас йому не забороняється займатися науковою та викладацькою діяльністю.

Повноваження новообраного Президента починаються з моменту складення ним присяги народові, до якої його приводить на урочистому засіданні Верховної Ради Голова Конституційного Суду України.

Конституція України встановлює недоторканність Президента, якою він користується під час виконання своїх повноважень. Президент не може делегувати (передавати) свої повноваження іншим особам або органам.

За особою, яка обіймає пост Президента України, це звання зберігається довічно за умови, що вона не була усунена з нього Верховною Радою в порядку імпічменту. Крім того, звання Президента України охороняється законом. Це означає, що самовільне безпідставне присвоєння чи використання його спричиняє юридичну відповідальність.

Повноваження Президента України, закріплені у ст. 106 Конституції України, можна поділити на декілька груп, серед яких насамперед треба виділити такі:

- представницькі повноваження, які виявляються тоді, коли Президент України представляє нашу державу в міжнародних зносинах, приймає вірчі та викличні грамоти дипломатичних представників інших держав тощо;
- повноваження, що стосуються діяльності Верховної Ради, наприклад, припинення її повноважень, у випадках передбачених Конституцією України;

● повноваження у сфері законодавства, наприклад ті, що стосуються призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, права вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради;

● повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільнен- ням з посад за згодою Верховної Ради України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ, Генерального прокурора України, Голову Служби безпеки України та інших посадових осіб;

● повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони нашої країни, наприклад, ті, що пов'язані з прийняттям рішення про загальну або часткову мобілізацію та запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, з керівництвом Ради національної безпеки й оборони України тощо;

● повноваження в галузі правосуддя (призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку, здійснення помилування);

● повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавлення, наданням притулку в Україні.

Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань безпеки й оборони України.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України (ст. 108) встановлює, що *повноваження Президента України припиняються достроково у разі:*

- відставки – подання Президентом заяви про складення із себе повноважень глави держави. Причин, які вважаються поважними для оголошення відставки, Конституцією не перелічено;
- неспроможності виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров’я;
- усунення з поста Президента в порядку імпічменту;
- смерті особи, яка перебувала на посту Президента.

Президент має право видавати *укази й розпорядження*, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Ці акти повинні створюватись на основі Конституції і спрямовуватись на виконання її положень. Водночас укази й розпорядження Президента є правовою базою для актів органів виконавчої влади. За юридичними ознаками акти Президента можуть бути нормативними, тобто такими, в яких містяться правила загального характеру і які розраховані на багаторазове використання, та індивідуальними, що стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер (призначення конкретної особи на посаду, нагородження тощо).

3. Законодавча влада в Україні

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – **Верховна Рада України.** Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років. Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі:

не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Їм гарантується депутатська недоторканість.

Верховна Рада України працює в сесійному порядку. Перша сесія кожного скликання збирається не пізніше ніж на 30-й день після дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Чергові сесії Верховної Ради України починають свою роботу в строки, встановлені Конституцією (першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року). *Позачергові* сесії можуть збиратися на таких підставах: а) на вимогу не менш як третини конституційного складу депутатів Верховної Ради; б) на вимогу Президента України. У цих випадках сесія Верховної Ради України скликається її Головою з обов'язковим зазначенням питань, що виносяться на розгляд.

Роботою Верховної Ради України керує Голова Верховної Ради, а також його Перший заступник і заступник. *Голова Верховної Ради* веде її засідання, організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади іноземних країн; організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Для забезпечення ефективного проведення законопроектних робіт, підготовки та розгляду інших питань, віднесених до її компетенції. Верховна Рада України утворює свої *постійні комітети*.

Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не потрапили в перелік питань, які підлягають розгляду в існуючих комітетах, можуть створюватися *тимчасові спеціальні комісії*.

Ст. 92 Конституції України визначає широке коло питань, які можуть вирішуватися Верховною Радою виключно шляхом прийняття відповідних законів. Це стосується відносин, які мають особливо важливе значення для нормального функціонування й розвитку особи, держави,

суспільства, а саме: прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій; основних засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору; засад зовнішніх зносин і зовнішньоекономічної діяльності; територіального устрою України; засад місцевого самоврядування та інших питань.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України надано Президенту, народним депутатам. Кабінету Міністрів України (ст. 93 Конституції України).

Законодавчий процес здійснюється під час сесії Верховної Ради (у формі пленарних засідань і засідань комітетів). Законопроект проходить, як правило, три читання, у комітетах здійснюється його доробка. Закон приймається не менш 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Після прийняття закону приймається постанова Верховної Ради про порядок його вступу в дію. Закон набирає чинності через 10 днів після його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачається самим законом, але не раніше дня його опублікування.

4. Засади правосуддя в Україні

Судова влада - це автономна і незалежна гілка державної влади, що складається зі створених у встановленому порядку судів, які здійснюють правосуддя у цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справах і справах про адміністративні правопорушення на основі принципів верховенства права і справедливості для захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб та інтересів держави.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя. *Правосуддя - це здійснення державним органом (судом) норми права до конкретного випадку, що трапився в житті*.
Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Завдання правосуддя:

● захист прав і свобод людини, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави в цілому шляхом визнання за ними в результаті судового розгляду певних прав;

● визначення суб'єктів правовідносин, винних у вчиненні правопорушення й призначення покарання або інших заходів, що мають бути застосовані щодо порушників;

● вирішення правових суперечностей, насамперед визнання відповідності або невідповідності конкретних оспорюваних правових актів Конституції держави.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є *Верховний Суд*. Відповідно до закону діють апеляційні та кружні суди.

Конституційний Суд входить до судової влади як її самостійний суб'єкт, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України.

5. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України

Кабінет Міністрів України – це вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України – Уряд України. Він здійснює всю повноту виконавчої влади у державі безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією (ч. 2 ст. 113 Конституції України). Уряд України є колегіальним органом і приймає рішення після обговорення відповідних питань на засіданнях.

У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Серед законів, які регулюють діяльність Уряду України, слід виділити насамперед Закон України «Про Кабінет Міністрів України» .

Основними завданнями та функціями Уряду України, згідно зі ст. 116 Конституції України і ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», є:

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

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

3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестицій- ної та податкової політики, а також політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

4) розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля та інших цільових програм;

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

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

7) розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання та звіт про це перед Верховною Радою України;

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

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

10) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, виконання інших функцій, визначених чинним законодавством.

Ст. 114 Конституції України встановлює, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Персональний склад Кабінету Міністрів України (кількість і перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра та Президента України – міністра оборони та міністра закордонних справ, одночасно з призначенням персонального складу Уряду в порядку, встановленому Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

На основі та на виконання Конституції України, законів України й актів Президента України та в межах своєї компетенції Кабінет Міністрів

України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України підписуються Прем'єр-міністром України і діють з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Ті ж із них, що визначають права і обов'язки громадян, вступають у дію не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

6. Центральні органи виконавчої влади

Центральною ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів України міністерства й інші центральні органи виконавчої влади. Особливість їх правового статусу полягає в тім, що саме міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є головними управлінськими структурами у різних сегментах виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади за своїм предметно-функціональним призначенням поділяються на:

♦ державні служби;

♦ державні інспекції;

♦ державні агентства.

Основними завданнями міністерства як органу, що формує та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є:

♦забезпечення нормативно-правового регулювання вверені йому сфери державної політики;

♦визначення пріоритетних напрямів розвитку цієї сфери;

♦інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у своїй сфері відання;

♦узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

♦здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерства є єдиноначальними органами. Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів України і несе персональну відповідальність за роботу міністерства. Міністр як член Кабінету

Міністрів України особисто відповідає за впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управлін- ня в цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших органів вико- навчої влади з цих питань.

Наступною складовою центральної ланки системи органів виконавчої влади в Україні є інші центральні органи виконавчої влади України (державні служби, державні інспекції, державні агентства), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відпові- дного профільного члена Уряду. Ці центральні органи виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики в одній чи кількох сферах.

Основними завданнями центрального органу виконавчої влади є реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Для реалізації цього завдання центральні органи виконавчої влади здійснюють такі функції та повноваження:

1) надання адміністративних послуг;
2) здійснення державного нагляду (контролю);
3) керівництво об'єктами державної власності;
4) внесення пропозицій щодо формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність;
5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Державна служба – це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є надання державних і адміністративних послуг. На сьогодні державними службами є: Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна аудиторська служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна митна служба України; Державна пенітарціарна служ- ба України; Державна податкова служба України; Державна прикордонна служба України; Державна регуляторна служба України; Державна служба України з безпеки на транспорті;Державна служба геології та надр України; Державна служба експортного контролю України; Державна служба зайнятості; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба якості освіти та інші.

Державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є здійснення державного нагляду та контролю. До державних інспекцій відносяться: Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція ене-

ргетичного нагляду України; Державна інспеція України з питань захисту прав споживачів;Державна інспекція ядерного регулювання України.

Державне агентство – це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є управління об'єктами державної власності. Нині такими агентствами є: Державне агенство водних ресурсів; Державне агенство з енергоефективності та енергозбереження; Державне агенство лісових ресурсів; Національне агенство України з питань державної служби; Національне агенство з питань запобігання корупції; Державне агенство з питань кіно; Державне агенство резерву України; Державне агенство рибного господарства України; Державне агенство України з управління зоною відчужння; Державне космічне агенство України.

7. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адмі- ністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Завдання, принципи та правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністратив- но-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента Украї- ни, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально- економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і

національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відпо- відними радами повноважень.

Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносить Прем'єр-міністр України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносять голови відповідних обласних державних адміністрацій.

Функції місцевих державних адміністрацій відзначаються багатоманітністю й охоплюють майже всі сфери суспільного життя на відповідній території.

За формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, правозастосовчу (виконавчо-розпорядчу), контрольну функції місцевих держадміністрацій.

Серед *основних предметних функцій* місцевих органів виконавчої влади можна виділити економічну, бюджетну, соціальну, екологічну, юрисдикційну.

Форми діяльності місцевих державних адміністрацій поділяються на правові та організаційні в залежності від характеру породжуваних ними наслідків. До правових форм належать нормотворча, установча, правозасто- совча і контрольна.

Організаційні форми діяльності місцевих держадміністрацій поділяються на основні та допоміжні. До основних організаційних форм належать персональна діяльність голів, заступників, керівників структур- них підрозділів і керівника апарату; наради; засідання колегії, консультативних і допоміжних органів і служб. Серед допоміжних організаційних форм можна виділити участь голови та інших керівників місцевої держадміністрації в засіданнях органів самоорганізації населення, місцевих рад, Кабінету Міністрів України; участь співробітників держадміністрації у зборах громадян за місцем проживання, інтерв'ю, прес-конференції та інші форми зв'язків з громадськістю.

Система методів діяльності місцевих органів виконавчої влади є аналогічною тій, що притаманна Кабінету Міністрів України. Провідне місце в цій системі належить методам планування, координації, контро- лю за виконанням рішень, роботи з кадрами, а також інформаційному забезпеченню діяльності.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. За яким принципом здійснюється поділ державної влади.
2. У якому нормативно-правовому акті закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову?
3. Які характерні риси притаманні державним органам України?
4. Надайте визначення поняттю «Державний орган в Україні».
5. За яким принципом здійснюється поділ державної влади.
6. У якому нормативно-правовому акті закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову?
7. Які характерні риси притаманні державним органам України?
8. Надайте визначення поняттю «Державний орган в Україні».
9. Визначте правовий статус Кабінету Міністрів України.
10. Чим керується Кабінет Міністрів у своїй діяльності?
11. Які акти в межах своєї компетенції видає Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією України?
12. Який порядок призначення на посаду Прем'єр-міністра України?
13. Охарактеризуйте порядок відставки Кабінету Міністрів України.
14. Які органи відносять до центральних органів державної виконавчої влади України?
15. Визначте державний статус Президента України.
16. За яких підстав повноваження Президента України можуть бути припинені достроково?
17. За допомогою яких видів судочинства здійснюється судова влада?
18. Перерахуйте конституційні принципи правосуддя.
19. Що означає поняття «судова влада»?
20. Які органи відносять до органів законодавчої влади України?
21. Як обирається конституційний склад Верховної Ради України?
22. Яку діяльність можуть поєднувати із депутатською діяльністю народні депутати України?
23. Які органи входять до системи місцевих органів державної виконавчої влади?
24. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій.
25. Правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій.
26. Форми роботи місцевих державних адміністрацій.

ТЕМА 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Поняття та предмет правового регулювання
2. Методи та форми правового регулювання
3. Дисципліна та віповідальність в публічному управлінні
Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поняття та предмет правового регулювання

Правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин.

Ознаки правового регулювання:

♦ є різновидом соціального регулювання;

♦ здійснюється громадянським суспільством або державою;

♦ має нормативно-результативний характер – здійснюється за допомогою цілісної системи правових засобів, що забезпечують втілення в життя норм права для досягнення необхідної мети (результату);

♦ має організаційний характер – за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми (в нормах права закріплюється міра можливої або належної поведінки);

♦ має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права;

♦ має конкретний характер – завжди пов'язане з реальними (конкретними) відносинами.

Правове регулювання охоплює:

● специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів) або громадянського суспільства, пов'язану з виробленням норм права і з визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості. У цьому аспекті змістом правового регулювання охоплюється різноманітна діяльність нормотворчих органів держави, пов'язана з вибором типу, методів, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання, що об'єктивно необхідні у певних соціально-економічних і політичних умовах для забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства, його інститутів, організації життєдіяльності людей на цивілізованих засадах;

● діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук і використання засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з нормами права (їх принципами, цілями, призначенням). Це обумовлює необхідність врахування специфіки духовно-

культурної сфери, зокрема національні та релігійні особливості учасників правовідносин.

Способи або ж шляхи регулювання відносин державою розкривають специфіку методів регулювання і отримують свій особливий вираз в нормах права.

Способи правового регулювання:

• дозвіл – це надання особі права на її власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне). Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього способу може бути будь-яка норма права, що надає суб'єкту право на одержання тих чи інших благ;

• зобов'язання (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так);

• заборона – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду (тільки так не роби).

Тип правового регулювання – це особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні способів для задоволення інтересів суб'єкта права.

Види типів правового регулювання:

• загальнодозвільний – ґрунтується на загальному дозволі, в межах якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій. Базується на принципі – дозволено все, що прямо не заборонено законом. У контексті цього типу виникають цивільні, трудові, сімейні, житлові та інші правовідносини (особа має право укладати будь-які угоди, на власний розсуд, за винятком тих заборон, що передбачені в законі);

• загальнозабороняючий – ґрунтується на загальній забороні, в межах якої закон встановлює конкретні дозволи. Базується на принципі – заборонено все, що прямо не дозволено законом (дозволено тільки те, що прямо передбачено законом). За цим типом встановлюються правові статуси та функції державних службовців, посадових осіб тощо.

Приведення суспільних відносин, що складаються у сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права, легітимність і обов'язковість виконання яких підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Правове регулювання публічного управління та адміністрування реалізується застосуванням комплексу прийомів, способів і засобів юридичного впливу на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада.

Так власне *правове регулювання можна розглядати як частину публічного управління,* оскільки ця функція належить виключно державі, що виступає гарантом права, володіючи при цьому монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність.

Суб'єкти публічного управління та адміністрування наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Предметний зміст правового регулювання публічного управління складають: цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи, організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи публічного управління. Воно спрямоване на юридично формальні, головним чином державно-правові явища, які мають місце в управлінських процесах і відносинах.

Сутність правового регулювання публічного управління та адміністрування визначають його функціональне призначення і відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є: встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері пуьлічного управління та адміністрування:

• актуалізація правового регулювання поточної державно-управлінської діяльності;

• легітимізація державних органів, форм і методів їх діяльності; збалансування інтересів влади і суспільства;

• вироблення засобів публічного управління, що забезпечують визначальну роль закону в діяльності держави.

2. Методи та форми правового регулювання

Метод правового регулювання – це сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини. Він несе основне навантаження в динаміці, у "роботі" права, показує, як регулюються суспільні відносини, якими засобами і способами.

Якщо предмет правового регулювання має об’єктивний характер, то метод правового регулювання виводиться абстрактно-теоретично і може формуватися як під впливом способів, вироблених суспільними відносинами об'єктивно, так і вибором законодавцем (суб'єктивно). За допомогою набору юридичного інструментарію (засобів впливу на людей), який володіє методом правового регулювання, держава має можливість скоригувати розвиток суспільних відносин. Метод задає способи правового регулювання.

Залежно від характеру дії розрізняють методи правового регулювання:

● основні – імперативний (юридичні веління надходять "згори", від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; відступити від передбаченої нормою моделі поведінки не уявляється можливим, перевага віддається обов'язкам); диспозитивний (юридичні веління надходять переважно "знизу", від самих

суб'єктів правового регулювання, котрі самостійно і за своїм розсудом здійснюють вибір правових засобів; в юридичних нормах "згори" лише у загальних рисах окреслюються рамки поведінки, що дає можливість суб'єктам автономно, за згодою сторін, реалізувати свої права й обов'язки; перевага віддається дозволам);

● допоміжні – рекомендаційний (діє у випадках, прямо передбачених угодою сторін; перевага віддається рекомендаціям); заохочувальний (діє у випадках, передбачених законом; перевага віддається заохоченням).

Методи публічного управління – це різні організаційно-правові способи та засоби управлінського впливу з боку органів виконавчої влади та інших компетентних суб'єктів на волю і поведінку учасників управлінських відносин з метою досягнення поставленої мети. Це засоби практичного здійснення завдань і функцій управління. Вони реалізуються шляхом цілеспрямованого управлінського впливу з боку керуючого суб'єкта на поведінку керованого об'єкта з метою вирішення певних управлінських завдань.

У цілому ж управлінські методи відображають характер правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління та відповідають на питання: як, яким чином досягаються ті чи інші необхідні управлінські результати?

Управлінські методи можна поділити на:

● наукові та ненаукові;
● демократичні та диктаторські;
● гнучкі та жорсткі;
● державні та громадські;
● творчі та шаблонні;
● адміністративні та економічні;
● прямої та непрямої дії.

Ознаки методів публічного управління:

- здійснення методів публічного управління зумовлене формуванням виконавчої гілки влади та відповідних органів виконавчої влади;
- мета використання методів публічного управління та його практичне призначення полягають у самому забезпеченні публічного управління;
- методи публічного управління використовуються в процесі публічної управлінської діяльності;
- методи публічного управління виступають засобами здійснення суб'єктивного публічного управління, їх компетенції та повноважень;
- зміст управлінського впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта управління, щодо якого застосовується метод управління;
- методи публічного управління забезпечують певний порядок у системі управління, тобто вони мають організаційний характер;

- методи публічного управління сприяють реальному руху в системі публічного управління, виконанню певних функцій і повноважень;

- методи публічного управління застосовуються на основі чинного законодавства.

Різноманітність конкретно використовуваних у публічному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах.

Форми публічного управління – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій. Це зовнішній прояв змісту управлінської діяльності, їх практична цінність полягає у впливі на ефективність виконавчої діяльності, залежності від правильного використання всього арсеналу форм управління.

Усі управлінські форми, які приймаються у публічному управлінні, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами управління залежно від компетенції суб'єкта управління; призначення та функції управлінської діяльності; змісту і характеру вирішення питань, цілей та спрямованості управлінського впливу; особливостей конкретного об'єкта управління.

Як відомо, організаційною формою виконавчої влади є апарат управління, діяльність якого в основному регулюється адміністративним правом.

З урахуванням різноманітності управлінської діяльності ***виділяють такі основні види форм публічного управління:***

- видання управлінських актів; вчинення інших юридично значущих управлінських дій;

- укладання адміністративно-правових договорів;

- здійснення організаційних заходів; матеріально-технічні операції.

Залежно від характеру, змісту й юридичних наслідків застосування форм публічного управління поділяють на правові та неправові.

До правових форм здебільшого відносять:

• видання управлінських актів;

• вчинення інших юридично значущих управлінських дій;

• укладання адміністративно-правових договорів.

Правовими визначаються форми, які безпосередньо викликають правові наслідки, зв'язані з установленням і застосуванням норм права.

Ці форми найчастіше виявляються у властивих органам управління (посадовим особам) державно-владних повноваженнях і здійснюються на основі достатнього, повного юридичного оформлення.

До правових норм відносять такі специфічні проявлення реалізації функцій управління, як складання договорів суб'єктами виконавчої влади, їх участь у судах в якості позивачів або відповідачів, діяльність по забезпеченню громадського порядку та громадської безпеки, загальних правил застосування різноманітних економічних санкцій, заходів адміністративного примусу (примушування) до порушників юридичних приписів.

До неправових норм відносять здійснення організаційних заходів і матеріально-технічних операцій. Вони мають допоміжне, обслуговуюче призначення.

Неправові форми управлінської діяльності безпосередньо не зв'язані з виданням юридичних актів, а в результаті їх застосування не виникають адміністративно-правові відносини. Основна їх особливість полягає в тому, що вони не викликають безпосередньо природних наслідків.

Найчастіше застосовуються такі організаційні дії, як проведення зборів, обміркування перевірок, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку, організація прес-конференцій, зустрічей з трудовими колективами тощо. Виконання матеріально-технічних операцій пов'язано з діловодством (реєстрація, оформлення, тиражування, розсипка документів).

До матеріально-технічних операцій відносять і такі дії міліції, як виконання постанов про адміністративний арешт, доставлення неповнолітніх батькам або особам, що їх замінюють.

Одним із видів форми публічного управління є адміністративний договір.

Адміністративний договір – це угода двох і більше суб'єктів адміністративного права, що тягне за собою встановлення змісту або припинення адміністративних прав та обов'язків.

Адміністративний договір повинен мати всі атрибути правового акта, це:

• юридичне найменування сторін;
• предмет договору;
• зобов'язання сторін;
• строки та порядок виконання зобов'язань;
• відповідальність сторін;
• юридичні адреси сторін;
• реквізити юридичного документа.

За предметним критерієм розрізняють:

• договори про компетенцію (розмежування та делегування повно-

важень і предметів ведення);

• договори в сфері управління державною власністю;

• договори, що забезпечують державні потреби;

• контракти з державними службовцями, студентами;

• фінансові та податкові угоди;

• договори про взаємодію та співробітництво;

• різного роду концесії та інвестиційні угоди;

• договори про надання деяких послуг приватним особам (сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті).

Адміністративний договір, як правило, базується на адміністратив-но-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права – цивільного, фінансового, екологічного, трудового.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) і договором приватно-правового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори.

Адміністративний договір характеризується тим, що йому притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового і цивільно- правового, влади і рівноправності.

Основними формами публічного управління є видання управлінських актів, пов’язаних з адміністративно-правотворчою та правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади.

Правовий акт управління – це підзаконне односторонньо владне офіційне рішення (волевиявлення) органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта управління з питань управлінського характеру, прийняте ним у межах його компетенції у передбачених законом формах і порядку, який тягне за собою юридичні наслідки. Це найпоширеніший різновид юридичних актів, які виражають собою основну правову форму управлінської діяльності.

До встановлених правових актів публічного управління можна від-нести: підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, односторонність і належну оформленість.

Підзаконність – акт публічного управління, що видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищих органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління та адміністрування.

Обов’язковість – акти зобов'язані виконувати усі фізичні й юридичні особи, яким він адресований.

Правомочність – акти публічного управління та адміністрування

видаються органами виконавчої влади й іншими суб'єктами публічного управління відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції.

Офіційність – видання акта здійснюється від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду закріплене в чинному Законодавстві України.

Односторонність – акт є результатом юридично владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав.

Належна оформленість – акт державного управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим із дотриманням нормативно встановлених процедур.

Юридичне значення актів управління полягає в тому, що вони, з одного боку, встановлюють, змінюють і відміняють правові норми, а з іншого – тягнуть за собою виникнення, зміну, припинення правовідносин і є юридичним фактом.

За юридичними властивостями правові акти управління поділ ються на нормативні (регламентовані), індивідуальні (нерегламентовані) та змішані.

Нормативні управлінські акти – це такі акти управління, якими встановлюються загальні правила поведінки в певній сфері державного управління, розраховані на багаторазове застосування.

Індивідуальні акти – це різновид управлінських актів правозастосовного (ненормативного) характеру, призначених для вирішення шляхом застосування норм права індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління та адміністрування. Характерною рисою цих актів є їх правозастосовний характер.

Змішані управлінські акти містять у собі ознаки як нормативних, так і індивідуальних актів.

За формою волевиявлення розрізняють:

• письмові акти, які є різновидом службових документів;

• усні акти управління, що використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю для забезпечення громадської безпеки, у воєнізованих формуваннях тощо.

За суб'єктами видання:

• укази та розпорядження Президента України;

• постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;

• накази, інструкції міністерств, інших центральних органів виконав- чої влади (державна служба, державна інспекція, державне агентство); .

• розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

За моментом початку дії акта:

• вступають у силу з дати підписання, прийняття;

• вступають у силу з дати, вказаної в самому акті;

• вступають у силу в строк, вказаний в іншому акті;

• вступають у силу після офіційного доведення до відома населення в установленому порядку.

За характером компетенції органу, що видає акт управління:

• акти органів загального управління;

• акти органів галузевого управління;

• акти органів міжгалузевого управління.

Акти державного управління повинні відповідати усім юридичним вимогам.

Перш за все, акти повинні бути законними. Мається на увазі:

• наявність компетенції автора;

• відповідність акта закону;

• відповідність цілям закону;

• прийняття в установлений законом термін;

• дотримання процесуальних правил видання акта.

Акти, що не відповідають вимогам законності, вважаються дефектними.

Акти органів державної виконавчої влади поділяються за назвою на укази, постанови, рішення, накази, статути, настанови, інструкції.

Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом України, мають найвищу юридичну силу серед актів державної виконавчої влади та є обов’язковими до виконання всіма суб'єктами адміністративно-правових відносин. Укази Президента України набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено у самому указі. Офіційним виданням, в якому публікуються Укази президента, є газета "Урядовий кур'єр".

Постанови – акти органів державної виконавчої влади, що мають два призначення:

• постанова – правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України;

• постанова, яка видається органами державної виконавчої влади як індивідуальний акт, що приймається для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто при вирішенні питань щодо притягнен- ня громадян і посадових осіб до адміністративної відповідальності.

Рішення – нормативний або індивідуальний акт, що видається місцевою державною адміністрацією при вирішенні питань державного управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу. Є також накази, що тлумачать законодавчі акти або постанови Уряду для забезпечення широкого

розуміння службовцями змісту цих правових документів.

Статути – це нормативні акти, на основі яких здійснюється окрема лінія діяльності органів управління.

Настанова – окремий нормативний акт, який відрізняється від інших адміністративно-правових джерел тим, що його норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру.

Інструкція – це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб і підрозділів, а також службовців органів.

Інші юридично значущі дії. До інших юридично значущих дій органів належать такі дії, які згідно з законом, указом Президента, постановою уряду або іншим адміністративно-правовим актом безпосередньо створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини або виступають як необхідна умова для настання правових наслідків. До таких відносяться внутрішньо системні, організаційні дії, як прийняття присяги, атестування працівників тощо.

Форми управління, що не врегульовані адміністративним правом, – це проведення організаційних заходів і здійснення організаційно-технічних дій.

Акти публічного управління мають відповідати законам і підзаконним актам органів державного управління вищого рівня. Будь-який акт публічного управління має бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу публічного управління на видання акта управління є обов'язковою умовою правильного виконання функцій і завдань кожним органом публіч- ного управління.

Набуття чинності акта управління, а саме;

- з моменту прийняття;
- з настанням строку, зазначеного в акті;
- з дня опублікування, оголошення по радіо, телебаченню;
- з настанням події, певного стану, юридичних фактів, зазначе- них в акті тощо.

Офіційними друкованими виданнями є "Офіційний вісник України", "Відомості Верховної Ради України", газети "Урядовий Кур'єр" та "Голос України".

Акти державного управління припиняють дію:

- у разі скасування чи зупинення їх дії в установленому порядку;
- у разі прийняття нового акта з даного питання;
- у разі визнання акта таким, що втратив чинність;
- у разі визнання акта недійсним;
- внаслідок події, яка викликає припинення дії акта;

• внаслідок закінчення терміну, на який був виданий певний

• внаслідок відповідного волевиявлення заінтересованої сторони у передбачених законом випадках.

3. Дисципліна та віповідальність в публічному управлінні

Державна дисципліна – це свідоме дотримання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльнос- ті, точне і неухильне виконання ними своїх обов'язків. Державна дисципліна полягає у виконанні правил, встановлених уповноваженими органами держави, законних наказів і розпоряджень компетентних посадових осіб.

Складовими частинами єдиної державної дисципліни є:

♦ планова дисципліна;

♦ договірна дисципліна;

♦ трудова дисципліна;

♦ фінансова дисципліна.

Дотримання законності і державна дисципліна забезпечується різноманітною діяльністю державних органів громадських організацій.

Ця діяльність здійснюється різними засобами. Такими засобами є:

• суспільно-політичні (преса, телебачення, радіо, правова пропаганда);

• державно-правові (контроль, нагляд, перевірка виконання).

З метою забезпечення точного дотримання законності і державної дисципліни в Україні створений і діє особливий державно-правовий механізм, який складається з двох основних елементів:

• організаційно-структурних формувань;

• організаційно-правових методів їх діяльності. Організаційно-структурні формування – це ті державні органи і громадські організації, на які покладений обов'язок з підтримання і зміцнення законності в нашій державі.

Під організаційно-правовими методами в механізмі забезпечення законності розуміють особливі види діяльності, практичні прийоми, операції, норми роботи, які застосовуються державними органами і громадськими організаціями для забезпечення законності і дисципліни. Узагальнено ці методи називають способами забезпечення законності.

Існує система спеціальних способів забезпечення законності в публічному управлінні, яка складається з:

• контролю державного та громадського;

• адміністративного нагляду;

• судового контролю в управлінні;

• оскарження незаконних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Усі ці способи покликані забезпечити суворе дотримання законності в публічному управлінні, швидке реагування уповноважених органів на факти найменших порушень вимог закону.

Контроль як засіб забезпечення законності є діяльністю по перевірці фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявленню недоліків, помилок, зловживань, їх усунення, а також притягненню до відповідальності винних осіб.

Перевірка виконання – це поняття вужче, ніж контроль, і полягає у оцінці виконання конкретного рішення вищого органу підпорядкованим органом чи установою.

Нагляд як засіб забезпечення законності в публічному управлінні полягає у перевірці виконання законів піднаглядними органами, підприємствами, установами, організаціями. При нагляді, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта не допускається.

Особливим способом забезпечення законності є право громадян оскаржити дії посадових осіб, державних органів, вносити пропозиції щодо покращення їх діяльності.

Скарга – це звернення громадянина або групи громадян до відповідних органів з приводу порушення законності, особистих суб'єктивних прав. Заяви громадян – це звернення, не пов’язані з порушенням суб'єктивних прав і містять прохання особистого характеру, або повідомлення про такі порушення законності, які не зачіпають його прав і законних інтересів.

Пропозиції – звернення, які теж не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав громадян, а націлені на усунення наявних порушень, покращення стану справ, зміцнення дисципліни і порядку.

Стаття 38 Закону України "Про державну службу" встановлює, що особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. ***До державних службовців застосовуються такі види юридичної відповідальності:***

- ♦ дисциплінарна;
- ♦ адміністративна;
- ♦ цивільна;
- ♦ кримінальна.

Дисциплінарна відповідальність наступає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу публічного управління за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків. Ця відповідальність, таким чином, пов'язана з наявністю трудових відносин, розрахована на осіб, які перебувають на державній службі.

Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців

полягає в тому, що, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

♦ державному службовцю не присвоюється черговий ранг;

♦ просування державного службовця по службі не здійснюється;

♦ заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Дисциплінарні стягнення застосовуються посадовою особою або органом публічного управління, від яких залежить призначення (звільнення) державного службовця на посаду, або посадовою особою, органом публічного управління, вищестоящими щодо вказаних осіб (органів). Стягнення можуть накладатися за власною ініціативою посадових осіб (органів) або на пропозицію осіб (органів), які наділені відповідними повноваженнями щодо надання пропозицій накладання дисциплінарних стягнень. Ці стягнення застосовуються не пізніше одного місяця з дня провини і мають термін давності шість місяців з дня вчинення проступ- ку.

Якщо внаслідок дисциплінарної провини нанесені збитки майну юридичної чи фізичної особи, винуватці, крім дисциплінарної відповідальності, можуть відповідати й у позовному порядку.

Порядок оскарження дисциплінарних стягнень, що накладаються на державних службовців у порядку підлеглості, передбачений у конкретних законодавчих актах, статутах, положеннях.

Адміністративна відповідальність наступає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення. Такі характерні особливості адміністративного правопорушення як суспільна небезпека, протиправність, винність є складовими адміністративної відповідальності.

Особливість підстав адміністративної відповідальності посадових осіб і державних службовців полягає в тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, їх підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків. У даному разі йдеться про проступки, скоєні з власної вини, та з вини, пов'язаної зі службовою діяльністю. До останнього випадку може застосовуватись й подвійна відповідальність адміністративна та цивільна, адміністративна і дисциплінарна – за одне й те саме порушення.

Цивільно-правова відповідальність являє собою передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які

мають наслідком невигідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Відповідальність за шкоду, заподіяну діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі публічного управління, органом державного управління від імені, за дорученням яких посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності органу публічного управління за дії свого представника випливає з того, що посадова особа, державний службовець наділені часткою компетенції даного органу (владне повноваження), тому останній має здійснювати контрольну функцію за діями своїх працівників та забезпечувати їх матеріальне стимулювання.

За шкоду, спричинену діями службовців, що не є службовими особами, орган публічного управління відповідальності не несе, а збитки стягуються потерпілою фізичною чи юридичною особою в загальному порядку.

До службових дій, які слід кваліфікувати як неправильні (неправомірні, незаконні) і якими завдано шкоди, є:

- ♦ невиконання службових обов'язків (або неналежне їх виконання);
- ♦ виконання цих обов'язків неналежним чином (помилкові рішення);
- ♦ перевищення службових повноважень;
- ♦ зловживання такими повноваженнями.

Слід зазначити, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, орган публічного управління повинен нести, якщо такі юридичне значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю своєї посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Виходячи з цього принципу, у випадках, коли конкретна посадова особа не може відповідати в суді (наприклад, у зв'язку з її звільненням, переходом на іншу роботу тощо), за його неправомірні дії несе відповідальність орган управління.

Звільняються від юридичної відповідальності службовці органів публічного управління, які заподіяли шкоду правам, свободам громадян, інтересам держави під час здійснення службових повноважень, перебуваючи в стані надзвичайних ситуацій, стихійного лиха, необхідної оборони, крайньої необхідності або професійного ризику.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за так звані службові злочини, які за характером та проявом порушень поділяються на три види:

а) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання

відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіальне, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

в) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, посадовий підлог).

Як видно з вищевикладеного, юридична відповідальність в її традиційному розумінні може застосовуватися до будь-якого складу суб'єктів публічного управління, обмеженого нормами права. Процеси децентралізації управління, розвиток системи державного управління у напрямі саморегулювання не тільки не знімають проблему соціального й державно-правового контролю, а відповідно, примусу й відповідальності, але, навпаки, демократизація суспільних відносин і становлення правової держави ще більшою мірою передбачають гарантування належного виконання суспільне необхідних обов'язків як визначальну умову свободи й захисту суб'єктивних прав усіх учасників суспільних відносин. Відповідно юридичний механізм відповідальності повинен розвиватися на основі демократичних інститутів соціального й державного контролю.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Дайте визначення правового регулювання та визначте основні його сфери.
2. Назвіть основні ознаки правового регулювання
3. У чому полягає сутність правового регулювання публічного управління та адміністрування?
4. Що таке метод правового регулювання?
5. Назвіть ознаки методів публічного управління
6. Залежно від характеру, змісту й юридичних наслідків застосування форм публічного управління поділяють на правові та неправові. Охарактеризуйте їх.
7. Основними формами публічного управління є видання управлінських актів, пов’язаних з адміністративно-правотворчою та правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади. Назвіть і охарактеризуйте їх.
8. Що собою являє Державна дисципліна та які складові частини державної дисципліни виділяють?
9. Які види юридичної відповідальності застосовуються до державних службовці? Охарактеризуйте їх

ТЕМА 7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

1. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування

2. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування

Побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави є основою формування громадянського суспільства в Україні, яке передбачає наявність сталого правопорядку. Відповідно до ч.1 ст.19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Правовий порядок слід розуміти як фактичний стан правовідносин у певному суспільстві, який полягає в досягнутому рівні впорядкованості суспільного життя різноманітними засобами, що ґрунтуються на правовому законі. Основою правового порядку є право, а умовою його виникнення та функціонування виступає режим законності.

Відносини в суспільстві врегульовуються різноманітними соціальними нормами: звичаями, нормами моралі, права, релігії, корпоративних організацій. Поведінку людей, регламентовану певними нормами, уявляється обґрунтованим називати нормативною поведінкою. Залежно від виду соціальних норм нормативна поведінка може бути звичаєвою, релігійною, правовою тощо.

Правова поведінка за соціальним змістом та юридичною оцінкою вчинку суб'єкта права може бути правомірною чи неправомірною (правопорушення). Впорядкованість суспільного життя базується на правомірній поведінці людей, яка полягає в діяннях (дії чи бездіяльності) суб'єктів права, що відповідають приписам правових норм і гарантуються державою.

Правопорушення – це протиправне, суспільно шкідливе (суспільно небезпечне), винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, за яке передбачена юридична відповідальність.

Відповідальність у сфері публічного адміністрування є

специфічною підсистемою соціальної відповідальності, що обумовлено особливістю суб'єктів та сферою регулювання суспільних відносин. Визнаючи наявність різних видів соціальної відповідальності (політичної, моральної, юридичної) у зазначеній сфері, необхідно передусім звернути увагу на юридичну відповідальність.

Залежно від галузевої структури права розрізнять такі види юридичної відповідальності: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, цивільно-правова.

Юридична відповідальність базується на вихідних вимогах, які визначають правову природу явища – принципах, до яких слід віднести: законність; справедливість; доцільність; неминучість; відповідальність лише за такі діяння, які визнані протиправними.

Сутність та призначення юридичної відповідальності визначають її функції: правопоновлююча (компенсаційна); виховна; каральна (штрафна).

Таким чином, об'єктивною передумовою нормального функціонування громадянського суспільства є правомірна поведінка його громадян, яка забезпечує свободу й урегульованість суспільних відносин. Правопорушення посягає на суспільний порядок і тому держава для охорони свого сталого розвитку вимушена застосовувати юридичну відповідальність, яка є важливим засобом захисту прав та інтересів особи, суспільства та держави.

Специфіка юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування визначається тим, що суб'єктами відповідальності є, передусім, органи державної влади, місцевого самоврядування і посадові особи, також недержавні організації, органи і особи, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та юридичні та фізичні особи, як суб'єкти правовідносин, щодо яких спрямована діяльність органів публічної влади.

Згідно ч.2 ст.19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю (ч.1 ст.3), Конституція України закріплює широке коло прав і свобод, гарантує і забезпечує їх захист, в тому числі від порушення державою, її органами та посадовими особами.

Конституційна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності застосовується до органів публічної влади та посадових осіб і все більше набуває актуальності в суспільстві, оскільки є ефективною гарантією реалізації положень Конституції України.

Сутність конституційної відповідальності полягає в тому, що

підставою її настання є конституційний делікт, об'єктивна сторона якого полягає в невиконанні приписів Конституції України, як політико-правового акта, інших конституційних актів держави шляхом застосування конституційних санкцій для захисту Конституції.

Суб'єктами конституційної відповідальності у сфері публічного управління можуть бути Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, органи місцевого самоврядування, посадові особи, судді.

Адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до учасників правовідносин суб'єктами владних повноважень адміністративних стягнень, передбачених законом, у разі вчинення ними правопорушень та настанні для осіб, що їх вчинили, несприятливих наслідків особистого та/або майнового характеру

Об'єктом адміністративного правопорушення органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб виступають охоронювані адміністративним законодавством суспільні відносини, які виникають у сфері публічного управління та адміністрування.

Аналіз адміністративного законодавства свідчить, що в разі вчинення адміністративного правопорушення до суб'єктів владних повноважень можуть бути застосовані такі види адміністративних стягнень:

1) штраф – грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КпАП та іншими законами України (ст.27 КпАП);

2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті Особливої частини КпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті Особливої частини КпАП (ч.ч.5, 6 ст.30 КпАП);

3) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення (ст. 29 КпАП). Конфіскація предметів може застосовуватись як основне, так і додаткове адміністративне стягнення; позбавлення права

обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; штраф може застосовуватись тільки як основне. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення. Застосування адміністративних стягнень на тягне за собою судимість.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності полягає в обов'язку працівника нести відповідальність перед власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавцем) в разі вчинення ним дисциплінарного проступку шляхом застосування дисциплінарних стягнень.

Законодавство України передбачає *два види дисциплінарної відповідальності:* ***загальну та спеціальну.*** Вчинення дисциплінарного проступку суб'єктами владних повноважень у сфері публічного адміністрування зумовлює настання спеціальної дисциплінарної відповідальності, яка характеризується спеціальним суб'єктом та особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

1) зауваження;
2) догана;
3) попередження про неповну службову відповідність;
4) звільнення з посади державної служби.

Систему юридичних гарантій прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення складають:

- відповідність стягнення ступеню тяжкості вчиненого проступку та вині державного службовця;
- необхідність врахування характеру проступку, обставин, за яких він був вчинений, обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, наявності заохочень, стягнень та його ставлення до служби;
- застосування стягнення тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця, виключаючи відповідальність в разі діяння у стані крайньої потреби або необхідної оборони; накладення за кожне порушення службової дисципліни лише одного дисциплінарного стягнення;
- неможливість застосування стягнення під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні; строк застосування дисциплінарного стягнення – не пізніше

шести місяців з дня виявлення проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, або якщо минув рік після його вчинення;

- право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, на оскарження застосованого дисциплінарного стягнення;

- право на правову допомогу адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Отже, права державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення гарантуються чинним законодавством.

Матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності полягає в обов'язку однієї сторони трудового договору (працівника або роботодавця) відшкодувати шкоду, заподіяну другій стороні в результаті невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків.

Державний службовець, відповідно до ст. 81 Закону України «Про державну службу» зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, включаючи і виплачене державою відшкодування шкоди третім особам.

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Цивільно-правова відповідальність як галузевий вид юридичної відповідальності виникає внаслідок вчинення цивільного правопорушення (делікту). Сутність цивільно-правової відповідальності полягає в накладенні на дієздатну фізичну чи юридичну особу цивільно-правових стягнень з метою відшкодування шкоди (майнової та/або моральної), примусового виконання правового обов'язку та поновлення порушеного статусу особи. Специфічними ознаками такого виду відповідальності є її майновий характер, додатковість обтяження, відповідальність юридично рівних суб'єктів один перед одним, компенсаційний характер.

Фактичною підставою цивільно-правової відповідальності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб є наявність в їх діяннях (дії чи бездіяльності) складу цивільного

правопорушення. Особливість такої відповідальності полягає в тому, що:

1) суб'єктом правопорушення є орган державної влади, орган місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівник державного і комунального підприємства;

2) шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується вказаними органами незалежно від їх вини;

3) діє принцип презумпції вини, тобто доказування вини покладено на правопорушника;

4) встановлено можливість відшкодування майнової та моральної шкоди (ст. 23 ЦК України);

5) передбачено лише судовий порядок відшкодування шкоди.

Кримінальна відповідальність як один із видів публічно-правової відповідальності. Відповідно до ст.19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Від реалізації цього положення значною мірою залежить діяльність держави як носія державного суверенітету, функціонування підприємств, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб.

Таким чином, законодавство України, врегульовуючи діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, передбачає конституційну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

2. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності

В умовах глобальних світових процесів, здійснюючи системну модернізацію державного механізму в Україні, держава як інституція має забезпечувати взаємовигідне міждержавне співробітництво, ефективну міжнародну діяльність з підтримки миру та захисту світового правопорядку. Як специфічна система управління міжнародними відносинами сучасне міжнародне право характеризується тенденцією одночасної універсалізації і регіоналізації, які відбуваються на основі принципів міжнародного права. Сьогодні Україна бере активну участь у

всіх напрямках міжнародної діяльності, зокрема діяльності ООН, для забезпечення прав людини та підтримання миру і безпеки в світі.

Відповідальність у міжнародних правовідносинах є однією з важливих умов стабільного функціонування міжнародної системи. Комісія міжнародного права ООН визначила зміст міжнародної відповідальності як ті наслідки, що те чи інше протиправне діяння може мати відповідно до норм міжнародного права в різних випадках, наприклад, наслідок діяння щодо відшкодування збитку та відповідних санкцій. Відтак, суб'єкт міжнародних правовідносин, який порушив норми міжнародного права, зобов'язаний ліквідувати наслідки заподіяної шкоди іншій стороні, потерпівши певні обставини негативного характеру.

Юридичною підставою відповідальності у міжнародному праві є: міжнародний договір; рішення міжнародних судів і арбітражів; резолюції міжнародних організацій; односторонні міжнародно-правові зобов'язання держав, які взяли такі зобов'язання. Фактичною підставою такої відповідальності є міжнародне правопорушення, тобто протиправне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта міжнародного права, за яке передбачена відповідальність.

Для міжнародного правопорушення характерні такі ознаки: міжнародна небезпека; протиправність; причинно-наслідковий характер; караність.

Міжнародні злочини порушують міжнародні зобов'язання, що забезпечують життєво важливі інтереси міжнародної спільноти. Вперше перелік таких злочинів наводиться в Статуті Міжнародного військового трибуналу, що є частиною Угоди між СРСР, США, Великобританією і Францією про судове переслідування і покарання головних військових злочинців європейських країн від 8 серпня 1945 року:

1) злочини проти миру (планування, підготовка, розв'язування чи ведення агресивної війни у порушення міжнародних договорів, угод чи запевнень або участь у спільному плані чи змові, які спрямовуються на здійснення будь-якої із вищезазначених дій);

2) воєнні злочини (порушення законів чи звичаїв війни, в тому числі вбивства, тортури чи захоплення в рабство чи з іншою метою цивільного населення окупованої території; вбивства чи тортури військовополонених чи осіб, які знаходяться в морі; вбивства заручників; пограбування суспільної чи приватної власності; безглузді руйнування міст і сіл; розорення, що не виправдані воєнною необхідністю, та інші злочини);

3) злочини проти людства (вбивства, винищування, поневолення, заслання та інші жорстокості, вчинені щодо цивільного населення до чи під час війни; або переслідування за політичними, расовими чи

релігійними мотивами з метою здійснення чи у зв'язку із будь-яким злочином, що підпадає під юрисдикцію трибуналу, незалежно від того, чи були ці дії порушенням внутрішнього права країни, де вони були вчинені, чи ні).

За вчинення міжнародного злочину відповідальність несуть як держава, винна в його здійсненні, так і посадові особи цієї держави, що брали участь у злочинних діяннях. Найчастіше держава несе відповідальність за дії або бездіяльність своїх органів влади: міністерств, армійських і поліцейських підрозділів, прикордонних і спеціальних служб, аж до нижчої ланки виконавчої влади.

Особливості злочинів міжнародного характеру полягають в наступному: відповідальність несуть фізичні особи; об'єктом злочинного посягання виступають – міжнародне співробітництво, права людини та інші загальнолюдські цінності, які охороняються нормами міжнародного права; кримінальна відповідальність за ці злочини настає не лише на підставі міжнародних договорів, а й за національним нормами кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого права.

В контексті динаміки розвитку стану міжнародної злочинності варто зауважити, що жодна держава світу не може самостійно вести боротьбу з цими злочинами, що вчиняються на території різних країн, в силу їх особливостей. Важливо, що у багатьох випадках держави вже досягли згоди щодо співпраці у боротьбі з такими злочинами шляхом укладення відповідних міжнародно- правових договорів.

Доктрина міжнародного права містить декілька підходів до поділу відповідальності на види. Зокрема, за ознакою ступеня шкідливості міжнародного правопорушення виділяються міжнародна кримінальна та міжнародна деліктна відповідальність, залежно від підстав виникнення відповідальності розрізняється договірна та позадоговірна відповідальність. Найбільш поширеним у практиці міжнародних відносин є поділ відповідальності залежно від її змісту на нематеріальну та матеріальну.

Нематеріальна відповідальність, як правило, супроводжується застосуванням у відношенні держави-порушниці примусових заходів, є взаємозалежною з матеріальною відповідальністю і виражається у формі реституції, сатисфакції, обмежень суверенітету, декларативних рішеннях тощо.

Реституція – це такий вид нематеріальної відповідальності, що являє собою відновлення правопорушником колишнього стану (status quo) і ліквідація нею усіх несприятливих наслідків, наприклад, звільнення окупованої території та відновлення попередньої лінії державного кордону.

Сатисфакція – це задоволення нематеріальних вимог для відшкодування шкоди, завданої перш за все честі та гідності потерпілої держави, її політичним інтересам (офіційне вираження жалю або співчуття; надання вибачень; надання запевнень у тому, що подібні акції не повторяться в майбутньому; покарання винних осіб; видання нормативного акту з визнанням своєї провини з тим, щоб подібні дії не повторювалися в майбутньому; відсилання спеціальної делегації до іншої держави). Обмеження суверенітету (надзвичайні сатисфакції) – це тимчасове призупинення діяльності державних органів держави, окупація країни або її частини, реорганізація політичної системи, розпуск злочинних політичних партій тощо. Декларативні рішення виражаються у формі рішення міжнародного органу (наприклад, суду) чи організації, які визнають певну дію міжнародним правопорушенням. Застосування певних видів сатисфакції залежить від заподіяної шкоди і конкретної політичної ситуації.

Матеріальна відповідальність у міжнародному праві настає у випадках, якщо в результаті правопорушення заподіяно матеріальну шкоду іншим суб'єктам або коли така шкода заподіяна правомірними діями, однак її відшкодування передбачено спеціальним міжнародним договором. Матеріальна відповідальність може бути виражена у формі репарації, реституції і субституції. Під репарацією розуміють відшкодування державою-порушницею заподіяної нею шкоди як у грошовій формі, так і в натуральній (товарами, послугами). Реституція являє собою відшкодування правопорушником матеріального збитку в натурі (повернення неправомірно захопленого того самого майна – конкретних творів мистецтва, транспортних засобів, обладнання). Різновидом реституції виступає субституція, тобто заміна неправомірно знищеного або ушкодженого майна однорідним майном.

Відповідальність в міжнародних правововідносинах не включає засоби примусу, оскільки порушення норм права породжує лише первинну відповідальність, яка полягає в обов'язку відновити порушене право. І лише в разі небажання виконати цей обов'язок настає вторинна відповідальність – за небажання відновити порушене право. При цьому примус має бути правомірним, тобто відповідати основним цілям і принципам міжнародного права.

Основою правопорядку в демократичній, правовій, соціально-орієнтованій державі та громадянському суспільстві є правомірна поведінка. Порушення особою соціальних норм, які регулюють суспільні відносини, є підставою настання соціальної відповідальності. Юридична відповідальність як один із видів соціальної відповідальності полягає в застосуванні до особи, яка порушила норми права, заходів державного примусу, в результаті яких правопорушник зазнає негативних

наслідків особистого, майнового та/або організаційного характеру.

Входження України в період інтенсивної реконструкції соціальних, політичних і правових відносин, закріплення засад ринкової економіки зумовлюють розбудову сучасної системи публічного адміністрування в контексті євроінтеграційних стандартів. За правопорушення у сфері публічного адміністрування органи державної влади та місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи і організації, посадові особи можуть бути притягнуті до конституційної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності.

Створення ефективного механізму співпраці недержавних організацій та органів державної влади і місцевого самоврядування потребує формування відповідного нормативно-правового забезпечення, яке б передбачало відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

Відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності є одним із факторів стабільного функціонування міжнародного співтовариства, гарантією забезпечення миру в світі.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що є відповідальністю у сфері публічного адміністрування?
2. У чому полягає специфіка юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування?
3. Залежно від галузевої структури права які розрізнять такі види юридичної відповідальності?
4. Охарактеризуйте особливості конституційної відповідальності
5. У чому полягає суть адміністративної відповідальності у сфері публічного управління?
6. Визначте особливості дисциплінарної відповідальності
7. Визначте особливості матеріальної відповідальності
8. Охарактеризуйте особливості застосування цивільно-правової та кримінальної відповідальності у сфері публічного управління
9. У чому полягають особливості правопорушень та відповідальності при здійсненні міжнародної публічної діяльності

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 8. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

1. *Поняття «публічного характеру муніципальної влади»*
2. *Форми, ознаки та особливості публічної влади*
3. *Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування*

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поняття «публічного характеру муніципальної влади»

Місцеве самоврядування – складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління.

Дефініція «місцеве самоврядування» була прийнята законодавством США і Великобританії для визначення організації та функціонування муніципальних закладів і вказувала на один із основних критеріїв розмежування їх діяльності від інших органів влади та управління, виокремлюючи їх локальний характер на противагу центральній владі. *Поняття «публічного характеру муніципальної влади»* характеризується наступними ознаками:

1) місцеве самоуправління виступає у пролі самостійного інституту влади, закріпленого Конституцією України і законодавстві;

2) воно має свій механізм здійснення функцій (населення, органи і посадові особи місцевого самоуправління);

3) владні повноваження реалізуються безперервно;

4) влада діє на території муніципального утворення і у рівній мірі розповсюджується на всіх осіб, які знаходяться на певній території;

5) муніципальна влада базується на законі, муніципальній власності і місцевому бюджеті, які надають їй самостійності і компетенційної відособленості;

6) ця влада виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території муніципального утворення;

7) муніципальна влада здійснюється у рамках закону.

Цікавим є трактування поняття місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 3). Тут «під місцевим

самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Таким чином, Європейська

Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід хартія місцевого самоврядування не передбачає градацію питань ведення на питання місцевого значення та державні справи. Згідно з хартією, питання місцевого значення є частиною «державних справ». У цьому особливість поняття місцевого самоврядування, що дається в цьому документі. Відзначимо також, що Європейська хартія місцевого самоврядування «свого часу стала орієнтиром формування національного законодавства у цій сфері, включаючи й проблеми юридичного захисту місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування входять до системи публічної влади; органи публічної влади належать населенню або виборцям відповідної території, членам громадської організації, колективу». Усе вищесказане свідчить про те, що поняття «місцеве самоврядування» та «публічна влада» не просто близькі, але й взаємопов'язані і - більше того - «місцеве самоврядування» невід’ємне від «політичної влади».

2. Форми, ознаки та особливості публічної влади

Публічна влада виступає у двох формах:

1) державна влада;

2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак:

1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;

2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);

3) легітимність;

4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;

5) об’єднання підвладних за територіальною ознакою;

6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;

7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);

8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;

9) обов’язковість владних рішень для всіх суб’єктів на відповідній території;

10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;

11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;

12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету.

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

3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

Основні концептуальні засади створення та функціонування системи місцевого самоврядування визначено в Конституції України. Ст. 140 зазначає: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволити за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Згідно зі ст. 141 Конституції до складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права через таємне

голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права через таємне голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданні.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (прийнятий Верховною Радою України 24 квітня 1997 р.).

У ст. 1 цього Закону подано тлумачення основних термів, використаних у його змісті: *територіальна громада* – жителі, об´єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

Місцеве самоврядування в Україні розглядається як 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.

Функціонує місцеве самоврядування на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та певних повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Основними принципами, на яких заснована служба в органах місцевого самоврядування, є такі: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенство права, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет права та свобод людини і громадянина; однакові можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм, компетентність,

ініціативність, чесність, відданість справі; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правова соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування; захист інтересів відповідної територіальної громади; фінансове та матеріально-технічне забезпечення служб коштами місцевого бюджету; самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

Основні напрями розвитку місцевого самоврядування полягають у:

• поступовому розширенні прав місцевих громад щодо вирішення питань своєї життєдіяльності;

• збільшенні економічної самостійності громад;

• оптимізації розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Основна мета – забезпечення громадян України соціальними та адміністративними послугами необхідної кількості і якості.

Серед ключових проблем, що заважають належному (згідно з визначеними Конституцією і законами України цілями) функціонуванню інституту місцевого самоврядування, слід відзначити такі:

• фінансово-економічна несамостійність територіальних громад;

• надмірна концентрація владних повноважень у центральних та місцевих органів виконавчої влади, брак повноважень та ресурсів в органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад;

• недостатня правова урегульованість економіко-фінансових аспектів діяльності громад (невизначеність статусу комунальної власності, недостатня урегульованість міжбюджетних відносин різного рівня тощо);

• невпорядкованість системи адміністративно-територіального устрою, зокрема щодо сфери територіальної відповідальності органів місцевого самоврядування;

• недостатня розвиненість адміністративного судочинства, яке має регулювати правові відносини у сфері місцевого самоврядування;

• недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування і структур громадянського суспільства, брак контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громад.

Отже, адміністративно-державне управління має свою сутність і зміст, здійснюється на основі науково-обґрунтованих принципів, виконує численні визначені функції, серед яких планування, організація, комплектація карами, мотивація і контроль.

Державне управління ефективно здійснюється тільки в умовах наявності досконалого механізму, який є системою таких взаємодіючих ланок: формування легітимного суб'єкта та інституційної ієрархії державного управління; розробка стратегічного курсу суспільного розвитку

та прийняття державних рішень; застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, обумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень; організація контролю за управлінським процесом та самокорекція його режиму.

Визначальний вплив на сутність і зміст державного управління, всі його характеристики має політичний режим – система способів і методів організації суспільства та органів політичної влади, що визначають характер політичного життя в країні, рівень політичної свободи.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Дайте визначення поняттю «місцеве самоврядування»
2. Назвіть ознаки публічного характеру муніципальної влади
3. У чому полягає тісна взаємопов'язаність понять «місцеве самоврядування» та «публічна влада» ?
4. Назвіть спільні ознаки понять «державна влада» та «влада місцевого самоврядування».
5. Які основні принципи організації діяльності місцевого самоврядування та напрями його розвитку?
6. Розкрийте сутність місцевого самоврядування.
7. Назвіть об'єкти та суб'єкти місцевого самоврядування.
8. Сформулюйте фундаментальні принципи самоврядності та самостійності територіальних громад.
9. Які існують органи місцевого самоврядування?
10. Розкрийте форми прямої демократії, що икористовуються територіальними громадами під час місцевого самоврядування.
11. Які ключові питання належать до компетенції органів місцевого самоврядування?
12. Розкрийте сутність децентралізації в публічному управлінні та адміні- струванні.
13. Сформулюйте основні завдання процесу децентралізації.
14. Проаналізуйте переваги і недоліки централізації та децентралізації в публічному управлінні та адмініструванні.
15. Наведіть види децентралізації в публічному управлінні та адміністру- ванні.
16. Сформулюйте принципи раціонального співвідношення централізації та децентралізації управління.
17. Узагальніть досвід європейських країн з децентралізації управління.

ТЕМА 9. РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві

2. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві

Громадські об'єднання, виступаючи рушійною силою, забезпечують відтворення соціальної, духовної, соціокультурної сфер, реформування економічної та політичної систем. Саме громадські об'єднання нині є найбільш дієвими і масовими інститутами громадянського суспільства, які, виконуючи посередницькі функції, виступають сполучною ланкою між державою (владою) і населенням.

Постійне зростання активності населення в країнах, що прагнуть розширення чи удосконалення демократичних механізмів функціонування суспільства, свідчить про здатність населення до самоорганізації та соціальної інтеграції, а це, в свою чергу, – показником зрілості громадянського суспільства. Висунення громадськими формуваннями альтернативних конструктивних чи раціональних проектів або виступ з громадською ініціативою в демократичній державі розглядається як співпраця, як взаємодоповнення державного та громадського управління. Саме у такий спосіб суспільні інтереси та цінності в демократичній політичній системі через інститути громадянського суспільства втілюються в держаній політиці.

Слід зауважити, що поряд із поняттям «громадські організації», часто використовують поняття «недержавні організації» або поняття «неурядові організації», щоб підкреслити непричетність держави до їх створення і управління.

Організація – це соціальна група орієнтована на досягнення взаємопов'язаних специфічних цілей і на формування високоформалізованих структур на основі спеціалізації або розподілу праці.

Поняття «громадська організація» асоціюють із добровільним формуванням громадян, створеним у результаті їх вільного волевиявлення з метою вираження колективних інтересів і вирішення

громадських питань та проблем. Таке широке визначення має наслідком віднесення до категорії громадських організацій дуже різних інституцій як власне громадських організацій, так і політичні партії, організації за інтересами, рухи, творчі об'єднання, благодійні фонди тощо, які, попри їх спільну сутність як організацій громадянського суспільства, доцільніше розглядати окремо.

Діяльність громадських об'єднань, що зареєстровані і здійснюють свою діяльність на території України, відносини їх із державою регулюється Конституцією України, Законом Україні «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р., Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Податковим кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», а також низкою постанов КМУ, наказами Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України.

В ст. 1. Законі України «Про громадські об'єднання» визначається, що ***громадське об'єднання*** – *це добровільне об'єднання фізичних осіб та юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.*

Громадські об'єднання, як зазначено у ст.3 «Закону», утворюються і діють на принципах:

- ♦ добровільності;
- ♦ самоврядності;
- ♦ вільного вибору території діяльності;
- ♦ рівності перед законом;
- ♦ відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);
- ♦ прозорості, відкритості та публічності.

При цьому, відповідно до ст.21, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

♦ вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

♦ звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

♦ одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

♦ брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери

діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

♦ проводити мирні зібрання;

♦ здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

● бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

● здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню;

● засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

● брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

● брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Поняття «громадське об'єднання» є ширшим і позначає як «громадські організації», так і «громадські спілки». Громадська організація та громадська спілка є організаційно-правовими формами громадських об'єднань.

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

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

Відносна відстороненість громадських організацій від політики пов'язана, насамперед, з тим, що держава безпосередньо не втручається в їх діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. До того ж громадські організації на відміну від державних інститутів не наділені владними повноваженнями. Відрізняються вони й від політичних партій, оскільки не ставлять за мету оволодіння державною владою. Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з особливостями функціонування (виникнення за ініціативою знизу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність).

У сучасному суспільстві громадські організації забезпечують самоорганізацію в суспільстві, спільну діяльність громадян щодо реалізації соціальних цінностей і суспільних цілей, виникнення місцевих ініціатив та вирішення проблем на локальному рівні та рефлектують різноманітність суспільної думки стосовно різних сфер життя – культурної, освітньої, економічної і т.д.

За своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями. Однак їх діяльність почасти набуває політичного характеру, адже без широкої добровільної громадянської участі демократична держава може перетворитися в «територію» окремих привілейованих груп і організацій. Отже, важливою ознакою, що вирізняє громадські організації з поміж інших організацій за специфічними інтересами, є їх суспільна користь.

Громадські об'єднання мають різну природу, спрямованість, характер діяльності, межі охоплення, зв'язки з різними підструктурами суспільства та інші особливості, тому критеріїв класифікації може бути багато. Так, наприклад, можна виокремити наступні ***види громадських об'єднань:***

♦ За рівнем політизованості або за місцем у політичній системі (політичні партії, суспільно-політичні організації, громадські організації);

♦ За рівнем комерціалізації (некомерційні і неприбуткові організації, благодійні фонди);

♦ За характером організованості (партії, рухи, організації);

♦ За місцем у ієрархічній структурі (місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації або їх об'єднання, асоціації);

♦ За напрямами діяльності, сферами інтересів (професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо);

♦ За рівнем стабільності (такі, що постійно діють або тимчасові).

2. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні

Процес становлення громадянського суспільства в українському суспільстві триває. Особливо помітні зміни відбуваються на тлі як загальносвітових суспільно-політичних трансформацій, так і тих подій в Україні, що сколихнули не лише український соціум, а весь світ.

Зокрема, найбільша суспільна активність розгорнулась серед організацій, що спрямовують свою діяльність на інших – благодійні організації та фонди, правозахисні групи, громадсько-політичні об'єднання

та рухи тощо. Втім, щоб теперішній етап сплеску громадської активності не минувся для українського суспільства даремно, потрібні не лише бажання окремих спільнот, а й бажання держави стимулювати ці ініціативи, надавати підтримку прагненням громадян та мотивувати до згуртованості, солідарності, розвивати почуття причетності та громадської відповідальності за розвиток суспільства і держави, запроваджувати реальні, а не декларативні, обмежені бюрократичними перепонами, механізми взаємодії, створювати умови для здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів максимально доступним, а значить і саму систему державно-громадського управління максимально прозорою. Тоді, на засадах соціального партнерства, воно матиме право називатись публічним управлінням.

Розвиток громадянського суспільства в Україні передбачає не тільки і не стільки розбудову його інституційно-організаційних форм, скільки формування нових смислів, а на їх основі − розробку і реалізацію широкого комплексу заходів, спрямованих на формування й розвиток публічної сфери і публічної політики.

Серед важливих умов – суттєві зміни ціннісно-смислових орієнтацій громадян, формування громадянства як такого. Але на процес його становлення в Україні впливає ряд чинників, що його гальмує.

По-перше, при властивому українцям прагненні до консолідації на національній, духовній, культурній, економічній, соціальній основі, сприйняття громадянського суспільства в його сучасній змістовній формі на «ментальному» і «суспільному» рівні гальмується ціннісними деформаціями радянських часів, а тому процес суспільної консолідації поки що не набув форм конкретних цінностей (як цінностей-цілей і цінностей-засобів), як цілеустановок. Цей процес і досі не завершився, і його незавершеність вдало використовується певними (вітчизняними і зарубіжними) політичними силами для маніпуляції масовою свідомістю.

По-друге, чималий досвід функціонування формальних «інститутів громадянського суспільства» радянського зразка у вигляді всіляких «спілок», «добровільних товариств», «союзів» тощо, продукує негативне ставлення до більшості сучасних громадських об’єднань, до їх потенційних можливостей, спроможності реально вирішувати проблеми.

По-третє, не сприяє становленню авторитету громадянського суспільства і довіри до громадських організацій різного типу залучення їх у передвиборчі процеси, адже їх тимчасова активність припиняється із завершенням виборчих кампаній, що дискредитує їх як представників і захисників реальних суспільних інтересів, а свідчить про їх політичну заангажованість.

Величезна кількість зареєстрованих громадських організацій мала б забезпечити якнайширше задоволення потреб та інтересів громадян,

якісне життя соціуму, але не всі вони працюють, а працюючі ефективно, з користю для суспільства виконують свої функції. Тим більше, якщо за фасадом інститутів громадянського суспільства криються корисливі приватні інтереси. Особливо цинічною виглядає діяльність «благодійних» фондів, псевдоволонтерських організацій та інших «допомогових ініціатив», які паразитують на тлі тих зовнішніх і внутрішніх викликів, з якими стикнулась Україна в останні роки – зовнішня агресія, окупація територій та військові дії, внутрішні суспільно-політичні, гострі економічні, соціальні та культурні проблеми.

Тому формування якісного розвиненого громадянського суспільства передбачає переосмислення його сутності адекватно реаліям часу і донесення до суспільства, закріплення в суспільній свідомості справжньої сутності ідеї громадянського суспільства та головних дієвих механізмів реалізації його концепції.

Заходами, які б сприяли подоланню існуючих проблем та пошуку українським суспільством власного шляху до порозуміння та реальної участі в управлінні державою, і зрештою, покращення власного життя, є такі.

♦ Подолання надмірного та невиправданого соціального розшарування суспільства за різними критеріями.

♦ Формування демократичної моделі політичної культури та свідомості громадян.

♦ Подолання протистояння між особистістю та державою, державою та суспільством, особистістю та суспільством.

♦ Розробка та втілення в життя інтегративної та загальноприйнятної ідеології державотворення.

♦ Встановлення та дотримання певних норм ведення політичної боротьби та унеможливлення втягування широких верств суспільства у партійні, корпоративні чи міжособистісні конфлікти.

♦ Реалізація на практиці управління державою та у взаєминах між її інституціями та суспільством головних положень концепції правової держави.

♦ Ефективне та виправдане використання легітимаційного потенціалу суспільства.

♦ Пошук шляхів та методів подолання перманентної кризи владної легітимності в Україні, першопричинами якої виступають: надмірна централізація влади, корпоратизація провладної еліти та системи політичного та державного управління, відсутність дієвого суспільного контролю за її діями.

♦ Пошук власної моделі реалізації ідеї громадянського суспільства, як необхідної складової сучасного суспільно-політичного життя та державотворення.

Від того наскільки будуть реалізовуватись ці заходи буде залежати шлях, яким йтиме Україна – або шляхом імітації, створення штучного громадянського суспільства за фасадом якого процвітатимуть клановo-олігархічні схеми, або шляхом справжнього громадянського суспільства з розвиненою громадською мережею горизонтальних зав'язків, прозорою системою публічного управляння, суспільства, в якому групи інтересів чи кожен громадянин особисто або через систему інститутів громадянського суспільства мають можливість реалізувати власні потреби та інтереси, мають бажання і можливість приймати участь у прийнятті суспільно і державно важливих рішень, усвідомлюючи при цьому свою відповідальність за долю суспільства.

Ефективність взаємодії громадянського суспільства та держави на сучасному етапі в Україні в контексті підвищення легітимності влади потребує реалізації комплексу заходів, а саме:

1) посилення ролі та впливу дорадчих структур при органах державної влади;

2) активне залучення громадських організацій до експертиз проектів законодавчих та нормативних актів;

3) розробка та втілення у життя державної програми професійної підготовки спеціалістів у галузі менеджменту громадських організацій через систему державних та приватних ВУЗів;

4) сприяння розвитку внутрішньої системи фінансування громадських організацій – шляхом розширення податкових стимулів для підприємницьких структур;

5) проведення загальнодержавної кампанії щодо розповсюдження знань та розуміння ролі організацій громадянського суспільства серед широкої громадськості.

Важливою складовою, яка реально може покращити взаємодію держави і громадського сектору, підвищити легітимність влади є викорінення корупції на всіх рівнях державного управління. Саме корупційна складова є реальною перепоною, що не лише перешкоджає, а часто блокує можливість реалізації громадських ініціатив, здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів і їх службовців. Небажання державних органів сприяти відкритому доступу до інформації про їх діяльність, вплив на висвітлення інформації в ЗМІ, а тому і на формування громадської думки, як і суспільної свідомості загалом, не сприяють зростанню довіри з боку суспільства до держави як до надійного партнера у справі побудови демократичної, правової, соціальної держави.

Сучасна правова держава не може існувати без розвиненого громадянського суспільства, як і громадянське суспільство не може

бути дієздатним без регуляторного впливу держави, без певного доступу до державних структур і впливу на управлінські рішення.

Тільки громадська активність може бути рушійною силою розвитку громадянського суспільства, яке, в свою чергу, є запорукою ефективного державотворення. Громадянське суспільство є суспільним і політичним ідеалом, до якого прагнуло людство протягом всієї своєї історії. Його не можна досягнути, адже не можна зупинити суспільний розвиток. Нові суспільно- політичні виклики ставлять нові завдання перед соціумом, для вирішення яких створюються нові структури та нові механізми в рамках нових моделей взаємодії. Які б механізми не були задіяні, але розвиток української державності має спиратись на сучасне розвинене громадянське суспільство (можливо мультимедійне), на діалогову взаємодію суспільства і держави, що підкріплена на законодавчо-правовому рівні і має характер симетричної двосторонньої інтеракції. Формування та функціонування такої моделі управління дозволить Україні піднятись на вищий рівень цивілізаційний розвитку.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Дайте визначення поняттю «громадська організація». Які їх основні функції у громадянському суспільстві?
2. Що означає громадське об’єднання? На яких принципах вони створюються і функціонують?
3. Які права мають громадські об’єднання зі статусом юридичної особи?
4. Чим відрізняється громадська спілка від громадського об’єднання?
5. Назвіть і охарактеризуйте види громадських об’єднань
6. Визначте перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні

ТЕМА 10. КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ

1. Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільни хоб'єднаннях

3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях

4. Корпоративна влада в господарських товариствах

5. Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Сутність на значення корпоративної влади в добровільних об'єднаннях

Розглядаючи питання корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях, необхідно виокремити корпоративні та публічні фактори, які властиві різного роду об'єднанням громадян.

Основним критерієм розмежування добровільних об'єднань є цілі, для досягнення яких вони створюються. Так, основною ціллю некомерційних організацій є реалізація суспільних інтересів, що досягається саме застосуванням механізмів публічної влади та публічного адміністрування (публічний фактор). Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку.

На відміну від некомерційних організацій, основною ціллю діяльності господарських товариств є отримання комерційного прибутку (корпоративний фактор), адже у широкому розумінні корпоративне управління розглядають як систему, за допомогою якої спрямовують та контролюють діяльність саме господарських товариств. Крім того, належна система корпоративного управління дозволяє членам корпорації (як добровільного комерційного об'єднання)контролювати та, за необхідністю, корегувати дії та повноваження призначеного керівництва товариства щодо використання інвестицій та здійснення фінансово-господарської діяльності в цілому.

Корпоративну владу в добровільних об'єднаннях можна розглядати в двох аспектах:

- по-перше, це влада, здійснювана вповноваженими органами

управління в межах самих добровільних об'єднань, яка структурує та контролює діяльність елементів своєї системи, формуючи свою діяльність відповідно до вимог зовнішньої середи;

- по-друге, це корпоративна влада, яка концентруючи всю міць взаємодії елементів, що входять до організації (формування), виробляє значний синергетичний ефект, який має змогу значно впливати на зовнішню середу.

В прямому етимологічному значенні корпорація вказує на об'єднання в одному цілому множини тіл (лат.-*corpus*, тіло). Тобто корпорація являє собою певну організацію елементів, які входячи до неї, делегують їй свої інтереси та цілі, наділяючи тим самим владними повноваженнями, відповідно до яких, корпорація через органи влади здійснює кооперацію та управління структурними елементами.

Питання соціального та політичного значення добровільних об'єднань та корпоративної влади, здійснюваних ними всередині та зовні абсолютно закономірне та пояснюється реформаційними процесами в державі, де в якості необхідного елемента суспільних перетворень та трансформацій знаходить своє місце ідея будування громадянського суспільства якісно нового рівня. Адже активна громадянська позиція добровільних формувань як індикатор розвитку суспільної свідомості є саме тією специфічною рушійною силою, здатною істотно вплинути на процеси необхідного реформування соціально-політичної сфери.

Якщо в громадянському суспільстві дії людей зумовлені їхніми реальними потребами, то пріоритетами держави є формальний бік справи. Але, не зважаючи на відмінності, громадське суспільство та держава не є антагоністами, вони є взаємозумовленими аспектами життя людей, суспільного буття.

Таблиця 10.1

Порівняльна характеристика громадського суспільства та держави

Ознаки	**Громадське суспільство**	**Держава**
Джерело права	Природні права	Законні права
Сфера інтересів	Економіка	Політика
Характер діяльності	Приватний	Публічний
Ступінь свободи	Громадянські свободи	Обов'язок

Громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнемекономічної, соціальної, політичної, культурної і моральної властивостей, якеспільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільстворівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею зарадиспільного блага.

Сильне громадянське суспільство, яке базується на принципах плюралізму здатне об’єднати широкі пласти населення та являє собою критично важливий фактор в процесі соціально-політичних перетворень в державі.

Одним з провідних механізмів залучення громадян до прийняття державних рішень стало створення при органах державної влади та місцевого самоврядування громадських рад. Їх діяльність протягом всіх років розбудови незалежної держави зазнавала чималих змін, відповідно змінювалися й назви (колегія, рада, консультативна рада тощо), персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо. Незмінною залишалася тільки основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі.

2.Система корпоративної влади публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях

В процесі специфічної взаємодії держави та громадянського суспільства створюються різного роду об’єднання, формування, засновані відповідно до їх властивих ознак:

- територіальні (за місцем проживання);
- формування, які складаються незалежно від бажання людей (розподіл по класах або соціальним верствам суспільства);
- формування, які складаються свідомо задля досягнення суспільних благ (наприклад, політичні партії);
- формування, які відображають приватні інтереси своїх членів (наприклад, союзи охотників та риболовів);
- такі, що виникають стихійно (натовп, що біжить в паніці в одному напрямку);
- такі, що відрізняються антигромадянським характером (банд формування тощо).

Згідно із ст.36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Визначення об’єднання громадян надано в Законі України «Про громадські об'єднання», відповідно до якого громадське

об'єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. У разі здійснення діяльності зі статусом юридичної особи, громадське об’єднання все одно вважається непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Крім того, до добровільних об’єднань слід відносити і підприємницькі організації, які також створюються громадянами на добровільній основі, але здійснюють свою діяльність з метою одержання прибутку.

Таким чином, серед різноманіття формувань слід виділяти добровільні об’єднання, які діють у публічній та приватній сферах.

Головна особливість управління в організаціях публічної сфери полягає у тому, що вони покликані досягати політичних і соціальних цілей, на відміну від приватних організацій, які створюються для досягнення економічних специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності, для отримання прибутку.

Таблиця 10.2

Класифікація добровільних об’єднань

<table>
<tr><td colspan="4">Підприємницькі (комерційні) організації</td><td>Непідприємниць кі (некомерційні) організації</td></tr>
<tr><td>Господарські товариства</td><td colspan="3">Кооперативні організації</td><td>- Політичні партії</td></tr>
<tr><td>-Акціонерні товариства</td><td colspan="2">Кооперативи</td><td>Кооператив ні об’єднання</td><td>-Територіальні громади</td></tr>
<tr><td rowspan="2">- Товариства з обмеженою відповідальніст ю</td><td>За напрямом діяльності</td><td>За характером діяльності</td><td rowspan="2">- Спілка</td><td rowspan="2">Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків</td></tr>
<tr><td>- Сільськогосподарські</td><td>- Виробничі</td></tr>
<tr><td>- Товариства з додатковою від-повідальністю</td><td>-Житлово- будівельні</td><td>-Обслуговуючі</td><td>- Асоціація</td><td>-Торгово-промислові палати</td></tr>
<tr><td>- Повні товариства</td><td>- Садово-огородні</td><td>- Споживчі</td><td>- Ліга</td><td>- Релігійні організації</td></tr>
<tr><td rowspan="2">-Командитні товариства</td><td>- Торговельно-закупівельні</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">- Альянс,тощо</td><td>- Благодійні фонди</td></tr>
<tr><td>- Гаражні і т.п.</td><td>- Творчі спілки</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>- Профспілки</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>- Організації роботодавців</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>Молодіжні, дитячі, жіночі і т.п.</td></tr>
</table>

Такими є, наприклад, господарські об'єднання – сукупність самостійних суб'єктів господарювання, які об'єднують свою виробничу, наукову, комерційну та іншу господарську діяльність для захисту спільних інтересів, координації зусиль у вирішенні складних технічних, технологічних, фінансових, соціально-економічних завдань, реалізації цільових програм та проектів інвестиційного та науково-технічного характеру.

За критерієм мети створення та діяльності, добровільні об’єднання поділяють на: підприємницькі (комерційні) та непідприємницькі (некомерційні) організації.

Класифікація добровільних об’єднань:

А) Підприємницькі (комерційні) організації:

♦ господарські товариства;

♦ кооперативні організації (сільськогосподарські, житлово-будівельні, садово-огородні, торговельно-закупівельні, гаражні тощо)

♦ кооперативні об’єднання (спілка, асоціація, ліга, альянс тощо)

Б) Непідприємницькі (некомерційні) організації

- політичні партії
- територіальні громади
- об’єднання співвласників багатоквартирних будинків
- торгово- промислові палати
- релігійні організації
- благодійні фонди
- творчі спілки
- профспілки
- організації роботодавців
- молодіжні, дитячі, жіночі тощо.

Незважаючи на різноманітні форми та характер добровільних об’єднань, різні підходи до управління в них, всім ним притаманні певні загальні ознаки:

• добровільність (передбачає вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, вступ, участь та вихід з нього відповідно до індивідуальних інтересів);

• самоврядність (в своїй внутрішній діяльності добровільні об’єднання керуються власними корпоративними нормами, прийнятими та регульованими створеними з цією метою органами);

• законні цілі (добровільні об’єднання можуть бути створені із різними цілями: досягнення соціальних або політичних цілей, але всі ці цілі повинні відповідати вимогам чинного законодавства та не заважати реалізації прав і свобод інших суб’єктів суспільних відносин);

• прозорість та відкритість (всі члени (учасники) громадського об'єднання мають вільний доступ до інформації про його діяльність,

прийняті об'єднанням рішення та здійснені заходи).

Таблиця 10.3

Публічне адміністрування в добровільних об’єднаннях регулюється правовими та неправовими нормами

Правові норми	**Неправові норми**
Закони, підзаконні акти	Звичай, традиції
Статут та внутрішні акти об’єднання	Норми моралі, етики тощо

Добровільні об’єднання діють на основі статутів та інших установчих актах (установчі договори, протоколи зборів засновників). За загальними вимогами в установчих актах міститься наступна інформація: найменування (повне та скорочене); цілі та напрями діяльності; місцезнаходження; порядок і умови вступу в об'єднання; порядок набуття і припинення членства в об’єднанні; права та обов’язки членів об’єднання; порядок ліквідації об'єднання; організаційна структура; повноваження органів управління; джерела надходження і порядок використання коштів та майна; порядок прийняття та оскарження рішень; порядок внесення змін до статуту.

Установчі акти окремих добровільних об’єднань повинні містити специфічні положення. Наприклад, в статуті сільськогосподарських кооперативів зазначаються умови сплати вступних та пайових внесків;в статуті політичних партій вказується розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії; статути профспілок – вказівку на професійні групи об’єднання громадян тощо.

За типовою схемою організаційної структури управління більшості добровільних об’єднань громадян, відповідно до норм законодавства та статутів, вищім керівним органом є загальні збори членів добровільного об’єднання.

3 Публічне адміністрування в некомерційних організаціях

Головною ціллю діяльності добровільних об’єднань категорії непідприємницьких (некомерційних) організацій є захист прав і свобод їх членів (учасників), а також задоволення їх суспільних інтересів (соціальних, економічних, політичних, ідеологічних, культурних та інших).

Розрізняються добровільні об’єднання громадських організацій за їх соціальною основою, сферами діяльності, організаційною побудовою,

цілями, методами й засобами діяльності, і, на цій основі, класифікує за наступними підставами (ознаками):

А) ***за соціальною основою*** (спільнотою людей, інтереси якої організація виражає і представників якої організаційно об'єднує):

• соціально-класові (суспільні класи, внутрішньокласові та міжкласові соціальні верстви і групи): профспілки та організації роботодавців;

• етнічні (племена, народності, нації);

• демографічні (чоловіки, жінки, діти, молодь, особи середнього та старшого віку): жіночі, дитячі, молодіжні, ветеранські об'єднання;

• професійні (робітники, селяни, службовці, спеціалісти, підприємці): організації робітників, селян, службовців, спеціалістів, підприємців, письменників, художників, композиторів, акторів, журналістів тощо;

• територіальні (жителі окремих адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, міст, районів, областей): територіальні громади, об'єднання осіб однієї національної належності.

Б) за сферою суспільного життя:

• організації, що діють в економічній сфері: профспілки й об'єднання роботодавців, а також організації споживачів, товариств економічної взаємодопомоги, кооперативів невиробничого характеру тощо;

• організації, що діють в соціальній сфері та задовольняють соціальні потреби людей в охороні здоров'я і медичній допомозі, житлі, соціальному захисті: лікарняні каси, товариства Червоного Хреста, товариства інвалідів (сліпих, глухонімих та ін.), благодійні фонди, житлово-будівельні та гаражно- будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо;

• організації, що діють в політичній сфері та тією чи іншою мірою пов'язують свою діяльність із здійсненням публічної влади: політичні партії, молодіжні, жіночі, ветеранські, правозахисні, екологічні, антивоєнні об'єднання, комітети виборців тощо;

• організації, що діють в соціально-культурній сфері: творчі спілки, наукові й спортивні товариства, аматорські об'єднання тощо. До цієї сфери віднесені також релігійні організації.

В) за організаційною побудовою:

• централізовані – мають централізовану організаційну структуру, систему місцевих і регіональних чи галузевих організацій та їхніх керівних органів, фіксоване членство, яке передбачає сплату членських внесків (наприклад, профспілки);

• децентралізовані – для участі в таких організаціях достатньо лише заяви (молодіжні, жіночі, ветеранські об'єднання).

Г) за ідейною орієнтацією:

• комуністичні,

- соціал-демократичні,
- ліберальні,
- консервативні,
- клерикальні,
- анархістські та інші організації.

Конституцією України в ст.36 за громадянами закріплено право об’єднуватися у політичні партії та об’єднання громадян з метою здійснення прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Під «громадським об’єднанням», відповідно до ст.1 Закону України «Про громадські об’єднання» від 22 березня 2012 року, слід розуміти добровільні об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Законом передбачено дві можливі організаційно-правові форми громадських об’єднань: громадські організації; громадські спілки.

Громадською організацією, у свою чергу, вважається громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. А громадською спілкою – об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи.

Громадяни України, інших держав та особи без громадянства можуть засновувати громадські організації, за умови досягнення ними 18 років. Стосовно молодіжних та дитячих організацій вікова межа знижена до 14 років. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Членами громадських організацій можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжних та дитячих громадських організацій може бути ще менший, що визначається їх статутами в межах, встановлених законами України.

Громадські організації засновуються шляхом прийнятті відповідного рішення на установчих зборах, що оформлюється протоколом, та діють на основі.

Задля досягнення статутних цілей, громадські організації можуть:

1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність;
2) отримувати публічну інформацію від органів державної влади;
3) пропагувати свою мету;
4) брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів;
5) проводити мирні зібрання;
6) засновувати підприємства та товариства (на відміну від політичних партій, які не мають такої можливості, відповідно до чинного

законодавства);

7) здійснювати підприємницьку діяльність (за умови наявності правового статусу юридичної особи);

8) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

9) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

10) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади;

11) здійснювати інші права, не заборонені законом.

Політичні партії є одним з найбільш вповноважених в сфері здійснення публічної влади видів добровільних об'єднань. Згідно з визначенням, наданим ст.2 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, це добровільне об'єднання громадян навколо певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яке має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Для реалізації поставлений цілей політичні партії беруть участь у виборах та інших політичних заходах.

Створення політичної партії – досить складна процедура, у порівнянні зі створенням інших добровільних об'єднань. Відповідно до ст.10 Закону України «Про політичні партії в Україні», рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах), та підтверджується протоколом. Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України.

Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб. Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації, процедура якої регулюється Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Крім того, політичні партії підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України.

Наявність формальної організаційної структури та чітких зв'язків між її елементами відрізняє політичні партії від більшості інших добровільних формувань. Політичні партії діють на основі статутів, відповідно до положень яких відбувається розподіл ролей, повноважень, а також поділ праці та відповідальність за її виконання. Важливими елементами публічного адміністрування та корпоративної влади в політичних партіях є роль первинних партійних організацій, партійного керівництва різного рівня, процедур прийняття партійних рішень.

До структури органів політичних партій входять партійні

осередки, місцеві, регіональні партійні організації та центральні органи партії. Партійні організації утворюються і діють за територіальною та іншими ознаками, що не суперечать чинному законодавству України.

Адміністративне управління діяльністю політичної партії здійснюється створеними партійною структурою керівними органами. Вищий керівний орган політичної партії – її з'їзд (конференція). З'їзд партії зазвичай складається з делегатів, обраних на регіональних конференціях партії, або партійними осередками. На з'їзді обираються вищі постійно діючі керівні органи партії: центральний комітет, правління, президія та ін. Як і в системі більшості інших добровільних об'єднань, політичними партіями також засновуються контрольно-ревізійні внутрішні підрозділи та департаменти. Діяльність партійних осередків зазвичай регулюється внутрішнім статутом політичної партії.

Шляхом прийняття адміністративних рішень та реалізації корпоративної влади, політичні партії для досягнення цілей, згідно статуту, реалізують свої права, до яких відповідно до ст.12 Закону України «Про політичні партії в Україні», належать:

♦ вільне провадження діяльності у межах, передбачених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України;

♦ можливість участі у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;

♦ використання державних засобів масової інформації, а також заснування власних ЗМІ;

♦ підтримка міжнародних зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновування (вступ між собою у) міжнародних спілок з додержанням вимог Закону;

♦ідейна, організаційна та матеріальна підтримка молодіжних, жіночих та інших об'єднань громадян, надання допомоги у їх створенні.

Для здійснення своїх статутних завдань політичні партії володіють власними коштами та майном. Законодавство передбачає два способи набуття такого майна та коштів:

♦ внески на підтримку партії(грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку політичної партії, товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних

робіт, товарів та послуг на відповідному ринку);

♦ державне фінансування (фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій в порядку, передбаченому законодавством; відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України).

У разі порушення політичними партіями Конституції України, законів України передбачено застосування до них наступних заходів:

•попередження про недопущення незаконної діяльності;

• заборона політичної партії.

Корпоративна влада та публічне адміністрування в більшості добровільних об'єднань здійснюється за принципами управління та адміністрування в громадських об'єднаннях. Специфічні особливості управління властиві, наприклад, релігійним об'єднанням, профспілкам, організаціям роботодавців, добровільним об'єднанням територіальних громад, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, благодійним організаціям, творчим спілкам, торгово-промисловим палатам, жіночім, молодіжним та дитячим організаціям.

4 Корпоративна влада в господарських товариствах

Господарські товариства є найбільш поширеною формою колективної підприємницької діяльності, яка передбачає можливість здійснення будь-яких (за винятком таких, що суперечать законодавству) видів підприємницької діяльності.

Законодавством України передбачено п'ять видів господарських товариств: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні товариства та командитні товариства.

Важливість корпоративного управління для товариств полягає у його внеску до підвищення їх конкурентоспроможності та економічної ефективності завдяки забезпеченню:

• належної уваги до інтересів акціонерів;

• рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин;

• фінансової прозорості;

• запровадження правил ефективного менеджменту та належного контролю.

Важливість корпоративного управління для держави обумовлена його впливом на соціальний та економічний розвиток країни через:

◊ сприяння розвитку інвестиційних процесів, забезпечення впевненості та підвищення довіри інвесторів;

◊ підвищення ефективності використання капіталу та діяльності товариств;

◊ урахування інтересів широкого кола заінтересованих осіб, що забезпечує здійснення товариствами діяльності на благо суспільства та зростання національного багатства.

Таблиця 10.4

Види господарських товариств в Україні

<table>
<tr><td colspan="6">Господарські товариства</td></tr>
<tr><td colspan="2">Акціонерні товариства</td><td rowspan="2">Товариства з обмеженою відповідальністю</td><td rowspan="2">Товариства з додатковою відповідальністю</td><td rowspan="2">Повні товариства</td><td rowspan="2">Командитні товариства</td></tr>
<tr><td>Приватні: акції Розповсюджуються між засновниками</td><td>Публічні: акції – за межі АТ</td></tr>
<tr><td colspan="2">Мають статутний капітал, поділений на визначену кількість акцій рівної номінальної вартості, несуть відповідальмайном товариств
товариств</td><td>Мають статутний капітал, розділений розмір яких визначається установчими документами (максимальна кількість – несуть відповідальність в межах їх вкладів</td><td>Статутний капітал поділений на частки установчими документами розмірів. Учасники за боргами своїми статутного капіталу, а при недостатності сумнедостатності сум – додатково своїм однаковому для всіх учасників кратному розмірі до внеску кожного учасника</td><td>Учасники займаються спільною підприємницдіяльністю і несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товарства усім своїм майном</td><td>Разом з учасниками, Які здійснюють від імені товариства підприємницьку діяльність і відповідальність всім майном, є один або більше

учасників, які не беруть участі в діяльності товариства і відповідальність яких Обмежується вкладом у майні товариства</td></tr>
</table>

Ефективне управління потребує наявності у корпоративній структурі товариства дієвої, незалежної наглядової ради та кваліфікованого виконавчого органу (менеджменту), раціонального і чіткого розподілу повноважень між ними, а також належної системи підзвітності та контролю. Система корпоративного управління повинна створювати необхідні умови для своєчасного обміну інформацією та ефективної взаємодії між наглядовою радою та виконавчим органом. Органи товариства та їх посадові особи повинні діяти добросовісно та розумно в інтересах товариства.

5 Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

Міжнародні політичні, економічні, соціальні, культурні та інші зносини відзначаються великою кількістю суб'єктів, які є учасниками таких відносин (або правовідносин після оформлення відповідної міжнародної угоди). Найбільш вповноваженими суб'єктами міжнародних публічних відносин є держави, адже вони єдині серед інших учасників наділені абсолютним суверенітетом.

На міжнародній арені діють різноманітні міжнародні організації, які за основною класифікацією (відповідно до критерію суб'єктів створення) розділяють на міждержавні або міжурядові (створені державами) та недержавні або неурядові (зазвичай створені громадськими об'єднаннями різник країн світу). Всі вони також є суб'єктами міжнародних публічних відносин, але не міжнародного публічного права, адже право вступати в міжнародні публічні правовідносини та персоніфікувати державу на міжнародній арені можуть лише міжнародні міжурядові організації через дипломатичних представників держав-учасниць.

В планетарному масштабі публічну владу від імені держав здійснюють всесвітні (універсальні) міжнародні організації. Так, Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані установи (ЮНЕСКО, МОП, ВООЗ, МВФ, МБРР, ВПС, ІКАО, ІМО та ін.) здійснює публічну владу щодо держав-членів (якими є всі визнані держави світу), а у питаннях з підтримки міжнародного миру та безпеки, і на держав, які не є членами ООН.

Регіональні міждержавні організації здійснюють публічну владу по відношенню до держав-членів відповідного географічного регіону. Зазвичай такі організації створюються за територіальним критерієм (СНД, ЄС, ОАД, ОАЄ), але зустрічаються і виключення, наприклад, Організація північноатлантичного договору сьогодні включає членів з різних географічних регіонів планети.

Особливістю публічної влади, здійснюваної в міжнародній публічно-правовій сфері, є процедура нормотворення та виконання правових норм. Так, міжнародна спільнота, виражена у формі міжнародних публічних організацій, вповноважена самостійно приймати обов'язкові для виконання самою собою норми та правила. Крім того, міжнародним публічним правом передбачена можливість застосування мір примусового характеру (реторсій та репресалій) самими суб'єктами міжнародних публічних правовідносин до суб'єктів порушників. Таким мірами можуть бути санкції дипломатичного та економічного характеру: призупинення або розірвання дипломатичних та консульських відносин; введення ембарго та бойкоту, замороження вкладів суб'єкта- порушника в банківських установах та інше. В якості крайньої мірі, лише за умови відповідного рішення Ради Безпеки ООН (єдиного органа в світі, на який покладено відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та єдиного, наділеного відповідними повноваженнями), передбачено можливість застосування санкцій збройного характеру. У разі протистояння зовнішній агресії з метою самооборони, відповідно до ст.51 Статуту ООН, передбачено можливість застосування зброї лише до моменту, поки Рада Безпеки ООН не візьме на себе обов'язки з розв'язанні конфлікту.

Останніми роками по всьому світі спостерігається тенденція активізації діяльності громадянського суспільства, що виражається в посиленні ролі добровільних об'єднань, у першу чергу, некомерційних організацій, у трансформаційних соціально-економічних та політичних процесах великої кількості сучасних країн світу. Зростання потужності добровільних об'єднань громадян свідчить про якісно новий рівень усвідомлення значущої ролі громадянського суспільства та його впливу на розвиток країни, що призводить до розподілу публічної влади по всьому суспільно-політичному сектору.

З іншого боку, намічається інша тенденція жорсткого контролю за діяльність некомерційних організацій з боку держави. Адже у разі реалізації інтересів іноземних інвесторів на шкоду національним організаціям, або, навіть, державі та її безпеці, наслідки діяльності некомерційних організацій матимуть виклично деструктивний та суспільно-небезпечний характер.

Історичний досвід некомерційних організацій у країнах Заходу свідчить про те, що вони:

По-перше, підтримуються та заохочуються державою в рамках загальнодержавної політики зменшення централізованого державного управління у багатьох сферах суспільного життя. Так, у США постійно пропагується участь у громадських волонтерських організаціях з ціллю підтримки високої громадянської якості в

суспільстві, ау країнах Європи створюються структури (юридичні особи) публічного права, які наділені правом здійснення деяких державних функцій – це, насамперед, організації професійного самоврядування.

По-друге, формуються виключно демократичним шляхом. Зокрема, формування некомерційних організацій в США відбувається знизу, методом самоорганізації для з'ясування питань, які зачіпали інтереси різних категорій суспільства, включаючи питання політичної соціалізації, мовної та культурної адаптації іммігрантів, які прибували до країни.

На протязі двох останніх десятиліть у країнах Заходу спостерігається зростання чисельності людей, які, увійшовши у пенсійний вік, зберігають активну громадянську позицію. Серед них багато людей з високим рівнем освіти: лікарів, юристів, вчителів, які активно виступають у НКО, орієнтовані на захист навколишнього середовища, на боротьбу з бідністю у країнах третього світу. Багато з них є членами антиглобалістського руху.

Роль політичних партій в суспільстві, їх відносини з державою в різних країнах неоднакові. У демократичних країнах (Німеччина, Франція та ін.), де існує багатопартійність, партії сприяють формуванню політичної волі народу і її висловом на виборах. У тоталітарних державах (наприклад, в минулому у фашистській Німеччині, Італії, Іспанії) законодавство дозволяло діяльність тільки однієї партії, на чолі якої стояв фюрер, дуче, кау-дільо. У країнах тоталітарного соціалізму закріплюється керівна роль в суспільстві і державі однієї партії – комуністичної, а інші партії, якщо вони є, повинні бути союзними з комуністичною партією і аж ніяк не опозиційними їй. У зв'язку з цим, хоча органи управління партійними справами зовні можуть бути схожі ми (з'їзди, центральні комітети і т.д.), принципи внутрішнього управління в партіях тієї чи іншої групи країн неоднакові. У демократичних партіях рішення приймаються на основі компромісів, взаємних поступок, узгодження різних позицій; в партіях тоталітарного типу діє, по суті, наказовий порядок, хоча статути можуть містити положення про внутрішньопартійну демократію.

Стосовно комерційного сектору, то питома увага до корпоративного управління обумовлена, передусім міжнародними процесами глобалізації фінансових ринків, лібералізації руху капіталу. Упорядкування та систематизація принципів корпоративного управління в зарубіжних країнах є спробою встановлення загальноприйнятих, прозорих та зрозумілих в усьому світі «правил гри» на фінансовому ринку. Розробка міжнародних стандартів корпоративного управління є також відповіддю суспільства на світові фінансові кризи та прагненням до стабільності фінансових ринків.

Найбільш поширеними моделями корпоративного управління сьогодні вважаються: англо-американська, німецька та японська моделі.

Англо-американська модель застосовується у корпоративних об'єднаннях Великобританії та США. Для комерційних корпоративних організації цих країн характерна значна «розпорошеність власності», тобто акціонерні товариства мають багато власників, кожен з яких володіє дрібною часткою корпоративного капіталу.

Внаслідок такої «розпорошеності» акціонерного капіталу в США права акціонерів у значній мірі обмежені — вони мають так названі «залишкові права контролю»:

- обрання (усунення) ради директорів;
- участь у голосуванні з приводу змін у статуті організації;
- участь у розгляді планів роботи з пенсійними фондами приватного сектора;
- участь у прийнятті рішень щодо реорганізації корпорації.

У США та у європейських країнах інтереси акціонерів часто реалізуються через багаторівневу систему представництва на зборах акціонерів. Основна причина різний рівень концентрації акціонерного капіталу і відповідно можливостей прямого представництва.

Німецька модель корпоративного управління, яка, крім Німеччини, розповсюджена країнами Нідерланди, Канада, Австралія, Скандинавія, частково Нова Зеландія, Франція та Бельгія, відрізняється значною концентрацією власності. Тут в більшості компаній є один великий акціонер – власник контрольного пакету акцій. А склад вищих органів влади акціонерних товариств і їх компетенція визначаються чинним законодавством і рішеннями акціонерів (засновників) корпорацій. Вищим органом влади корпорацій цієї моделі є збори акціонерів. Дирекція виступає в ролі довірених осіб корпорації і її акціонерів.

Для німецької моделі характерне створення двопалатних рад директорів: спостережна і виконавча. Власники контрольних пакетів акцій представлені у спостережних радах і зацікавлені в розширенні своїх прав в управлінні та контролі за діяльністю виконавчих органів влади, але не приймають участь у виконавчому управлінні. Типова структура спостережної ради в Німеччині: акціонери – 30 %, службовці – 50 %, уповноважені банків, великі постачальники матеріалів і покупці продукції.

В деяких країнах, які застосовують німецьку модель корпоративного управління система керуючих органах відрізняється, відповідно до особливостей національних економічних систем та чинних законодавств. Так, у Нідерландах створюються подвійні ради в управлінні корпораціями, але без участі службовців, а у Швеції – однопалатні за участю службовців.

Ключовими учасниками японської моделі корпоративного управління є керівники корпорацій, банки, уряд та кейрецу – група корпорацій, об'єднана спільним володінням власним капіталом та здійснює торгівлю товарами і послугами в загальних інтересах цілої групи. Кейрецу в Японії працюють на пільгових угодах та промислово і законодавчо підтримуються.

Характерною рисою є те, що банк виступає основним власником акцій корпорацій, тож у складі акціонерів наявний високий відсоток банків, а також інших корпорацій. Акції повністю знаходяться в руках фінансових організацій та корпорацій. До складу 80 % спостережних рад, відповідно до японської моделі корпоративного управління, входять лише директори компанії.

Вдосконалення корпоративного управління на національному рівні стало важливим напрямом зусиль багатьох країн. Одним із інструментів, який використовується для досягнення цієї мети, є запровадження національних принципів (кодексів) корпоративного управління. Приводом до появи цих документів стало:

- по-перше, усвідомлення неможливості вирішення всіх проблем, які існують у сфері корпоративного управління, виключно на рівні національного законодавства та необхідності їх врегулювання через запровадження етичних норм у практику корпоративного управління;
- по-друге, сприйняття корпоративного управління як важливого фактору національного розвитку та необхідна вимога існування в умовах міжнародного конкурентного середовища.

Тенденції та закономірності в суспільно-політичному та соціально- економічному житті багатьох країн останніх десятиліть свідчать про усвідомлення важливого значення діяльності суспільного сектору у формі різноманітних добровільних об'єднань громадян.

Формування розгалуженої системи некомерційних громадських об'єднань в різних країнах є наслідком зміни якісних показників суспільства, яке спроможне впливати на політичне та соціально-економічне життя країни нарівні з державними інститутами, відповідно до загальних демократичних принципів. Діяльність підприємницьких організацій у комерційному секторі сьогодні розглядається багатьма країнами як невід'ємна складова ринкової економіки, а корпоративне управління, здійснюване в рамках діяльності комерційних організацій – як необхідна умова для розвитку приватного підприємництва, засіб підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках та поліпшення показників економічної діяльності в цілому.

В умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій в різних

країнах все більшої актуальності набувають процеси координації державного та суспільного сектору з метою вирішення певних соціальних проблем, які виникають як наслідок реформаційних змін. В разі відсутності в державі ефективних механізмів її взаємодії із суспільством, спостерігається дуже низький, нестабільний та незбалансований рівень зв'язків між цими інститутами, який не відповідає інтересам а ні суспільства, а ні держави в цілому; а інститути, які мають бути покликаними опосередковувати такі зв'язки або нерозвинені, або відсутні взагалі. В такому випадку, держава неохоче підтримує бізнес (або підтримує певні пов'язані із державним апаратом бізнесові групи), а бізнес здебільшого обходить інтереси держави. Постійно відбувається боротьба груп інтересів. Ці групи отримують можливість прямо впливати на розробку законотворчих і урядових документів, лобіюючи свої інтереси через систему корумпованих установ та окремих її представників.

Система державного регулювання, як фактору організації національного господарства, повинна діяти за законами соціальної, ринкової і загальної природної доцільності. У сфері соціальних відносин державі так само потрібен внутрішній чутливий регулятор, який постійно визначав би, чого не вистачає, а що є в надлишку; який щоразу вимірював би баланс розвитку та рівень обмеженості тих чи інших благ. І наочно показував, як у кожному конкретному випадку необхідно будувати раціональну комбінацію всіх виробничих засобів і ресурсів. Таким регулятором сьогодні, безумовно, виступають добровільні об'єднання громадян та їх діяльність.

Державна політика регулювання національного господарства повинна розглядатися як опредметнене ставлення держави до суб'єкта суспільних відносин, а критерії, за якими держава намагається впливати на поведінку суб'єкта повинні стати складовими її ідеології, стратегії та політики економічного розвитку.

Тобто в процесі соціально-політичних та економічних трансформацій в країні необхідно зважати на важливу закономірність: економічність і доцільність людських дій (фактори самоорганізації) неминуче підпорядковує адміністративно-формальний характер регуляторних норм (фактори організації). Якщо це відбувається, то державна регуляторна політика взагалі втрачає власні основи і, що головне, здатність ефективно корегувати в суспільно необхідному напрямі поведінку суб'єктів ринкових відносин, «виховувати» цивілізованого та відповідального суб'єкта ринку, формувати колективні та індивідуальні мотиви та цілі, які збігаються із загальносуспільними інтересами та є тотожними стратегічним засадам суспільного розвитку.

Якісний розвиток громадянського суспільства можливий лише за умов взаємодії механізмів соціальної самоорганізації, під якими розуміється діяльність добровільних об’єднань, та його державного регулювання та управління, що, у сучасних умовах, означає сполучення відповідального організаційного управління з боку державних органів влади, а також суспільних інститутів.

Так, громадянське суспільство, створюване зокрема і добровільними об’єднаннями в контексті участі у соціально-політичних трансформаційних процесах виконує ряд важливих функцій:

− контроль за дотриманням прав людини, укріплення законності та правопорядку;

− виховання правової грамотності населення;

− створення атмосфери громадянської участі в існуванні та розвитку держави, залучення різноманітних суспільних груп до соціально-політичного процесу;

− контроль та, у разі необхідності (наявності ситуацій підвищення повноважень, корупції тощо), обмеження влади чиновників;

− забезпечення гласності шляхом інформування суспільства. Значення добровільних об’єднань для політичного та соціально-економічного розвитку країни важко переоцінити, адже реалізація їх діяльності є тим самим чутливим індикатором трансформаційних змін, що відбуваються в державі, відповідно до якого повинна будуватися державна політика. Добровільні об’єднання, кожне в своїй сфері: громадські об’єднання – у галузі соціально-значимих відносин, господарські товариства – в економічній сфері, слугують єдиній найважливішій цілі: розвиток всіх галузей держави через задоволення суспільних, соціальних, економічних та інших інтересів її громадян.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. У чому полягає відмінність некомерційних організацій від діяльності господарських товариств?
2. Надайте порівняльну характеристику громадського суспільства та держави
3. Дайте визначення господарському об'єднанню
4. Що є господарськими товариствами? Які ви знаєте їх види?
5. Назвіть види підприємницьких (комерційних) організацій
6. Назвіть види непідприємницькіих (некомерційних) організацій. Охарактеризуйте їх види

7. Незважаючи на різноманітні форми та характер добровільних об’єднань, різні підходи до управління в них, всім ним притаманні певні загальні ознаки. Які вони?

8. Якими правовими та неправовими нормами регулюється публічне адміністрування в добровільних об’єднаннях

9. Як можна класифікувати добровільні об’єднання громадських організацій за їх соціальною основою, сферами діяльності, організаційною побудовою, цілями, методами й засобами діяльності

10. Охарактеризуйте особливості корпоративної влади в господарських товариствах

11. Що з міжнародного досвіду публічного адміністрування та корпоративної влади можна застосувати в нашій практиці?

ТЕМА 11. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

2. Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення

3. Етапи прийняття управлінських рішень

4. Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

Публічне адміністрування є важливим інструментом здійснення державного управління, а державне управління, як вид діяльності – це перманентний процес прийняття управлінських рішень на всіх рівнях.

Особливий інтерес становить вивчення процесу прийняття рішень, коли суб'єктом виступає держава в особі виконавчого або представницького органу. Отже, актуальність даного питання полягає у підвищенні якості прийнятих управлінських рішень, що досягається шляхом удосконалювання процесу прийняття управлінських рішень. Реалій сьогодення свідчать, що будь які процеси які відбуваються в системі управління пов'язані з необхідністю вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Сучасний керівник будь якої ланки, зобов'язаний володіти системними знаннями, навичками й уміннями в галузі підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень.

Розробка управлінських рішень – один з найбільш важливих управлінських процесів. Необхідність ухвалення рішення пронизує усе, що робить керівник, формуючи цілі і процес їх досягнення. Тому розуміння природи прийняття рішень надзвичайно важливо для всіх, хто хоче процвітати в мистецтві керування. Нові економічні відносини вимагають підготовки значної кількості сучасно мислячих керівників, які б володіли новітньою методологією управління, рішучістю, ініціативністю, помноженими на доказовість та переконливість.

Сучасні проблеми відрізняються масштаби управлінської діяльності, відділення управлінської діяльності від безпосереднього процесу виробництва або надання послуг. Кожне рішення сучасного керівника націлене на досягнення конкретного результату, тому *метою*

управлінської діяльності є знаходження таких форм, методів, засобів і інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату в конкретних умовах і обставинах.

Прийняття управлінського рішення можна розглядати як у широкому так і вузькому контексті, так, у ***широкому розумінні прийняття рішень*** ототожнюється з усім процесом управління, адже охоплює не тільки безпосередньо процес прийняття рішень, але і його виконання та контроль результатів його реалізації.

У вузькому розумінні прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого рішення з чисельних альтернатив. У процесі аналізу вузького розуміння необхідно враховувати, що альтернативні варіанти не виникають самі собою. Процес прийняття рішень складається не тільки з вибору кращого варіанту, але й з пошуку альтернатив, встановлення критеріїв оцінки, вибору способу оцінки альтернатив тощо.

Управлінське рішення – це концентроване відображення процесу управління у вигляді команди, яка надходить від керуючої системи і є обов'язковою до виконання. Воно має безпосередньо відношення до діяльності менеджера, який керує іншими людьми, використовуючи всі свої здібності, вміння, знання та навички.

Основними рисами прийняття рішень в організації є наступні:

♦ свідома і цілеспрямована діяльність, здійснювана людиною;

♦ поводження, засноване на фактах і ціннісних орієнтирах;

♦ процес взаємодії членів організації;

♦ вибір альтернатив у рамках соціального і політичного стану організаційного середовища;

♦ частина загального процесу управління;

♦ невід'ємна частина щоденної роботи менеджера;

♦ важливість для виконання всіх інших функцій управління.

Прийняття рішення – це процес вибору суб'єктом прийняття рішення (ОПР, індивідуальним чи груповим) на основі формалізації проблемної ситуації, акту складання сукупності альтернатив та критеріїв оцінки їх, ефективного вирішення і визначення впливових факторів його реалізації, оцінку реалізації з застосуванням методів контролю виконання та оцінки наслідків.

Суть управлінського рішення виявляється в людській діяльності, ролі і місці рішення в процесі управління. Вироблені рішення повинні відповідати функціям підприємства і задачам, що ним вирішуються, обстановці, що складається, кооперативним інтересам тих, хто спільно досягає поставленої мети, а також задовольняти вимогам об'єктивних законів управління.

Загальними етапами в процесі прийняття рішення є такі: робота з інформацією, підготовка варіантів рішення, оцінка ефективності

вибраного варіанту й ін. Кожний етап характеризується специфічними операціями і процедурами діяльності особи, що приймає рішення в різних умовах.

Таким чином, ефективність рішення залежить від всебічного аналізу процесів і проблем виробничо-господарської, збутової, фінансової та інших видів діяльності з орієнтацією на інтереси, стратегічні цілі підприємства. Також, важливим є врахування чинників, пов'язаних з економією матеріальних, фінансових і трудових ресурсів та отриманням оптимального прибутку.

2. Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення

В процесі управління використовується безліч різноманітних способів, підходів і прийомів, що дозволяють упорядкувати, цілеспрямувати й ефективно організувати виконання функцій, етапів, процедур і операцій, необхідних для прийняття рішень. У сукупності вони виступають як методи управління, під якими розуміються способи здійснення управлінської діяльності, які вживаються для постановки і досягнення її мети.

В теорії управління виділяють три основні моделі прийняття рішень:

- класична модель;
- поведінкова модель;
- ірраціональна модель.

Класична модель спирається на поняття "раціональності" в прийнятті рішень. Передбачається, що особа, яка приймає рішення повинна бути абсолютно об'єктивною і логічною, мати чітку мету, усі її дії в процесі прийняття рішень спрямовані на вибір найкращої альтернативи.

Основною характеристикою класичної моделі є те, що особа, яка приймає рішення:

- має чітку мету прийняття рішення. Метою є удосконалення системи мотивації праці персоналу, що позитивно впливає на продуктивність праці, якість виготовляємої продукції та ін.
- має повну інформацію щодо ситуації прийняття рішення. ОПР має інформацію щодо діючої системи мотивації, її ефективності в окремих підрозділах та на підприємстві в цілому;
- має повну інформацію щодо можливих альтернатив і їх наслідків. Мотиваційна природа людини, її цінності та потреби з часом змінюються, тому і структура мотивів трудової діяльності повинна постійно переглядатися;

• має раціональну систему упорядкування переваг за ступенем їх важливості. При зміні структури мотивів на першому місці повинні опинитися ті, що мають максимальний вплив на виробничі результати. Далі йдуть ті мотиви, що сприяють покращенню іміджу підприємства на ринку праці, а також ті, що знижують плинність кадрів тощо;

• завжди має на меті максимізацію результатів діяльності організації.

Отже, класична модель передбачає, що умови прийняття рішення повинні бути достатньо визначеними. Проте на практиці на процес прийняття рішень впливають численні обмежуючі та суб'єктивні фактори. Сукупність таких факторів у процесі прийняття рішень враховує поведінкова модель. Характерними ознаками поведінкової моделі є те, що особа, яка приймає рішення:

• не має повної інформації щодо ситуації прийняття рішення;

• не має повної інформації щодо всіх можливих альтернатив;

• не здатна (не схильна) передбачити наслідки можливих альтернатив.

Враховуючи ці характеристики було сформульовано два ключових поняття ***поведінкової моделі:***

♦ поняття "обмеженої раціональності", яке означає, що люди можуть тільки намагатися прийняти раціональне рішення, але їх раціональність завжди буде обмеженою (теоретично завжди існує рішення краще за прийняте);

♦ поняття "досягнення задоволеності". Оскільки досягти "повної раціональності" неможливо, менеджери бажають аби їх "страх" щодо прийняття не найкращого рішення пересилив намагання досягти оптимального рішення.

Ірраціональна модель ґрунтується на передбаченні, що рішення приймаються ще до того, як досліджуються альтернативи. Вона найчастіше застосовується: для вирішення принципово нових, незвичайних рішень, таких, які важко піддаються вирішенню; для вирішення проблем в умовах дефіциту часу; коли менеджер або група менеджерів мають достатньо влади для нав'язування свого рішення. Проте, ірраціональна модель може застосовуватися і в інших випадках. Керівник у своїй роботі повинен розрізняти рішення за видами, а організація в цілому повинна маги визначений підхід до прийняття рішень.

Вчені виділяють такі підходи:

♦ централізований підхід;

♦ децентралізований підхід;

♦ груповий підхід;

♦ індивідуальний підхід;

♦ система участі;

♦ демократичний підхід;

♦ дорадчий підхід.

Централізований підхід закликає до того, щоб якомога більше число рішень приймалося головним управлінням. Навіть при надмірно централізованій системі деякі рішення можуть прийматися на більш низькому управлінському рівні. Наприклад, менеджер середнього рівня може бути наділений повноваженнями щодо залучення консультантів для визначення ціннісних орієнтацій у сфері праці, факторів, що впливають на ефективність діяльності робітника, ділові якості, особисту ініціативу та сприяють найбільш повному задоволенню його актуальних потреб і дозволяють модифікувати поведінку в необхідному для підприємства напрямку, що веде до досягнення високих виробничих результатів.

Децентралізований підхід заохочує менеджерів передавати відповідальність з прийняття рішень на найнижчий управлінський рівень. Цей підхід охороняє головних менеджерів від можливості потонути в дрібних деталях щоденної роботи. При децентралізованому підході менеджер середнього рівня, що був призначений спостерігати за виконанням робітниками своїх посадових обов'язків, мав би значно більшу свободу дій при вирішенні специфічних проблем, що виникають. Одна з очевидних переваг децентралізованого підходу полягає в тому, що він дає більшу відповідальність і владу в прийнятті рішень людям з більш низьких рівнів управління.

У груповому підході до прийняття рішень менеджер, один або більше службовців працюють разом над однією проблемою. Наприклад, менеджери різних підрозділів розробляють систему морального чи матеріального стимулювання для однієї категорії персоналу підприємства.

Індивідуальний підхід - це прийняття рішень тільки одним менеджером. Індивідуальний підхід має більшу перевагу тоді, коли часу на ухвалення рішення мало чи ухвалення групового рішення неможливо фізично. З іншого боку, групове ухвалення рішення краще тоді, коли в менеджера є досить часу і засобів для прийняття рішення і його здійснення.

При системі участі менеджер опитує людей, що будуть задіяні в прийнятті рішення. Менеджер, що міркує про зміну розміру премії, може запитати думку робітників, що отримують цю премію. Успіх системи участі залежить від природи проблеми. Дозвіл працівникам брати участь в прийнятті рішення, що прямо зачіпає їхні інтереси, часто збільшує шанс здійснення цього рішення. Система участі пов'язана з груповим підходом тим, що припускає залучення більше ніж однієї людини в процес прийняття рішення. Але це не те ж саме. У груповому підході група приймає рішення і при цьому всі люди знаходяться разом.

У системі участі менеджер залишає за собою право сказати останнє слово. Менеджер або уповноважені ним особи проводить опитування працюючих, але усім їм не обов'язково збиратися разом. Система участі може бути розглянута як процес консультацій; особа, що приймає рішення збирає інформацію і пропозиції, але вона швидше за все не буде залучати кого-небудь в сам процес прийняття рішення.

При демократичному підході рішення приймаються на користь більшості. Цей підхід рідко використовується в організаціях, тому що він веде до того, що голосуючі з кожного питання поділяються на "переможців" і "переможених". Крім того, демократичний підхід має схильність до конфліктів з ієрархічною побудовою більшості організацій.

Альтернативою йому є *дорадчий підхід,* що залучає багато людей у прийняття рішень і шукає компроміс між усіма думками. Дорадчий підхід звичайно використовується як форма групового підходу. Центром уваги є з'ясування точок зору якомога більшого числа робітників, що мають відношення до цього рішення, а потім з них формується загальна думка. Голосування тут часто застосовується як метод знайти консенсус. Прийняття рішень групою більш відкрито для зіткнення особистих думок, ніж при всіх інших підходах. Підходи до прийняття управлінських рішень обираються засновниками підприємства при його створенні. Проте, якщо організація дуже велика та складається з багатьох підрозділів чи філіалів, цей підхід обирає менеджер найвищого рівня управління конкретного підрозділу.

3. Етапи прийняття управлінських рішень

Технологія розробки, прийняття і реалізації управлінських рішень та процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій мусить передбачати їх чітку послідовність.

Розглянемо докладніше зміст кожного з етапів прийняття управлінського рішення, концентруючи увагу тільки на ключових аспектах їх реалізації.

1. Перший крок на шляху вирішення проблеми – визначення або правильний та повний діагноз проблеми. Існують два варіанти розгляду проблеми. Відповідно до першого проблемою вважають ситуацію, коли не досягнуто поставлених цілей. Тобто проблема виникає тому, що не відбувається те, що очікували. У цьому випадку усувається відхилення від норми. Розглядається ситуація і керівник вживає заходів, щоб виправити ситуацію.

За другим варіантом проблему можна розглядати як іншу можливість. Правильно визначити проблему означає наполовину вирішити її, але це

важко виконати щодо проектних рішень. Тому сам діагноз проблеми перетворюється на процедуру в декілька кроків з прийняттям проміжних рішень.

2. Після формулювання мети та вибору критерію оптимальності або доцільності здійснюється вибір конкретних факторів та умов, що від них залежатиме результат рішення. Обґрунтований відбір факторів є передумовою розробки науково обґрунтованого, а відтак і ефективного рішення. Модель аналізу системи - це, власне, і є схема розв'язання завдання, яке постало перед управлінням. Залежно від характеру завдання модель може бути простою або складною. Прості моделі часто бувають стандартними. Складні моделі рішення можуть (відповідно до ступеня формалізації) частково або повністю відповідати вимогам програмування. Вибір моделі рішення та розробка програми розрахунків створюють основу для визначення складу необхідної інформації.

Будь-яке управління передбачає вплив на об'єкт, який здійснюється видаванням управлінських команд розроблених на основі аналізу наявних інформаційних характеристик ситуації. Відсутність інформації не дозволяє керівникові здійснювати свідомі та аргументовані дії, оскільки вона служить вихідним матеріалом для теоретичної та практичної діяльності людини, розкриття механізму перетворення можливості в дійсність.

Треба зібрати та проаналізувати внутрішню та зовнішню інформацію про організацію, використовуючи аналіз ринку (зовнішнє середовище) та фінансових звітів (внутрішнє середовище) через запрошення консультантів з управління, опитування працівників.

Збільшення кількості інформації не обов'язково підвищує якість рішення. Тому необхідно щоб керівники могли бачити відмінність між релевантною та недоречною інформацією і вміти відокремлювати одну від другої. Релевантна інформація – це дані, що стосуються саме конкретної проблеми. Оскільки релевантна інформація – основа рішення, то цілком доцільно домагатися, по можливості, її максимальної точності та відповідності проблемі

Достовірність інформації залежить від того, наскільки чіткі та чесні стосунки в колективі. Якщо керівник не заохочує чесність, то робітники будуть повідомляти те, що бажає почути їх начальник. Тому, він повинен чітко уявляти, чи має підприємство достатньо ресурсів для реалізації прийнятого рішення.

Суттєвим обмеженням усіх управлінських рішень є звуження повноважень усіх членів організації (керівник може прийняти або змінити рішення тільки в тому разі, якщо вище керівництво надало йому таке право). Керівник повинен визначити стандарти, за якими він

повинен оцінювати альтернативні варіанти вибору. Ці стандарти називаються критеріями прийняття рішення.

Розробка альтернативних варіантів означає розробку, опис та складання переліку усіх можливих варіантів дій, що забезпечують вирішення проблемної ситуації. Зазвичай сформульована мета прийняття рішення може бути досягнута різними способами, з яких потрібно вибрати найкращий або хоча б достатньо хороший. Можливі способи досягнення поставленої мети називаються альтернативами. Оскільки прийняття рішення-це вибір альтернативи, то для існування самої задачі ухвалення рішення необхідно наявність принаймні двох альтернатив.

Визначення ефективних альтернатив на початковій стадії вирішення завдання можливе, якщо їх кількість невелика і вони порівняно легко піддаються оцінюванню особи, що приймає рішення або експертами. В іншому випадку виявлення ефективних рішень являє собою непросте завдання, що вирішується спеціальними методами на наступних етапах прийняття рішення.

Корисним інструментом для розробки альтернатив можуть стати методи пошуки ідей, які зародилися в теорії розв'язання винахідницьких завдань і успішно застосовуються для вирішення проблем організації.

3. Після розробки списку всіх альтернатив слід переходити до їх оцінювання. Під оцінюванням будемо розуміти процес отримання оцінок, тобто деяких значень, які показують рівень або "силу" різних властивостей альтернатив, пропонованих для вибору. Кожна альтернатива володіє певним набором властивостей. Ці властивості характеризують переваги і недоліки альтернатив або їх загальну цінність для особи, що приймає рішення. Отже, щоб порівняти альтернативи між собою і прийняти рішення, керівник має отримати оцінки всіх або найважливіших атрибутів.

4. Оцінка альтернативних варіантів. Оцінки альтернатив можуть бути приватними та загальними, об'єктивними і суб'єктивними, прямими і непрямими, кількісними та якісними. Приватні оцінки – це значення приватних показників ефективності або якості, що характеризують окремі властивості альтернатив. Загальні оцінки – це значення узагальнених показників або функцій корисності, які характеризують перевагу альтернатив в цілому з урахуванням всіх переваг і недоліків, тобто приватних оцінок цих альтернатив. Об'єктивні оцінки отримують шляхом вимірювань, обчислень, проведення експериментів, тобто за допомогою "об'єктивних" моделей реальних процесів і явищ. Суб'єктивні оцінки-це судження людини або групи людей, які виносяться за допомогою їх знань, досвіду, інтуїції, умовиводів, тобто власної "суб’єктивної" моделі ситуації, що склалася.

Тому на отримання суб'єктивних оцінок сильно впливають пам'ять, мислення, сприйняття людини та інші психічні процеси. Прямі оцінки отримують шляхом безпосереднього вимірювання значень атрибутів за допомогою приладів або суб'єктивних суджень людини.

5. Прийняття рішення. На цьому етапі здійснюється порівняння альтернатив за очікуваними ефектами їх реалізації та вибір кращої альтернативи на підставі критеріїв, ідентифікованих на етапі діагнозу проблеми.

Якщо проблему правильно визначено, альтернативні рішення ретельно зважено й оцінено, зробити вибір, тобто прийняти рішення, порівняно просто. Керівник обирає альтернативу, яка матиме найбільш сприятливі наслідки. Якщо проблема складна, потрібно враховувати багато компромісів, і якщо інформація і аналіз суб'єктивні, то може статися, що жодна альтернатива не є кращою. У такому випадку керівник покладається на свій досвід.

4. Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої вади

Для здійснення своїх завдань і реалізації управлінських функцій держава створила систему відповідних органів держави, державних підприємств і установ, серед яких тільки органи державної влади наділяються владними повноваженнями та відповідною компетенцією для здійснення управління в державі. Органи державної влади в своїй сукупності утворюють апарат держави.

Орган державної влади – це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади. У зв’язку з цим особливої актуальності набуває ефективність прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права. Їх діяльність спрямована переважно на виконання завдань та рішень, прийнятих іншими органами влади. Це відображається на порядку функціонування та характері управлінських рішень. У зв’язку з цим організація процесу прийняття рішень в цих органах має певну специфіку.

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів Президента України, а також, нормативні акти органів державного управління вищого рівня. Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконанні закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти.

Таким чином, кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції - предметах видання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Рішення органів державної влади набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правових актів управління. Фактично правовий акт управління являє собою юридичне вираження державно- управлінського рішення і є провідною формою реалізації повноважень органів влади. Адже в ході підготовки і видання зазначених актів уповноважені суб'єкти вирішують ті чи інші – загальні чи індивідуальні – питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері видання, тобто в межах компетенції відповідних органів.

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі й мають різну владну силу. Насамперед вони спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, приймаються на рівні вищих та центральних органів влади, допоміжні та проміжні рішення - на рівні або в межах відповідного апарату.

Основними ознаками державно-управлінських рішень є:

♦ спрямованість на вирішення проблем державного рівня;

♦ оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-правових документів та організаційно-розпорядчих рішень;

♦ державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин;

♦ формування на їх основі державно-управлінських впливів;

♦ виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади;

♦ забезпеченість, у першу чергу, необхідними державними ресурсами.

Головна особливість управлінських рішень, яка відрізняє їх від інших рішень, полягає в тому, що їх ціллю є забезпечення оптимальних умов діяльності держави. Таким чином, управлінське рішення як форма виявлення волі суб'єкта власності чи його представника (органу, посадової особи - керівника) щодо підпорядкованого об'єкта являє собою результат відбору із численних варіантів поведінки (руху) управлінської системи такого, що більше інших відповідає конкретній ситуації та цілям функціонування даної системи на відповідному етапі її розвитку.

У системі державного управління рішення виконують цілий ряд функцій:

♦ спрямовуючу, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;

♦ забезпечувальну, тобто визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання певного рішення і дають змогу функціонувати системі управління в наміченому напрямку і заданому режимі;

♦ координаційну встановлюють порядок узгодження діяльності системо створюваних структурних елементів (службовці, підрозділи, підприємства і т.д.) при виконанні певного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності. Завданням управлінської діяльності є координація індивідуальних і колективних цілей, підпорядкування індивідуальної праці інтересам спільної діяльності, в спрямуванні роботи всіх членів тієї чи іншої соціальної спільноти на досягнення загальних цілей і завдань;

♦ стимулюючу, тобто визначають такі умови, в яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань.

Отже, зазначимо, що ефективність роботи будь-якої системи управління, а особливо органів виконавчої влади, що має ієрархічну структуру, залежить від якості управлінських рішень, які, в свою чергу, зумовлені такими чинниками як:

♦ об’єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям та реалізацією управлінських рішень;

♦ чітке формулювання цілі - для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягненні, як виміряти та зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;

♦ обсяг і цінність інформації на основі якої приймаються управлінські рішення;

♦ термін розробки управлінського рішення;

♦ організаційні структури управління;

♦ форми та методи управлінської діяльності;

♦ методи і методики розробки та реалізації управлінських рішень;

♦ суб'єктивність оцінки варіанту вибору рішення;

♦ стан управлінської та керованої системи;

♦ система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Щодо оцінювання результатів реалізації прийнятих управлінських рішень в органах виконавчої влади, то визначити вплив прийнятого рішення можна тільки в результаті загального моніторингу суспільно-політичної чи соціально- економічної ситуації в адміністративно-територіальній одиниці. Безперечно це значно знижує можливість визначення якості та ефективності управлінських рішень, та в цілому перешкоджає успішному здійсненню цього процесу. Ще одним суттєвим недоліком процесу прийняття управлінського рішення в органах виконавчої влади це те що здійснення кожного етапу при прийнятті рішення покладено на окремий підрозділ. Також, не передбачено обов'язковість наявності різних варіантів управлінського рішення при формуванні його проекту, недостатньо чітко регламентовано управління реалізацією прийнятого управлінського рішення та оцінка результатів його впровадження.

Рішення, прийняті на всіх рівнях, пов'язані між собою місією, головною метою і стратегією. Визначення місії, мети і вироблення стратегії дії, що забезпечує виконання місії і досягнення державою своїх цілей, - найважливіші завдання законодавчого органу та органів виконавчої влади вищого рівня.

Необхідним елементом успішної роботи органу виконавчої влади є правильний розподіл відповідальності**.** ***Основою відповідальності*** є раціональна система контролю. ***Контроль*** повинен бути розумним, коректним, він не повинен перетворюватися на дріб'язкову опіку, пригнічувати людей, сковувати їх ініціативу, гасити творчий порив, не повинен порушувати робочий ритм, створювати нервозність і напруженість в колективі.

Важливими моментами є:

♦ побудова в органах державної виконавчої влади комунікаційної мережі для обміну інформацією між державними службовцями і підрозділами (з урахуванням необхідності збереження конфіденційних відомостей);

♦ облік можливості конфліктів інтересів між підрозділами або державними службовцями;

♦ наявність механізму отримання інформації про хід виконання рішень.

Отже, для того щоб управлінські рішення були ефективними та надати їм певного цілеспрямування управлінню в державі й орієнтувати його на конкретні результати для певної мети, визначаються обмеження,

критерії (для вибору альтернативи) варіанта рішення. При цьому управлінське рішення має відповідати механізму управління досягненням поставленої мети, погодженим критеріям управління за рівнями ієрархії, виділеним ресурсам. Ресурсами управління, в свою чергу, можуть бути матеріальні ресурси, організаційний потенціал (діапазон організаційних можливостей) і соціальний потенціал (особистий і колективний).

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Сутність та основне призначення управлінських рішень.
2. Класифікація управлінських рішень за різними ознаками.
3. Порівняння організаційних запрограмованих та організацій-них незапрограмованих рішень.
4. Характеристика компромісних рішень і обґрунтування їх ролі в діяльності організації.
5. Порівняти колегіальні та колективні управлінські рішення. Що між ними є спільного, а що відмінного?
6. Які чинники впливають на процес прийняття управлінських рішень?
7. За яких умов процес прийняття управлінських рішень буде успішним та результативним?
8. Вплив інформаційних обмежень на процес вироблення управлінських рішень.
9. У чому сутність оптимізації управлінських рішень?
10. Характерні риси ірраціональної моделі прийняття рішень.
11. Етапи раціональної технології прийняття рішення?
12. У системі державного управління рішення виконують цілий ряд функцій. Визначте їх.
13. Назвіть основні ознаки державно-управлнських рішень.

ТЕМА 12. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. *Теоретичні засади електронного урядування*
2. *Електронний документообіг та захист інформації*
3. *Електронна демократія: зміст, функції та інструментарій*
4. *Захист інформаційного простору у процесах публічного управліннят та адміністрування*

Контрольні запитання для самоперевірки

1 Теоретичні засади електронного урядування

Класична теорія менеджменту у секторі державного управління застосовувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – на основі моделі публічного управління (англ. – *public management*), сучасна теорія менеджменту – на основі моделі нового публічного управління (англ. – *new public management*).

Відповідно створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги суспільству, стало метою адміністративних реформ. Для її досягнення почали говорити саме про ідеологію «служіння суспільству» як про фундаментальний принцип функціонування публічної адміністрації. У межах такої ідеології вирішувалися завдання щодо:

а) створення стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

б) забезпечення професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби;

в) формування системи спроможного місцевого самоврядування;

г) підвищення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

д) забезпечення підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Саме тому необхідно виокремити сутнісні особливості електронного урядування як складової публічного адміністрування та публічного управління. Демократизація публічного управління, зокрема введення в електронний уряд електронної демократії, зумовило появу нового терміна – «електронне урядування». Щодо визначення електронного урядування застосовуються різні підходи, кожен з яких розкриває його особливості залежно від сфери застосування. При цьому найбільш вживаними є такі:

♦ технократичні, в яких електронне урядування розглядається як одна з базових технологій інформаційного суспільства разом з такими технологіями, як електронна комерція, електронні освіта, культура, охорона здоров'я, наука, охорона навколишнього середовища тощо або як один з етапів впровадження ІКТ у державне управління (комп'ютеризація – інформатизація – електронне урядування) як відповідної організаційно-технічної системи;

♦ теоретичні, в яких електронне урядування розглядається як відповідна ідеологія, концепція, теорія або як одна із сучасних форм державного управління, що конкурує або базується на таких підходах, як новий державний менеджмент, політичні мережі, належне урядування («good governance»), «відкритий уряд», синергетичний та новий інституційний підходи тощо.

Розглянемо кілька концепцій електронного урядування.

Електронне урядування (е-урядування):

● форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян;

● оптимізація процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації;

● система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій із метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання;

● електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

● використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю за ним.

Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Електронна держава (е-держава) – це використання ІКТ у державному секторі з метою покращення доступу до інформації, надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату та

заохочення до участі громадян у процесі ухвалення політичних рішень. Вона охоплює виконавчу гілку влади («електронний уряд»), законодавчу («електронний парламент»), судову («електронне правосуддя»), інститути громадянського суспільства та всю систему взаємовідносин між суб'єктами публічної політики («електронне управління»).

Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів публічної влади, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Основними принципами електронного урядування є такі:

- прозорість і відкритість влади;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг;
- підконтрольність і підзвітність органів влади громадянам і суспільству.

Прозорість і відкритість влади – принцип, що охоплює три головні елементи:

- перебування влади під публічним контролем;
- доступність влади;
- чутливість влади до нових ідей та вимог, її готовність оперативно реагувати на виклики.

Принцип відкритості передбачає прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості під час прийняття державно-управлінських рішень; публічний контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Відкрита влада – це така влада, де бізнес, організації громадянського суспільства та громадяни можуть: «знати» – одержувати відповідну та зрозумілу інформацію; «отримувати» – користуватися державними послугами та взаємодіяти з урядом; «створювати» – брати участь у процесах прийняття рішень.

Конфіденційність є зворотною стороною прозорості та відкритості і стосується специфіки життєдіяльності громадянина, суспільства та держави.

В Україні на законодавчому рівні цей принцип реалізовано в окремих законах. Водночас невирішеними залишаються проблемні питання, насамперед, відсутність чітких критеріїв віднесення інформації

до категорії «Для службового користування», недостатня визначеність механізмів щодо персональних даних.

Реалізація принципу ***єдиних технічних стандартів*** в електронному урядуванні передбачає розроблення та впровадження технічних регламентів, стандартів, єдиних форматів та протоколів, узгоджених з відповідними міжнародними документами, що стосуються стандартизації та уніфікації діяльності органів влади під час надання ними адміністративних послуг, формування електронних інформаційних ресурсів, електронного документообігу, електронного цифрового підпису тощо.

Порушення цього принципу взагалі унеможливлює електронну інтероперабельність та взаємодію органів публічної влади між собою, з громадянами та бізнесом. В Україні, внаслідок недотримання зазначеного принципу, склалася складна ситуація щодо практичного впровадження електронного урядування, що погіршується через збільшення кількості різних інформаційних систем, котрі не можуть взаємодіяти між собою. Для реалізації цього принципу необхідно розробляти типові елементи електронного урядування такі, наприклад, як електронне міністерство, регіон, місто, село тощо.

Типізація та уніфікація в електронному урядуванні дає можливість вирішити не лише проблему сумісності різних її складових, але й суттєво зменшити витрати на їх розроблення, впровадження та експлуатацію, підвищити надійність системи, а найголовніше – забезпечити безперешкодний обмін інформацією та сервісами між системами.

Принцип *орієнтованості на інтереси і потреби споживачів* послуг означає, насамперед, концентрацію зусиль органів публічної влади на наданні якісних та своєчасних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Цей принцип значною мірою відображає основний зміст, сутність та спрямованість електронного урядування. Відповідно до цього принципу держава на законодавчому рівні має чітко визначити перелік адміністративних послуг та алгоритми їх одержання, зокрема, в дистанційному режимі з використанням ІКТ, максимально стандартизувати та спростити відповідні процедури, забезпечити оперативний та надійний доступ тощо. Крім того, за цим принципом має бути забезпечено рівні права всіх громадян на доступ до публічної інформації та отримання відповідних послуг; вирішено проблему цифрової нерівності тощо.

Має бути створено ефективну система моніторингу потреб споживачів послуг та якості їх надання.

Близьким до цього принципу є принцип *максимальної зручності*. Його сутністю є персоналізація механізмів надання послуг та їх відповідність потребам споживачів. Вони мають передбачати гнучкі

можливості для взаємодії та контактів з органами влади, зокрема бути доступними для осіб з обмеженими фізичними можливостями та особливими потребами. Зручність досягається через розвиток *багатоканальності* – надання послуг через різноманітні механізми – Інтернет, телефони, мобільні пристрої, кіоски, інтерактивні термінали тощо.

Підконтрольність та підзвітність органів публічної влади громадянам та бізнесу є ознаками демократичного суспільства та правової держави. Тільки в таких суспільствах повною мірою може впроваджуватися та ефективно застосовуватися електронне урядування, що надає технічні та технологічні можливості здійснювати громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади.

Крім названих, державна політика розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування має базуватися на принципах *співробітництва* та *партнерства*, що передбачає контроль дій держави з боку суспільства та бізнесу, виключає застосування командно-адміністративних моделей та директивних механізмів державного управління, нерівноправних взаємовідносин держави з іншими суб'єктами процесу та між собою.

Зміцнення політичної активності громадян та інститутів громадянського суспільства демонструє їх прагнення мати легітимні механізми захисту своїх прав і свобод, впливу на дії органів державної влади, притягнення до відповідальності посадових осіб, які використовують владу для збагачення, а не для задоволення суспільних потреб.

2 Електронний документообіг та захист інформації

Першими законами, що прийнято в Україні щодо електронного документообігу, були: «Про електронний документ та електронний документообіг» (2003 р.) і «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.). Ці закони визначили: поняття електронного документа, електронного цифрового підпису, сертифікатів ключів цифрового підпису, загальних засад функціонування центрів сертифікації ключів, принципи організації електронного документообігу.

Статтею 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» визначено поняття електронного документа – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних включно з обов'язковими реквізитами документа.

Оригіналом електронного документа є електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, зокрема з електронним підписом автора або підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис». Якщо електронний

документ надсилається кільком адресатам, то кожен з його примірників вважається оригіналом електронного документа. Оригінал електронного документа має довести його цілісність та справжність у порядку, визначеному законодавством.

Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму.

Разом із тим, потрібно звернути увагу на те, що електронний документ не може бути застосовано як оригінал, якщо цим документом є:

- свідоцтво про право на спадщину;

- документ, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів електронних документів;

- в інших випадках, передбачених законодавством.

Електронні документи мають зберігатися на електронних носіях інформації у формі, що дозволяє перевірити їх цілісність.

Термін зберігання електронних документів на електронних носіях інформації має бути не меншим від строку, встановленого законодавством для відповідних документів на папері.

Організація документообігу ґрунтується на таких принципах:

•однократна реєстрація документа;

•безперервність руху документа;

•рух документів з найменшою кількістю повернень на попередні етапи;

•документи мають спрямовуватися виконавцям відповідно до їхніх •обов'язків, щоб уникнути дублювання операцій;

•прозорість процесів проходження документів;

•ефективна система пошуку документів.

Основними етапами документообігу в організації є:

•оброблення документів, які надходять в організацію (прийом і реєстрація);

•попередній розгляд документів керівником;

•організація руху документів всередині організації: доведення документів •до виконавців, контроль за їх виконанням, проходження узгодження та •підпис проектів документів;

•відправка вихідних документів адресатам;

•формування справ;

•підготовка й передача справ до архіву.

Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади визначено постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 14533, а Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 6804. Крім того,

порядок роботи з електронними документами у діловодстві регулюється Наказом міністерства юстиції України № 1886/5 від 11.11.2014 року «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання» та №1000/5 від 18.06.2015 року «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях».

Типовий порядок здійснення електронного документообігу встановлює загальні правила документування управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або отримання до відправлення чи передавання до архіву.

Інструмент, що забезпечує легітимність безпаперових технологій документообігу, – це електронний цифровий підпис. Створення електронного документа завершується накладанням електронного підпису.

Основним документом, який регламентує застосування електронного цифрового підпису є Закон України «Про електронний цифровий підпис».

Із правової точки зору електронний цифровий підпис – це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом дорівнюється до власноручного в разі виконання технічних умов, визначених законом. А фізично він являє собою унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала. Тобто, електронний цифровий підпис підтверджує незмінність редакції документа, а у випадку внесення до документа навіть найнезначніших коригувань засвідчує, що цей документ уже не має юридичної сили.

Інформаційною безпекою (у контексті безпосередньої діяльності із захисту інформації) може вважатися комплекс заходів, що спрямовані на забезпечення захищеності інформації від несанкціонованого доступу, використання, оприлюднення, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки, запису чи знищення даних.

3. Електронна демократія: зміст, функції та інструментарій

Термін «електронна демократія» (*electronic democracy*) у вузькому значенні розуміється як використання ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян, тобто, мається на увазі лише технологічний аспект, наприклад, електронна форма подання звернень, запитів органам публічної влади.

У широкому розумінні цей термін означає залучення громадян, через використання ІКТ, до участі у вирішенні різноманітних суспільно-

політичних питань як шляхом вільного обговорення, так і на виборах, референдумах тощо.

У Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні електронна демократія визначається як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Рада Європи визначає е-демократію як використання ІКТ урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичного процесу на місцях, у регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян у процесах прийняття державних рішень. ІКТ можуть використовуватися в різних формах, а не лише для голосування. У межах підходів за принципом «знизу–вгору» громадяни і організації можуть використовувати їх як засоби для того, щоб їх голоси були почуті, партії – для проведення кампаній, а органи публічної влади – для вдосконалення публічних послуг шляхом впровадження електронних інструментів подання звернень чи проведення консультацій.

Проте, як виявилося, є ряд негативних сторін впровадження такої інформатизованої демократії. Наприклад, за такого шляху якість громадської активності зменшується, тобто можливість висловлювати свою думку, залишаючися біля екрана монітора, призводить до багатьох необдуманих дій та порожніх дискусій. При цьому зберігається ілюзія активності громадян.

У таблиці 12.1 зібрано найбільш яскраві позитивні та негативні сторони реалізації електронної демократії у суспільстві.

Не дивлячись на достатню кількість негативних проявів впровадження е-демократії, вона все ж таки зберігає свою корисність для державотворення та суспільства зокрема. Оскільки цілі електронної демократії є досить високими, і за умови грамотного її впровадження результати можуть бути досить позитивними.

- Прозорість.
- Відповідальність.
- Підзвітність.
- Згуртованість.
- Довіра.
- Доступність.
- Участь.
- Дискусії.
- Включення.
- Субсидіарність.
- Інклюзивність.

Таблиця 12.1

Переваги та недоліки впровадження е-демократії

Переваги	Недоліки
1. Істотне зниження витрат на здійснення демократичних процедур	1. Зниження рівня участі громадян у політиці пов'язано не лише і не стільки з «економією ресурсів», скільки з посиленням тенденції низької ефективності такої участі, тобто просте зниження витрат навряд чи приведе до істотного збільшення навіть кількості учасників
2. Зниження витрат на інтерактивні форми взаємодії з громадянами, що дає можливість органам публічної влади більш повно враховувати думки різних соціальних груп під час прийняття рішень	2. Цифрова нерівність обмежує можливості розвитку нових форм представництва інтересів
3. Залучення громадян до прийняття рішень на більш ранніх стадіях і в більш активній формі	3. На відміну від традиційних форм дискусії, е-дискусії не націлені на виявлення загального інтересу, на конструювання громадянського суспільства; в Інтернеті є лише велика кількість індивідів, але не суспільство і навіть не «е-суспільство», при цьому кожен може висловити свою думку з майже нульовими витратами, що істотно збільшує розкид думок і ускладнює завдання агрегування інтересів
4. Зміцнення довіри громадян до держави за рахунок іміджевих функцій нових комунікативних каналів, створення у громадян ілюзії участі в прийнятті рішень	4. Перенесення політичного процесу у віртуальну реальність призводить до зниження рівня рефлексії та обдуманості висловлювань, збільшення кількості в такому випадку досягається за рахунок зниження якості
5. Залучення суспільних груп громадян з обмеженими можливостями, яким складно реалізовувати свої права за «традиційними» формами демократичної участі	5. Посилення залежності чиновників від публічного е-волевиявлення громадян може призвести до популізму, втрати як самостійності чиновниками під час прийняття рішень, так і відповідальності за вже прийняті рішення
	6. Оскільки реальний облік усіх артикульованих в Інтернеті інтересів громадян неможливий, це значно ускладнює «відбір» слушних суспільних ідей в силу «розмитих» критеріїв і наявності можливостей для маніпулювання

Е-демократія забезпечує якісно новий рівень демократичної участі особистостей у розбудові самої демократії; відбувається охоплення тих секторів е-демократії, де інститути громадянського суспільства залучаються до складання формальних і неформальних програм дій, а також у формування і прийняття суспільних рішень. Е-демократія

потребує інформації, діалогу, спілкування, дискусії та безперервного створення відкритих публічних майданчиків, де громадяни можуть об'єднуватися з метою відстоювання своїх інтересів.

Е-демократія має потенціал усунення недоліків в існуючих демократичних інститутах і процесах. Вона, пропонуючи засоби обмеження ступеня виключення з політичних процесів, спроможна посилити соціальну інтеграцію та соціальну згуртованість, сприяючи тим самим зміцненню суспільної стабільності. Е-демократія здатна ще більше посилити європейську, міжнародну та глобальну сутність політики і полегшити транскордонне співробітництво.

Звичайно, практична реалізація залучення громадян до демократичних розбудов дещо відрізняється від теоретичних окреслень. Таке залучення має пройти кілька етапів:

1. Електронне включення:

- електронне консультування – відповідні органи влади через глобальну мережу Інтернет звертаються до своїх громадян із проханнням отримання інформації щодо їхньої особистої думки з реалізації деякої політики чи обговорення рішень;

- електронна участь – активна участь громадян на основі підтримки зворотного зв'язку за допомогою сучасних ІКТ у процесі прийняття рішень і реалізації політики.

2. Електронне партнерство – поглиблена взаємодія громадян із владою, в якій відповідальність за прийняття рішень покладається на обидві сторони, передбачаючи внесок кожного у розвиток громадянського суспільства

Ефективними інструментами електронної демократії є такі:

А) Збір підписів та надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян. Органи публічної влади зобов'язані розглянути та надати вмотивовану відповідь на питання, що турбують людей, бізнес та громадські об'єднання.

Б) Звернення. Органи публічної влади мають забезпечити надання всіма зацікавленими сторонами електронних пропозицій до змісту державної політики, реагувати на наведені факти порушень та зловживань.

В) Консультації та анкетування – можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів та оцінки діяльності органів публічної влади та їхніх посадових осіб.

Г) Електронне голосування. Запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних та місцевих виборів та референдумів.

Активне впровадження електронних систем до суспільно-політичних відносин суттєво розширює можливості громадян щодо їх демокра- тичної участі, створює умови для формування якісно нового рівня

активностігромадян, які користуються сучасними електронними технологіями не лише в особистих цілях, а й з метою суспільно-політичної участі на всіх рівнях публічного управління.

4 Захист інформації у процесах публічного управління та адміністрування

Інформаційна безпека – найважливіший елемент системи безпеки публічного управління та адміністрування. Заходи із забезпечення інформаційної безпеки, з одного боку, спрямовані на охорону конфіденційної інформації (зокрема, усунення «жучків», запобігання несанкціонованому доступу до локальних комп'ютерних мереж тощо). З іншого – містять контрзаходи (пошук даних про конкурентів, партнерів), які сприяють розвитку довіри до владних структур з боку народу і слугують для запобігання неприємним несподіванкам.

Масштабне протікання процесів публічного управління, пов'язаних із проявом небезпеки та можливістю завдання збитків, виявляється у вигляді інформаційних війн, масштаби яких у наш час набули величезних розмірів і специфічних форм прояву. Разом із тим, необхідно відзначити, що відкритість суспільства, залучення до вирішення складних проблем публічного управління великої кількості людей, ресурсів цілих країн супроводжуються низкою негативних явищ, які безпосередньо пов'язані з використанням інформації, інформаційних продуктів і послуг, зокрема:

• численні порушення у фінансово-кредитній сфері (шахрайство, обман, неправомірні дії з документацією у сфері електронного документообігу, електронного урядування тощо);

• несанкціонований доступ до конфіденційної інформації;

• неправомірні зміни, що спотворюють зміст інформації, внаслідок чого вона втрачає свою юридичну значимість і цінність;

• численні явища, що призводять до значних негативних наслідків у масштабах цілої країни, які на сьогодні об'єднуються загальною назвою «інформаційна війна».

Особливої шкідливості набувають загрози у кіберпросторі, оскільки вони є постійно змінюваними. Відомі загрози набувають більш небезпечних, підступних та ефективних в дії типів, наприклад Advanced Persistent Threats (APT) – просунуті стійкі загрози. CERT-UA регулярно фіксує атаки на органи державної влади України, які мають усі ознаки APT. Найчастіше джерелами APT є установи, що фінансуються з державних бюджетів та мають цілі, що виходять далеко за межі простої крадіжки: військова розвідка, економічний саботаж, технічний шпіонаж, фінансові махінації, політичні маніпуляції.

Для органів публічного адміністрування особливої актуальності

набуває використання проривних технологій і тенденцій, таких як Інтернет речей, хмарні технології, мобільні пристрої та контроль за ризиками, що виникають в системі електронного урядування.

Державні службовці органів публічної влади усвідомлюють необхідність забезпечення передових технологій кібербезпеки. Не зважаючи на інформаційно-пропагандистську роботу, що проводять ЗМІ, вони є недостатньо комп'ютерно грамотними і не завжди сприймають повною мірою такі загрози, не дотримуючись необхідних умов з реалізації заходів культури кібербезпеки.

Вирішення таких проблеми на рівні держави має здійснюватися на основі:

• створення повнофункціональної інформаційної інфраструктури усіх гілок між владою та громадами і забезпечення захисту її критичних елементів;

• підвищення рівня координації діяльності державних органів щодо виявлення, оцінювання і прогнозування загроз інформаційній безпеці у процесах публічного управління, запобігання таким загрозам та забезпечення ліквідації їхніх наслідків, врахування міжнародного досвіду з цих питань;

• удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки у процесах публічного адміністрування, зокрема захисту інформаційних ресурсів електронного урядування, протидії комп'ютерній злочинності, захисту персональних даних позивачів та дописувачів, а також правоохоронної діяльності в інформаційній сфері;

• розгортання та розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку між владою та народом як сучасної захищеної трансмісійної основи, здатної інтегрувати такі територіально розподілені інформаційні системи електронного урядування різних рівнів, в яких обробляється конфіденційна інформація.

Аналіз існуючої системи захисту дозволив виявити такі державні органи інформаційної безпеки:

• відповідні підрозділи спецслужб держави;

• спеціально уповноважений орган держави з питань захисту інформації: Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;

• Національний координаційний центр кібербезпеки;

• Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України;

• Державний центр кіберзахисту та протидії кіберзагрозам.

Специфічними службами створення інформаційної безпеки е-урядування є:

• Державна агенція з питань електронного урядування України;

• Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;

• підрозділ з інформаційного забезпечення органу публічного управління, який серед інших завдань також має займатися створенням і підтриманням систем управління інформаційною безпекою та використовує комплексну систему захисту інформації у таких процесах;

• Міністерство юстиції України (в частині роботи з електронними цифровими підписами (ЕЦП)).

Одним із ефективних засобів електронного урядування є цифровий підпис, серед задач якого є:

• створення безпеки електронного документообігу;

• убезпечення електронних платіжних систем та електронної комерції;

• забезпечення авторства під час електронного голосування;

• підписування повідомлень електронної пошти;

• аутентифікація (процедура встановлення належності користувачеві інформації в системі пред'явленого ним ідентифікатора) у бездротових мережах;

• створення безпеки мобільної комерції;

• безпечність стільникового зв'язку;

• підписування цифрових сертифікатів та цифрових паспортів на базі смарт-карток.

Потрібно відзначити, що Стратегія кібербезпеки України стверджує необхідність створення умов до залучення господарських суб'єктів різних рівнів, установ та організацій незалежно від форми власності до провадження ними захищеної діяльності у сфері е-урядування. Особливо це стосується захисту інформації розпорядниками об'єктів критичної інфраструктури щодо створення кібербезпеки України. Крім того, ними має вирішуватися питання щодо обов'язковості застосування заходів із дотримання інформаційної безпеки згідно з вимогами чинного законодавства, а також щодо сприяння ними державним органам у виконанні завдань із забезпечення кібербезпеки.

Найбільш ефективним рівнем протидії загрозам і створення інформаційної безпеки є саме законодавчий. Розроблення та впровадження відповідних законодавчих актів створює умови для безпечного використання сучасних інформаційних технологій, захищеного доступу до інформації, захисту її від несанкціонованого доступу та витоку технічними каналами. Крім того, важливим питанням для державотворення є захист громадян, суспільства і владних структур від неправдивої інформації, реалізації усіх складових інформаційної безпеки.

Урахування закордонного досвіду розбудови системи захищеного е-урядування є важливим для України. Практика впровадження систем елект-

ронного урядування в різних країнах світу існує понад два десятиліття. За цей час накопичено достатній досвід. Раціональне застосування цих узагальнених результатів дозволяє суттєво економити ресурси, скоротити кількість помилок, вирішити проблеми стандартизації, уніфікації та взаємодії національної системи електронного урядування з міжнародними.

ЄС надає особливу увагу проблемам становлення захищеного е-урядування, зокрема, Серія документів ISACA про впровадження європейської кібербезпеки подає загальний огляд впровадження передового досвіду в галузі кібербезпеки згідно з діючими законами, стандартами та іншими настановами. У цих документах зазначено, що кібербезпека потребує, щоб у всіх державах-членах та асоційованих країнах застосовувалися загальноприйняті означення та основні положення.

Визначення протидії загрозам безпеки в інформаційних системах становить комплексну проблему, для вирішення якої необхідно поєднання заходів на законодавчому, адміністративному, процедурному і програмно-технічному рівнях інформаційної безпеки.

Іншим рівнем для забезпечення захисту у процесах е-урядування є процедурний, що регламентує відповідні організаційні заходи. Важливим аспектом процедурного та програмного рівнів протидії загрозам інформаційної безпеки у таких процесах є формування політики безпеки, яка в організаціях, підключених до систем е-урядування, є сукупністю принципів, правил, процедур і практичних рішень у галузі інформаційної безпеки, які регулюють керування, захист та розподіл захищуваної інформації.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що таке «електронне управління»? Поясніть його зв’язок із поняттями «електронне урядування», «електронний уряд» та «електронна держава». Обґрунтуйте Вашу позицію.
2. Поясніть зв’язок між інформаційним суспільством та суспільством знань.
3. На якому етапі розвитку знаходиться зараз система е-урядування України?
4. Які основні нормативно-правові акти у сфері інформатизації, розвитку е- урядування визначають концептуальні засади його розвитку?
5. Які завдання були визначені в Концепції розвитку е-урядування в Україні?
6. На скільки етапів була розрахована реалізація Концепції розвитку е-урядування в Україні?
7. Які передумови необхідно виконати для повноцінного впровадження електронного документообігу?

8. Що таке електронна демократія?

9. У чому відмінність трактування терміна «електронна демократія» у вузькому та широкому значенні.

10. Назвіть переваги та недоліки впровадження е-демократії.

11. Які інструменти е-демократії Ви можете назвати?

12. Наскільки ефективний зворотний зв'язок у процесах е-демократії? Обгрунтуйте відповідь.

13. Які заходи було визначено в Україні для впровадження електронної демократії?

14. Наведіть приклади розбудови електронної комерції у вашому місті (районі, області).

15. Які, на вашу думку, перспективи розвитку е-демократії в Украні в найближчі десятиріччя?

16. Як на рівні держави має здійснюватися вирішення проблем захисту інформації в системах публічного управління?

17. Які Ви знаєте державні органи інформаційної безпеки?

18. Назвіть специфічні служби інформаційної безпеки е-урядування.

19. Які задачі вирішує цифровий підпис?

20. Назвіть базові аспекти, що спричиняють виникнення проблем е-уряду- вання.

ТЕМА 13. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Економічні засади публічного управління
2. Публічне адміністрування та складові економічної системи
Контрольні запитання для самоперевірки

1 Економічні засади публічного управління

Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, яка містить у собі три взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, такі як суспільне виробництво, розподіл і обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства. Основними складовими економічної системи України є: енергетичний комплекс, агропромисловий комплекс, промисловість, торговельний комплекс, побутове обслуговування населення, житлове господарство, сфера використання й охорони природних ресурсів.

В Україні широко використовуються терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування», зміст яких переважна більшість науковців ототожнюють.

Терміни «публічне управління» і «публічна адміністрація» використовують поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Оскільки державне управління є видом публічного управління, а термін публічна адміністрація по-факту є сучасним розумінням поняття державного управління в умовах демократизації, переходу до «людиноцентриської» концепції, то можна сказати, що співвідносячи поняття публічна адміністрація та публічне управління, перше входить до змісту останнього, бо державне управління це публічна адміністрація, тобто різновид публічного управління.

Разом із суспільством розвивається економіка і водночас впливає на нього. Сукупність базових потреб особистості становлять матеріальні потреби, які формують цінності, ціннісні орієнтації та впливають на соціалізацію індивідів. В суспільстві економіка виконує інтегративну функцію, яка виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих та створенні соціально-економічних груп і верств. Зв'язок суспільства та економіки забезпечує цілісне вивчення економіки як складної системи.

В цій системі функціонують соціальні суб'єкти економічної діяльності, від їх поведінки залежать кінцеві результати економічного розвитку.

Їх активність залежить від багатьох факторів, таких як:

• місце і роль соціальних груп у структурі економічних зв'язків;

• стан і регулятивна можливість економічної культури;

• динаміка їх переміщення і ієрархія цієї структури;

• здатність специфічних соціальних механізмів регулювати економічні відносини.

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

• створення нормальних умов для функціонування ринкового механізму;

• забезпечення стійких темпів зростання;

• регулювання структурних змін в економіці, зумовлених потребами сучасної науково-технічної революції;

• забезпечення соціальної стабільності та соціального прогресу;

• вирішення екологічних проблем. [13]

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

• економічна свобода – можливості економічних суб'єктів щодо вибору сфери діяльності та моделі економічної поведінки;

• економічне зростання – зростання економіки, яка забезпечує високий рівень якості життя;

• повна зайнятість – утримання безробіття на природному рівні;

• стабільність цін – забезпечення фінансової стабільності, протидія інфляції;

• економічна безпека – збереження економічної рівноваги;

• соціальна стабільність – створення можливостей для деяких груп суспільства;

• справедливе оподаткування – встановлення пільг при сплаті податків для груп населення з низькими доходами.

Україна зробила суттєві кроки щодо системного оновлення всіх сфер суспільного життя, в тому числі національної економіки, незважаючи на всі складнощі перехідного періоду. Фактично відбувся остаточний злам адміністративно - командної системи господарювання і визначено курс на формування сучасних ринкових відносин. Започатковані перетворення зумовлюють зміну соціально-економічних відносин та створення принципово нової економічної системи. Перехід до ринкового механізму регулювання економічних відносин передбачає постійне поглиблення правового впливу на економічні процеси, розширення сфери застосування розроблених і прийнятих на державному рівні програм розвитку економіки, приватизаційних процесів.

Державне керівництво в сфері економіки повинно мати на меті створення ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави. Основними напрямами державного регулювання сфери економіки мають стати такі напрями, як фінансова політика та її стабілізація, грошово- кредитна політика і зміцнення банківської системи, інвестиційна діяльність, приватизаційні процеси, зовнішньоекономічна діяльність, пенсійна реформа, створення робочих місць. Важливим напрямом у забезпеченні державного управління економікою є вдосконалення самої системи органів виконавчої влади, які згідно з чинним законодавством покликані здійснювати управлінську діяльність у відповідній сфері. Вдосконалення має стосуватися системи органів виконавчої влади як на центральному, так і місцевому рівнях управління.

Сучасна українська економічна політика спрямована на створення сприятливих умов для розвитку науки, заохочення до здійснення інноваційної діяльності, сприяння технологічної модернізації і забезпеченню конкуренто-спроможності промислового і аграрного комплексу і формування потужного національного капіталу, впровадження європейських стандартів регулювання економічних стосунків. Ці заходи сприяють подальшій побудові інноваційної моделі національної економіки, здійснюються при безпосередній участі публічної адміністрації.

Для повноцінного функціонування і розвитку всіх сфер суспільства органи влади, публічні організації та бізнес-структури, перш за все, мають забезпечувати процес вироблення засобів в економічній системі.

Основними напрямами економічної політики, що визначаються державою, є:

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

• інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам

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

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

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

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

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

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

• податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при

оподаткуванні їх доходів;

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

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

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

Останніми роками Україна стала відкритою політичною і соціально- економічною системою, а це означає, що при визначенні напрямів свого подальшого розвитку вона повинна враховувати інтереси світової спільноти. Актуальним нині являється перехід державного управління до публічного. Розвиток публічного управління на сучасному етапі є актуальною проблемою, якою займаються найвищі державні органи управління.

Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах.

У публічному управлінні має істотне значення характер дії, що управляє. Якщо державне управління виконує завдання і цілі, поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення суспільно значимого результату. Тим самим публічне управління виникає як результат свого роду громадського договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадовці. При цьому основним носієм влади залишаються народ, населення. Тому публічне управління має більш широкий спектр дії, що управляє.

Так суб’єктами публічного управління є також і органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства і установи різних форм власності. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, які здійснюються в інтересах суспільства. Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики в сучасній демократичній державі.

Однією з важливих причин кризових суспільних явищ сьогодні є не тільки криза економіки, але й низька ефективність управлінського

апарату, криза державного управління.

Влада як явище властива будь-якому колективу, але за своєю природою вона статична. Для того, щоб стати активним відношенням, направленим на певний об'єкт, вона має бути застосована. Вживання публічної влади досягається найчастіше шляхом публічного управління та результаті процесу реалізації влади.

Для того, щоб ефективно реалізувати завдання і повноваження публічним службовцям необхідна професійна підготовка, спеціальні знання і практичні навики в публічному управлінні.

Система публічного управління соціально-економічними процесами має багаторівневий характер і функціонує на основі нормативних правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Формування системи публічного управління економічним розвитком можливо тільки при дотриманні наступних умов:

• не лише співробітники і керівники організацій сегментів секторів державного управління повинні відчувати відповідальність за досягнення пріоритетних цілей державної політики, але і усі представники органів державної влади і органів місцевого самоврядування, тобто мають бути впроваджені стандарти реалізації функцій публічного управління на макро – і мезорівнях;

• процеси управління за результатами повинні інтегруватися з іншими процесами публічного управління;

• залучення усіх зацікавлених осіб до розробки і впровадження моделі компетенції (програми їх формування і розвитку), необхідних для реалізації публічних функцій;

• розробка і реалізація системи інфокомунікаційного забезпечення, моніторингу реалізації процесів програм, проектів, стратегій на основі сучасних інформаційних технологій.

Ефективне управління економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе тільки за умови формування ефективної системи публічного управління. Визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, на чолі якої – людина, якість її життя.

2. Публічне адміністрування та складові економічної системи

Публічна адміністрація – система публічних інституцій та їх діяльності, є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по – перше, органи виконавчої влади і , по – друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Функції публічної адміністрації :

• управління суспільством в цілому;

• управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);

• управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

• управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);

• управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

• управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

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

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

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

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

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

Усе це впливає не тільки на власне економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії.

Від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції залежить стан економіки, рівень її

розвитку, а також ефективність. Без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосованих та правоохоронних функцій неможливе ефективне функціонування економіки.

До основних форм реалізації державою економічної політики відносяться довгострокова і поточна економічна політика, яка спрямована на оптимальне узгодження та реалізацію інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, а також населення в цілому. Мета такої політики досягається за допомогою економічної стратегії та економічної тактики. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей, засобів та способів їх реалізації, які виходять зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, і мають місце в національному та світовому господарстві, а також враховують законні інтереси суб'єктів господарювання.

Економічна тактика – це сукупність найближчих цілей, завдань, засобів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах.

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

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

Державна економічна політика має:

- носити системний характер, тобто бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;
- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення;
- грунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;
- залучати людей до справи, сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву всередині країни – між її частинами, зовні – з іншими країнами.

Досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності – це ***є метою державної економічної політики.***

Прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. Ефективність діяльності її полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями і завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої

бази для реалізації.

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

Від економічного розвитку держави залежить добробут громадян країни, доля нації та самої держави, місце держави на світовому ринку, що впливатиме і на внутрішній соціально-економічний стан та заможність життя населення. Цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання та стабільності економічного і соціального розвитку суспільства.

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

● неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;

● неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

В українському суспільстві сьогодні очевидна стурбованість низькою якістю публічного управління, невідповідністю суспільних витрат на здійснення публічної влади й віддачею, що отримує суспільство.

Починаючи з кінця XX сторіччя, публічне адміністрування в передових країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати на зростаючі вимоги громадян-виборців. Запропоновані нові моделі публічного управління теоретично обґрунтували доцільність залучення підходів і інструментів результат-орієнтованого менеджменту, який довів свою ефективність для боротьби за клієнта в конкурентному бізнес-секторі.

Довгоочікувані реформи місцевого самоврядування в Україні неминучі. І місцева публічна влада має бути добре методологічне та інструментальне озброєною для реалізації принципів результат-орієнтованої діяльності, що є запорукою досягнення європейських стандартів рівня і якості життя.

Ефективне управління економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе тільки за умови формування ефективної системи публічного управління. Визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, на чолі якої – людина, якість її життя.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Державне регулювання економіки спрямоване на досягнення ряду найважливіших цілей. Назвіть і охарактеризуйте кожну із них.
2. Визначте основні напрями економічної державної політики
3. Охарактеризуйте економічні функції публічної адміністрації
4. Які основні форми реалізації державою економічної політики ?

ТЕМА 14. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.Поняття, типи та види корупції
2. Антикорупційні органи
3. Антикорупційна стратегія України
Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поняття корупції

Жоден політичний режим не передбачає абсолютного захисту від корупції, у т.ч. й розвинена демократія. Наявність корупції в державі загрожує фундаментальним цінностям суспільства, суверенітету держави, підриває легітимність влади в очах громадян. Здатність демократії протистояти політичній корупції залежить від зрілості демократії, прозорості і демократичності системи вироблення політики, ухвалення політичних рішень, якості урядування і стримуючих чинників – наявності вільних ЗМІ, незалежних судів, розвиненого громадянського суспільства, дотримання процедури чесних і прозорих виборів.

Перелік основних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства: Конституція України; Кримінальний кодекс України; Кримінальний процесуальний кодекс України; відповідні закони України.

Термін корупція (від лат. corrumpere) бере свою історію з римського права, під яким розумілося псування, пошкодження, фальшування свідчень, а також підкуп судді.

Широке визначення корупції дав Н. Макіавеллі: це використання публічних можливостей у приватних інтересах.

Найчастіше ***під корупцією пропонують розуміти*** підкуп і продажність посадових осіб, що об'єднуються поняттям хабарництво. Але хабарництво є лише однією з форм корупції. Слід зазначити, що кримінально правове поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода».

Відповідно до ст. 1 чинного Закону України «Про запобігання корупції» ***корупцію визначено*** як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Корупція – складне соціальне явище, яке полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально- економічного життя й розвитку суспільства і держави.

Розрізняють два види корупції, виходячи зі специфіки взаємодії, що включає критерій добровільності:

♦ добровільної взаємодії, що заснована на добровільнім і взаємовигіднім співробітництві;

♦ примусової взаємодії, що заснована на вимаганні, погрозах і примусі.

За критерієм диференціації корупцію можливо поділити на:

♦ Горизонтальну – корупційне взаємодія між суб'єктами, що займають приблизно рівне стратифікаційне положення

♦ Вертикальну – корупційне взаємодія по «спадної» або «висхідної» лініям.

За ступенем регулярності корупційних відносин розрізняють:

♦ короткочасну корупційну взаємодію («угода»);

♦ довгострокову корупційну взаємодію («контракт»). За ступенем регулярності корупційних зв'язків виділяють:

♦ епізодичну корупцію;

♦ систематичну корупцію (інституціональну);

♦ клептократію (корупція як невід'ємний елемент владних відносин).

Крім того виділяють інвестиційну корупцію, яка припускає таке надання послуг посадовій особі або підношення йому подарунка, яке не пов'язане з витягом особистої вигоди для дарувальника в цей час, але має на увазі можливість виникнення ситуацій у майбутньому, коли настане «потрібний» момент, і в обмін на зроблену послугу або подарунок дарувальник зажадає від посадової особи надання йому особливої переваги в розв’язку якого-небудь питання.

Непотична корупція «пов'язана з невиправданим призначенням на посаду в органі державної служби друзів або родички або наданням особливої переваги їм.

Аутогена корупція утягує тільки одну людину, яка виграє, наприклад, від того, що одержує доступ до певної інформації раніше інших людей.

Нарешті, підтримуюча корупція описує дії для захисту й збільшення вже існуючої корупції, часто з використанням інтриг або навіть сили.

Слід зазначити, що особлива увага приділяється ще двом важливим типам корупції, що доповнюють базову типологію. Це інституціональна й політична корупція.

Інституціональна корупція пов'язана з пошуком вигід від функціонування інститутів (таких як, наприклад, політичні партії).

Політична ж корупція має місце у суспільному секторі або на

перетинанні інтересів суспільного й приватного секторів (наприклад, у ситуації, коли політики використовують свій привілейований доступ до ресурсів, незаконно привласнюючи вигоди від їхнього вживання). І інституціональна, і політична корупція, як правило, являють собою різновиди трансактивной корупції.

Важливо розрізняти два поняття – хабар і корупція.

По-перше, як вже зазначалось поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода». З урахуванням змін ***неправомірна вигода*** – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Тобто з поняття «неправомірна вигода» вилучено слова, якими визначено, що неправомірну вигоду одержують «безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову». Таке звужене поняття цілком виправдане, адже вигода не завжди має майновий характер.

По-друге, якщо раніше ми говорили, що корупція, як правило, зв'язана з хабарями, але не кожний хабар можна назвати корупцією і хабар – це підкуп у будь-якій ситуації, не тільки в сфері державного управління, а корупція – це ті хабарі, які даються представникам державної влади, то тепер до суб'єктів відповідальності за корупційне правопорушення додаються нові суб'єкти – працівники юридичних осіб.

Крім хабаря (неправомірної вигоди) існує безліч інших форм корупції: фаворитизм, непотизм (кумівство), протекціонізм, лобізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів, фондів, незаконне присвоєння суспільних ресурсів в особистих цілях, незаконна приватизація, незаконна підтримка та фінансування політичних структур (партій), здирництво, надання пільгових кредитів, замовлень, «блат» (використання особистих контактів для одержання доступу до суспільних ресурсів – товарам, послугам, джерелам доходів, привілеям, надання різних послуг родичці, друзям, знайомим) та ін.

Виділяють три основні види корупції.

♦ Велика політична корупція – виникає на етапі прийняття правил, законів.

♦ Адміністративна корупція, пов'язана з діяльністю виконавчих органів влади, тобто на етапі вже прийнятих правил та законів.

♦ Побутова корупція – корупція, в яку залучені різні організації, іноді наділені владними повноваженнями, а іноді ні, які створені для надання різних послуг населенню й організаціям.

Велика політична корупція.

Більшість схем, які за останні п'ять років реалізовані українськими корупціонерами, формально були законними. Тобто, ще на стадії розгляду та голосування за закони чи акти уряду в них передбачались усі можливі привілеї для фактичних контролерів схем.

Політична корупція проявляється на стадії прийняття рішень, адміністративна – на стадії їхньої реалізації, що зумовлено відмінностями у характері політичної (нормативна діяльність) і адміністративної (виконавчо- розпорядча діяльність) функцій. Так, суб'єкти політична корупція можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їхнім приватним інтересам, корупційні дії суб'єктів адміністративна корупції є порушенням вже встановлених норм і правил.

Політична і адміністративна корупція можуть існувати окремо одна від одної та перебувати у функціональному зв'язку, що виникає під час акумуляції дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди. Політична корупція проявляється у різних формах й політичних процесах. З урахуванням багатоманітності та специфіки прояву політичної корупції в умовах виборчих процесів виділяють специфічний вид політичної корупції – електоральну корупцію. Її можна визначити як систему підкупу як виборців, так і тих, хто проводить вибори і навіть тих, кого обирають.

Основні риси політичної корупції:

♦ політична корупція має вузьке коло тих, хто з нею безпосередньо стикається;

♦ не завжди має матеріальне втілення чи взагалі не має монетарної складової (наприклад, підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах);

♦ на відміну від «звичайної», політична корупція майже легітимна як в оцінках громадської думки, так і в політичних колах.

Адміністративна корупція

Під адміністративною корупцією розуміють навмисне внесення викривлень у процес запропонованого виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень із метою надання переваг як державним, так і недержавним діючим особам у результаті незаконного й непрозорого забезпечення особистих вигід державним чиновникам.

Класичним прикладом адміністративної корупції є ситуація, у якій дрібний торговець, змушено давати хабаря офіційним інспекторам для того, щоб вони закривали очі на дрібні, а можливо, і серйозні порушення чинних правил торгівлі. Крім подібних форм вимагання адміністративна корупція містить у собі й такі загальновідомі приклади, як хабарі з метою одержання різного роду дозволів, безперешкодного проходження митного огляду, одержання надаваних на конкурсній (тендерної) основі державних замовлень на різні поставки або надання переважного права на користування багатьма іншими державними

послугами. Нарешті, державні чиновники можуть просто розподіляти не по призначенню, що перебувають під їхнім контролем або під контролем членів їх родин прямі фінансові пільги. Основною причиною цього типу корупції є право державних чиновників на надання вибіркових пільг і пріоритетного права на користування послугами державного сектору або на вільне застосування правил і постанов.

Адміністративна корупція проявляється в наступних найпоширеніших формах:

♦ боротьба органів влади за блокувальні або контрольні пакети акцій;

♦ участь чиновників у керуванні компаніями із частками обласної або муніципальної власності;

♦ створення податкових та інших пільг «своїм» фірмам;

♦ участь чиновників у боротьбі за власність на стороні «своїх» фірм;

♦ участь органів влади в штучних банкрутствах для перехоплення власності на користь «своїх» фірм;

♦ створення штучних монополій для «своїх» фірм;

♦ нав'язування чиновниками своїх людей на роботу в керівництво фірмами;

♦ протекціонізм «своїм» або підконтрольним фірмам;

♦ розміщення на керівні пости в приватних фірмах чиновників або їх родичів;

♦ тиск із бокучиновників з метою змусити вибрати «потрібних» постачальників або замовників продукції.

Побутова корупція

Побутової корупція – полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів (охорони здоров'я, освіти, ДАІ та ін.), які фінансуються з державного або місцевого бюджетів і надають державні послуги громадянам, з метою незаконного отримання прибутку або в інших корисливих цілях.

Передумови виникнення "побутової корупції" мають давню історію: плата, подарунок вождям первіснообщинного ладу, а пізніше, з виникненням держави, її апарату – чиновникам, було звичаєвим явищем, що давало змогу особі підкупом ефективно вирішувати власні проблеми, прохання тощо.

Побутова корупція в українському суспільстві охоплює різні галузі (медичні заклади, школи, дошкільні та вищі навчальні заклади та ін.). Побутова корупція в українському суспільстві – явище "звичаєве", яке базується на сформованому з радянських часів у громадській свідомості нав'язливому стереотипі соціальної поведінки, пов'язаної з необхідністю давання хабаря, без якого "неможливо обійтися". Поширення проявів побутової корупції в Україні певною мірою зумовлене і

неспроможністю держави забезпечувати “бюджетників” належним рівнем матеріального забезпечення, прогалинами чинного антикорупційного законодавства в частині протидії цьому виду корупції та ін.

2. Антикорупційні органи

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

Основні завдання НАБУ – попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених високопосадовцями. Тобто по суті, НАБУ має боротися з VIP-корупціонерами - міністрами, депутатами, суддями, прокурорами, керівниками органів влади та місцевого самоврядування. Слідчі НАБУ мають право заводити справи, вимагати відомості про майно, доходи, видатки осіб, безперешкодно входити до держорганів тощо. У НАБУ є власні спецпризначенці і навіть бронетранспортери. У штаті – поки що більше 300 осіб.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Спецпрокуратура – це не окремий орган, а самостійний структурний підрозділ Генпрокуратури, яка перейняла від ГПУ всі завдання щодо боротьби з корупцією. На неї покладені обов'язки з нагляду за розслідуваннями НАБУ, а також підтримка держобвинувачення та представництво інтересів українців і держави у судах за злочинами, пов'язаними з корупцією. До загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де офіси має НАБУ.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Діяльність цього агентства дуже локалізована і має превентивну функцію. Воно перевіряє правдивість даних у деклараціях всіх державних службовців і чи відповідає їхній стиль життя заявленим доходам. Якщо виявлять порушення, матеріали справи передаються до НАБУ.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Завдання цього агентства зрозуміле вже з самої назви. Воно розшукує активи, доводить їхнє злочинне походження, конфіскує виключно за рішенням суду, а потім може виставити на продаж на публічних торгах. Уся інформація про активи й грошові рахунки зберігатиметься у спеціально створеному відкритому реєстрі, який також веде агентство.

Державне бюро розслідувань (ДБР)

Це бюро також розслідує справи, пов'язані з корупцією, але ті, які не відносяться до компетенції НАБУ. Окрім того, ДБР здійснює

розслідування злочинів, пов'язаних із діяльністю злочинних організацій, вчинених правоохоронцями, а також особливо тяжких насильницьких злочинів, за які Кримінальним кодексом передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі..

Національна рада з питань антикорупційної політики при президентові України

Це консультативно-дорадчий орган, до обов'язків якого входить підготовка та подання главі держави пропозицій щодо антикорупційної стратегії, аналіз ситуації із запобіганням та протидією корупції в Україні. Крім того, Нацрада на своїх засіданнях, які проводяться раз на два місяці, зобов'язана готувати на розгляд президента свої пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, і висувати ідеї, як краще координувати роботу інших антикорупційних органів.

3. Антикорупційна стратегія України

Запобігання корупції у сфері публічного управління та адміністрування здійснюється за такими напрямками:

♦ у представницьких органах влади;

♦ створення доброчесної публічної служби;

♦ діяльності органів виконавчої влади;

♦ сфері державних закупівель.

Запобігання корупції у представницьких органах влади включає такі основні заходи:

♦ антикорупційну експертизу виборчого законодавства;

♦ встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній;

♦ ухвалити законодавство про конфлікт інтересів і пропорційних та стримуючих санкцій за його порушення;

♦ ухвалити законодавство щодо лобіювання;

♦ ухвалити законодавство щодо попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень;

♦ забезпечення доступу громадян до інформації щодо діяльності Верховної Ради України та місцевих рад.

Створення доброчесної публічної служби передбачає:

♦ з часу прийняття антикорупційної стратегії вже був прийнятий новий Закон України «Про державну службу»;

закон щодо виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов’язань фінансового характеру публічних службовців;

♦ покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування; забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань;

♦ ухвалити закон про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);

♦ прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність;

♦ реформувати систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів (з урахуванням рівня оплати праці на аналогічних посадах у приватному секторі), скасування або значного обмеження премій (додаткових виплат), які розподіляються на розсуд керівництва, скасування необґрунтованих пільг і переваг.

Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади містить наступні заходи:

♦зміни до законодавства щодо прийняття та періодичного перегляду антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах, процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм;

♦утворити в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії з питань запобігання корупції; запровадити кодекси етики, внутрішні та зовнішні канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них;

♦ухвалити підзаконних нормативно-правових актів щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що означає термін «корупція»?
2. Охарактеризуйте особливості вертикальної та горизонтальної корупції
3. Як за ступенем регулярності корупційних відносин розрізняють корупцію?

4. Чи є ідентичними поняттями хабар і корупція?
5. Охарактеризуйте політичну корупцію
6. У чому полягають основні риси адміністратиної корупції? Наведіть приклади
7. Які ви знаєте форми прояву адміністративної корупції?
8. У чому особливості побутової корупції? Наведіть приклади
9. Охарактеризуйте антикорупційні органи в нашій державі. У чому їх переваги які недоліки?
10. Що передбачає створення доброчесної публічної служби?

ТЕМА 15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

2. Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

Вибір Україною курсу демократичних реформ та об'єктивні процеси розвитку й модернізації суспільства в цілому визначають перехід від традиційних моделей управління до розбудови їх механізмів на засадах демократичного врядування. Задля реалізації принципів демократичного врядування політико-інституційна та інституційно-правова форми інституалізації суспільних інтересів мають сприяти створенню належного правового поля шляхом коригування діяльності окремих формальних і неформальних інституцій та поліпшення координації їх спільної діяльності в напрямку підвищення громадського впливу як на управлінську діяльність в загалі, так і на публічні форми управління і адміністрування зокрема.

В сучасних умовах будь-яка система управління, що виступає в якості системи розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі *вплив громадської думки* – особливого інструменту соціального впливу на систему управління і механізму соціальної кореляції відносин влади і суспільства. Цей вплив і робить процеси, що пов'язані з реалізацією тих чи інших управлінських функцій в більшій чи меншій мірі публічними.

Вплив громадської думки, в першу чергу, спрямовано на раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів відповідно до концепції сталого розвитку заради поєднання інтересів не тільки нинішніх, а і майбутніх поколінь.

Постійне прагнення громадян та громадських (і навіть, в окремих випадках, громадсько-політичних) об'єднань до поширення їх впливу на управлінські процеси проявляється у намаганні забезпечити їх участь у цих процесах, зокрема таких управлінських процесах як оцінювання діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), розроблення та реалізацію управлінських рішень та інших.

Таким чином відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління як публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і приватного сектору, до нових реалій і цінностей, а також стає реальністю принципове переосмислення і трансформація структурних та інституційних основ функціонування цих структур і суспільства в цілому.

Вплив "*публічності*" на процеси управління на сучасному етапі розвитку як суспільства в цілому, так і економічних відносин, що існують в цьому суспільстві зокрема, відображує існуючі процеси об'єднання на якісно новому рівні існуючого потенціалу різних секторів суспільства (як на державному, місцево-регіональному та громадському, так і на приватному рівнях) задля вирішення нагальних ключових економічних, соціальних та культурних проблем.

При визначенні впливу на визначення результативності та ефективності як управлінської діяльності в цілому, так і публічного управління зокрема, через функціональне призначення та зміст й наслідки результатів, що досягаються завдяки цієї діяльності, необхідно зважати на те, що *управлінська праця має свої особливості,* які полягають, зокрема, у наступному:

● в залежності від виконуваних управлінських функцій характер *управлінської праці змінюється*, поєднуючи в собі (в кожному випадку в різних співвідношеннях) як працю адміністративну (безпосереднє управління діяльністю й поведінкою людей шляхом виконання різних організаційно- адміністративних операцій спрямованих на забезпечення координації діяльності окремих виконавців і колективів), так і працю евристичну (діяльність, головна характеристика якої є творча складова, що пов'язана з дослідженнями, аналізом, розробкою пропозицій, рекомендацій, проектів, а також виконанням аналітичних і конструктивних операцій з метою підготовки та вироблення й прийняття різного роду управлінських рішень), а також працю операторську, яка є працею, що поєднує розумову й фізичну роботу, при якій виконуються стереотипні операції детермінованого (визначеного) характеру, з метою забезпеченням керівників і фахівців інформацією та її обліком (є своєрідною протилежністю евристичної праці);

● *специфічним є як предмет управлінської праці* (інформація різного роду та форми – іноді управлінська працю називають інформаційною працею), *так і форма отримуваних результатів* її здійснення (результат діяльності управлінського персоналу виявляється у вигляді кінцевого продукту праці сукупного працівника, тобто в результатах діяльності усього колективу організації, її підрозділів, тощо);

● *ускладнена кількісна оцінка* безпосередніх результатів управлінської праці (за винятком виконавців операторської праці), що

вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників для оцінювання її успішності, а також, завдяки творчій складовій у структурі цього виду діяльності, механізація й автоматизація управлінських процесів (знов таки крім операторської праці), що унеможливлює оперативно та об'єктивно оцінювати відхилення їх здійснення від регламентованого та вносити необхідні корективи.

Успішність функціонування будь якої системи управління визначається тим, щоб об'єктом управління під час його діяльності виконувалися лише тільки "*правильні справи*", при цьому ці справи мають робитися "*правильно*" (в правильний спосіб) та "*економно*" (з мінімальними витратами). Тобто, узагальнюючий показник ступеня успішності функціонування системи управління в цілому розподілено на три його основні складові:

● *результативність* – розглядається як ступінь досягнення поставлених цілей та вирішення поставлених завдань межах запланованих обсягів (наприклад, державних послуг) та являє собою визначальний показник, що характеризує діяльність об'єкта управління в цілому та його керуючої системи зокрема.

● *продуктивність* – відображає ступінь ефективності використання ресурсів відповідно до отриманих результатів і, як правило, оцінюються витрати ресурсів на одиницю отриманого результату (наприклад, найбільш продуктивною можна вважати ту конкретну програму, на яку виділено / витрачено мінімум бюджетних коштів при досягненні необхідного результату). Даний показник можна застосовувати, зокрема, для оцінки успішності діяльності тих груп управлінського персоналу, результати праці яких можливо чітко визначити, кількісно виміряти і відсутня необхідність у додатковій якісної оцінки. Так, наприклад, продуктивність праці конструкторів можна виміряти кількістю розроблених однакових за складністю креслень; технологів – трудомісткістю проектування типового технологічного процесу, економістів – кількістю перероблені і видаваної звітної інформації і таке інше.

● *економічність* ("*economy*") – показник, що відображає відносну економію ресурсів, отриману за рахунок застосування різних способів (методів та засобів) надання послуг і виробництва продуктів за умови досягнення заданих їх обсягів. Даний показник виражає відносну вартість альтернативних способів (методів та засобів) досягнення результатів, що визначені за необхідні (при цьому загальний обсяг робіт / послуг залишається незмінним і відповідає поставленій меті).

З точки зори оцінювання ефективності функціонування системи управляння, буде доцільним застосування виправданого на практиці підходу, який передбачає диференціацію показників

ефективності управління на:

● показники, що відображують *кінцевий ефект функціонування об'єкта управління* в цілому через показники діяльності об’єкту управління – тобто дати оцінку результативності системи управління з використанням узагальнюючих оцінювальних (кількісних та якісних) показників роботи об’єкту управління в цілому та аналітичних характеристик виконання цільових настанов

● показники, що характеризують *ефективність функціонування окремих підсистем* (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління поза залежністю від якісних характеристик конкретних управлінців, які працюють в системі – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*системної ефективності управління*”, яка залежить від складу і кількості управлінських ланок, їх підпорядкованості, збалансованості в розподілі функцій між ними, а також обов’язків, прав та відповідальності, від того, наскільки раціонально організовані комунікаційні зв’язки в процесі управління, тощо;

● показники, які *оцінюють ділові якості управлінського персоналу* та їх потенціал з точки зору ефективності здійснення процесів, що відбуваються у системі управління – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*операційна ефективності управління*” у вигляді характеристики практичного втілення працюючим в управлінських структурах персоналом настанов, що поставлені перед ними, вирішення завдань, дотримання регламентів, тощо.

До показників, що характеризують “*системну ефективність управління*”, крім вище наведених показників “*продуктивність*” та “*економічність*”, які є узагальнюючими критеріями оцінки як функціонування управлінської системи в цілому, так і окремих її складових зокрема, можна віднести наступні показники:

● *адаптивність* – показник, який визначається здатністю системи управління ефективно виконувати поставлені перед нею функції в певному діапазоні зміни умов;

● *гнучкість* – показник, що характеризує властивість органів апарату управління змінювати, відповідно до виникаючих завдань, свої ролі в процесі прийняття рішень та налагоджувати нові зв'язки, не порушуючи властивою даній структурі впорядкованості відносин;

● *оперативність* – показник, що характеризує сучасність виявлення управлінських проблем і таку швидкість їх вирішення, яка забезпечує максимальне досягнення поставлених цілей при збереженні стійкості налагоджених виробничих і забезпечуючих процесів;

● *надійність* - показник, який характеризується безвідмовним функціонуванням апарату управління при змінних умовах роботи.

Визначаючи *критерії та показники ефективності управління*,

необхідно враховувати, що:

● до *критеріїв ефективності управління* відносяться такі ознаки та сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість формування та реалізації управлінських функцій відповідно до потреб та інтересів, як окремих груп, так та суспільства в цілому;

● *показниками ефективності функціонування системи управління* є певна міра, що дозволяє порівняти діяльність різних органів управління (владних структур) з точки зору фактичних результатів їх діяльності відносно бажаних або необхідних (запланованих) результатів, характеру та результатів їх діяльності в різні часові періоди, а також результатів та характеру їх діяльності порівняно з діяльністю інших органів управління (владних структур).

● *вони повинні* охоплювати всі сторони діяльності (в першу чергу виявлені проблеми) і бути націлені на реалізацію цілей і завдань, які стоять перед тими, хто оцінює цю діяльність;

● *мають бути* достатньо конкретними для того, щоб можна було реально здійснити оцінку діяльності на практиці;

● *бути узгоджені* між собою, а також з тими критеріями та показниками, що використовувалися при попередніх оцінках;

● надходити з авторитетних джерел або підкріплюватися відповідними доказами їх об'єктивності та актуальності.

2. Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

Оцінка результативності та ефективності публічного управління базується на тому, що управлінська діяльність, яка орієнтована на досягнення визначених стратегічних цілей, шляхом вирішення тактичних завдань, з точки зору публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремими громадянами та суспільством в цілому обсягами та якістю товарів та послуг, що ними споживаються, наслідками їх діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надаються суб’єктами публічного управління та адміністрування, що забезпечують поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян.

Крім того, оцінка ефективності системи публічного управління та адміністрування, яка застосовувана у формах державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями, має окремі *специфічні відмінності* від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, викликані за рахунок наявності

ряду проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими при здійсненні бізнес – діяльності, а саме:

● наявність монополії державних установ на виробництво/надання деяких окремих видів товарів/послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів при оцінці керуючих дій;

● складнощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності;

● суперечливість між цільовими установками діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їх реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності;

● наявність ряду, невирішених протягом тривалого періоду, проблем в питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління, а також проблем, пов'язаних з мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління і адміністрування.

Таким чином, здійснюючи оцінку ефективності функціонування публічного управління в цілому та оцінюючи його результативність необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому або відповідних бізнесових структур шляхом врахування та задоволення суспільного інтересу, в тому числі і за рахунок створення робочих місць та забезпечення гідного рівня життя працюючим, найраціональнішого використання публічної інфраструктури для виробництва та надання публічних благ, тощо.

Безумовно, у системі публічного управління центральну та визначальну роль відіграє саме державне управління, яке здійснює управлінський вплив на усі сфери суспільного життя. Але цей вплив здійснюється у поєднанні з одночасним впливом на ці сфери суспільного життя також і завдяки функціонуванню у суспільстві місцевого самоврядування та громадських й громадсько-політичних об’єднань, управлінням якими, доповнюючи державне управління і створює цілісну систему публічного управління та адміністрування. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, значно зростає також активність і роль у розв'язанні суспільних проблем громадських структур шляхом їх впливу на управління не тільки громадськими і державними справами, а також і на бізнесову діяльність.

Найбільш вживаною оцінкою ефективності публічного управління (в першу чергу саме державного управління, місцевого самоврядування

та управління громадськими організаціями) ***є громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління***, яка включає оцінку і контроль, зокрема з таких питань, наприклад, як:

- законотворчість в частині забезпечення та захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань;
- прийняття органами публічної влади тих чи інших управлінських рішень, а також хід їх реалізації;
- цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів;
- забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей;
- якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проектів, тощо.

Громадська оцінка ефективності публічного управління і адміністрування являє собою сукупність встановлених процедур, що здійснюються інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями) щодо перевірки якості здійснення управлінських функцій, а також дотримання відповідності їх результатів і наслідків інтересам особистості, сім'ї та суспільства. Врахування впливу громадської думки та її оцінка в процесі визначення ефективності публічного управління здійснюється шляхом впровадження системи її моніторингу та врахування її впливів й їх наслідків.

Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань), зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, як через вплив на процеси управління громадської думки так і через вплив на них громадської оцінки ефективності діяльності, перетворюють форму відносин між ними в таку, яка повинна базуватися на принципах громадянської злагоди, співпраці і забезпечувати соціальну справедливість. Така форма відносин вимагає використовування під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, що характеризують *соціальну ефективність* функціонування суб'єктів управління у вигляді оцінки:

- загальної соціальної ефективності, яка розкриває узагальнені результати функціонування системи управління і керованих нею об'єктів в цілому;
- спеціальної соціальної ефективності – характеристики стану організації та функціонування самого механізму керуючої підсистеми, як окремих суб'єктів загальної системи управління суспільними процесами;
- конкретної соціальної ефективності, що відображає діяльність окремих управлінських органів і посадових осіб, поодиноких управлінських рішень, дій, відносин.

Аналізуючи ефективність процесів публічного управління та адміністрування, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права.

Контрольні запитання для самоперевірки

1. Яким чином відбувається вплив “публічності” на процеси управління на сучасному етапі розвитку як суспільства в цілому, так і економічних відносин?
2. Які особливості має управлінська праця? У чому вони проявляються?
3. З точки зори оцінювання ефективності функціонування системи управляння, буде доцільним застосування підходу, який передбачає диференціацію показників ефективності управління. Що це за показники, у чому їх суть?
4. У чому полягає специфічність визначеннія ефективності публічного управління та адміністрування?

ПИТАННЯ ЩОДО ПЕРЕВІРКИ РІВНЯ ЗАСВОЄНИХ ЗНАНЬ З ДИСЦИПЛІНИ

1. Поняття «публічне адміністрування» і «державне управління». Публічне адміністрування як предмет наукових досліджень.
2. Поняття та основні риси публічного управління.
3. Цілі і принципи публічного адміністрування.
4. Функції, форми і методи публічного адміністрування.
5. Формування та розвиток системи публічного адміністрування незалежної України.
6. Нормативні акти органів публічної адміністрації.
7. Адміністрування та менеджмент публічного управління.
8. Територіальна організація публічної адміністрації. Засади організації публічної адміністрації: концентрація, деконцентрація, централізація, децентралізація, автономія.
9. Концепція вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.
10. Поняття та елементи системи органів публічної адміністрації.
11. Сфера діяльності та компетенція органів публічної адміністрації. Адміністративний розсуд як спосіб реалізації дискреційних повноважень.
12. Система органів публічної адміністрації. Компетенція органів публічної адміністрації.
13. Основні засади структурної побудови публічної адміністрації: субординація, координація, ре ординація, співпраця.
14. Види взаємозв‘язків у системі публічної адміністрації: підвідомчість, підпорядкованість (підлеглість), підконтрольність, відповідальність.
15. Поняття та види публічної служби.
16. Управління публічною службою.
17. Порядок вступу на публічну службу.
18. Поняття та правовий статус публічного службовця: посадові та службовця: посадові та службові особи.
19. Проходження публічної служби (службова кар‘єра).
20. Особливості дисциплінарної та адміністративної відповідальності публічних службовців.
21. Поняття та класифікація форм діяльності публічної адміністрації.
22. Адміністративні процедури: поняття та зміст.
23. Види адміністративних процедур.

24. Процедури з надання адміністративних послуг: реєстраційні процедури; ліцензійні процедури; дозвільні процедури; інші процедури з надання адміністративних послуг.

25. Процедури з реалізації контрольно-наглядових повноважень публічної адміністрації.

26. Правові основи прийняття органами публічної адміністрації нормативних актів: загальний огляд.

27. Процедури адміністративного оскарження.

28. Сутність контролю за діяльністю публічної адміністрації. Класифікація контролю за діяльністю публічної адміністрації.

29. Внутрішній адміністративний контроль та його види.

30. Зовнішній та внутрішній контроль в межах системи органів виконавчої влади.

31. Місце та роль органів судової влади у здійсненні контролю за діяльністю публічної адміністрації.

32. Публічне управління в суспільних об‘єднаннях.

33. Публічне управління в релігійних об‘єднаннях.

34. Концепція Закону України «Про доступ до публічної інформації».

35. Поняття та сутність інформаційної безпеки.

36. Компетенція держави у сфері інформаційної безпеки.

37. Публічний виступ у діловому спілкуванні.

38. Наукова організація управлінської праці в органах публічної влади.

39. Поняття адміністративної культури і адміністративної етики.

40. Етична інфраструктура публічного адміністрування: поняття, структура та характеристика елементів. Принципи та норми етичної поведінки державних службовців.

41. Конфлікти інтересів у професійній діяльності державних службовців: поняття та шляхи впровадження.

42. Основні типи адміністративного апарату та комунікації.

43. Основні стандарти щодо комунікацій суб‘єктів державного управління: закордонний досвід.

44. Комунікаційні потоки в системі публічного адміністрування.

45. Види та форми комунікаційних інститутів.

46. Комунікація як форма соціального впливу.

47. Комунікаційний, комунікативний та інформаційний менеджмент. Комунікаційний та комунікативний процеси. Комунікативна діяльність.

48. Інфокомунікаційна влада в сучасному суспільстві (тенденції глобалізації).

49. Поняття, принципи та інформаційно-технологічні аспекти електронного врядування.

50. Моделі та етапи впровадження електронного урядування в Україні.

51. Критерії оцінки та вимоги до веб-сайтів органів влади.

52. Основні функції Інтернет-порталу. Склад інформаційного та технологічне забезпечення Інтернет-порталу органу державного управління.Електронні адміністративні послуги та критерії оцінки якості їх надання.

53. Основні поняття та визначення «електронного адміністративного регламенту». Категоризація та опис адміністративних регламентів і процесів.

54. Поняття та ознаки електронного документу. Електронний цифровий підпис: поняття, ознаки, правовий статус.

55. Характеристики, основні завдання, функції та переваги електронного документообігу.

56. Порядок застосування електронного цифрового підпису та здійснення електронного документообігу в органах влади.

57. Форми контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації.

58. Характеристика публічного адміністрування економікою України в сучасний період.

59. Суб‘єкти публічного адміністрування економікою.

60. Публічне адміністрування фінансами та митною справою.

61.Публічне адміністрування промисловістю і агропромисловим комплексом, що входять до державних і недержавних структур.

62. Загальна характеристика публічного адміністрування в адміністративно- політичній сфері.

63. Зміст, особливості та правові основи публічного адміністрування в галузі оборони. Система органів публічного адміністрування в сфері оборони.

64. Система органів виконавчої влади в галузі державної безпеки.

65. Зміст, особливості, правові основи та система органів публічного адміністрування в галузі охорони державного кордону.

66. Характеристика змісту публічного адміністрування у соціально- культурній сфері.

67. Загальна характеристика освіти як об‘єкту публічного адміністрування.

68. Система органів публічного адміністрування у сфері науки.

69. Система органів публічного адміністрування у сфері захисту населення.

СИСТЕМА ПОТОЧНОГО ТА ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ

Система оцінювання знань, вмінь та навичок здобувачів передбачає виставлення оцінок за всіма формами проведення занять. Перевірка та оцінювання знань здобувачів проводиться за такими формами:

1. Оцінювання роботи здобувачів у процесі семінарських занять.
2. Оцінювання роботи здобувачів під час проведення практичних занять.
3. Оцінювання виконання індивідуального завдання (ІНДЗ).
4. Проведення проміжного контролю.
5. Проведення модульного контролю.
6. Проведення іспиту.

Таблиця 1

Структура навчальної дисципліни

<table>
<tr><td rowspan="6">Зміст та структура залікового кредиту</td><td rowspan="5">Модуль І</td><td rowspan="5">Аудиторна роота</td><td rowspan="5">Складається із двох залікових модулів: ЗМ$_1$+ЗМ$_2$</td><td>Лекції</td></tr>
<tr><td>Практичні</td></tr>
<tr><td>Семінарські</td></tr>
<tr><td>Консультації</td></tr>
<tr><td>Контрольні заходи (проміжний контроль, модульний контроль)</td></tr>
<tr><td>Модуль ІІ</td><td>Індивідуальна робота</td><td>ЗМі</td><td>Підготовка індивідуального навчально-дослідного завдання за обраною темою</td></tr>
<tr><td>Модуль ІІІ</td><td>Самостійна робота</td><td>ЗМс</td><td>Опрацювання додаткової літератури, робота в інформаційних мережах</td></tr>
<tr><td colspan="5">Підсумковий контроль (екзамен)</td></tr>
</table>

Загальна оцінка складається з поточної оцінки, яку здобувач отримує під час практичних та семінарських занять, за виконання індивідуального завдання, за виконання самостійної роботи та оцінки за виконання модульної контрольної роботи. Здобувач може набрати 100 рейтингових балів за такою формулою:

100=$М_1$+$М_2$+$М_3$+ПК, де $М_1$ – аудиторна робота; $М_2$ – індивідуальна робота; $М_3$ – самостійна робота; ПК – підсумковий контроль.

У свою чергу $М_1$ розраховується за наступною формулою:

$М_1$=ЗМ$_1$+ЗМ$_2$, де ЗМ$_1$ – перший змістовий модуль; ЗМ$_2$ – другий змістовий модуль.

Здобувач отримує допуск до участі у підсумковому контролі (екзамені) у випадку отриманих позитивних балів за кожним із двох змістових модулів (60-74 бали).

Таблиця 2

Оцінювання (визначення рейтингу) рівня знань здобувачів

Модуль І			***Модуль ІІ***	***Модуль ІІІ***	***Підсумковий контроль***	***Сума рейтингових балів***
Змістовий модуль 1	Змістовий модуль 2		**10**	**5**	**25**	**100**
30	**30**					

Таблиця 3

Змістовий модуль 1

Тема							***Індивідуальна робота***	***Самостійна робота***	***Модульний контрол***	***Сума допоміж них балів***
№1	№2	№ 3	№4	№5	№6	№ 7	**10**	**5**	**25**	**100**
9	**8**	**9**	**9**	**8**	**9**	8				

Шкала переведення допоміжних балів у рейтингові

16-20 рейтингових балів – 90-100 допоміжних балів

11-15 рейтингових балів – 75-89 допоміжних балів

6-10 рейтингових балів – 60-74 допоміжних балів

1-5 рейтингових балів – 35-59 допоміжних балів.

Здобувач направляється на повторне вивчення тем.

Для оцінювання рівня відповідей на тестові завдання модульного контролю знань використовуються такі критерії:

90-100% правильних відповідей – 20 допоміжних балів;

75-89% правильних відповідей – 15 допоміжних балів;

60-74% правильних відповідей – 10 допоміжних балів;

35-59% правильних відповідей – допоміжні бали не нараховуються

Здобувач направляється на повторне тестування.

Таблиця 4

Змістовий модуль 2

Тема								***Індивідуальна робота***	***Самостійна робота***	***Модульний контроль***	***Сума допоміж них балів***
№1	№2	№3	№4	№5	№6	№7	№8	**10**	**5**	**25**	**100**
8	**8**	**7**	**7**	**8**	**7**	**7**	8				

Шкала переведення допоміжних балів у рейтингові

21-25 рейтингових балів – 90-100 допоміжних балів

16-20 рейтингових балів – 75-89 допоміжних балів

11-15 рейтингових балів – 60-74 допоміжних балів

1-14 рейтингових балів – 35-59 допоміжних балів.

Здобувач направляється на повторне вивчення тем.

Для оцінювання рівня відповідей на тестові завдання модульного контролю знань використовуються такі критерії:

90-100% правильних відповідей – 20 допоміжних балів;

75-89% правильних відповідей – 15 допоміжних балів;

60-74% правильних відповідей – 10 допоміжних балів;

35-59% правильних відповідей –допоміжні бали не нараховуються.

Здобувач направляється на повторне тестування.

Поточне оцінювання знань та умінь здобувачів здійснюється під час проведення семінарських та практичних занять і має на меті перевірку рівня підготовленості студента до виконання конкретної роботи. Об'єктами поточного контролю є:

1) активність та результативність роботи студента протягом семестру над вивченням програмного матеріалу дисципліни; відвідування занять;

2) виконання індивідуального науково-дослідного завдання;

3) проходження проміжного контролю;

4) виконання модульного контрольного завдання. Оцінювання проводиться за такими критеріями:

а) розуміння, ступінь засвоєння теорії та методології проблем, що розглядаються;

б) ступінь засвоєння матеріалу дисципліни;

в) ознайомлення з рекомендованою літературою, а також із сучасною літературою з питань, що розглядаються;

г) уміння поєднувати теорію з практикою при розгляді ситуацій, розв'язанні задач, проведення розрахунків при виконанні завдань, винесених для самостійного опрацювання, та завдань, винесених на розгляд в аудиторії;

д) логіка, структура, стиль викладу матеріалу в письмових роботах і при виступах в аудиторії. Вміння обґрунтовувати свою позицію, здійснювати узагальнення інформації та робити висновки.

Максимальна кількість балів ставиться за умови відповідності виконаного завдання студента або його усної відповіді всім п'ятьом зазначеним критеріям. Відсутність тієї або іншої складової знижує оцінку на відповідну кількість балів.

При оцінюванні практичних завдань увага також приділяється якості, самостійності та своєчасності здачі виконаних завдань викладачу (згідно з

графіком навчального процесу). Якщо якась із вимог не буде виконана, то бальна оцінка буде знижена.

Індивідуальне навчально-дослідне завдання оцінюється за критеріями: самостійності виконання; логічності та деталізації плану; повноти й глибини розкриття теми; наявності ілюстрацій (таблиці, рисунки, схеми тощо); кількості використаних джерел (не менше десяти); використання цифрової інформації та відображення практичного досвіду; наявності конкретних пропозицій; якості оформлення.

Проміжний тестовий контроль проводиться два рази за семестр. При проведенні поточного тестування визначається рівень знань здобувачів з теоретичних питань навчальної дисципліни.

Тестові завдання охоплюють провідні теми, які вивчаються в межах даної навчальної дисципліни та згруповані за двома модулями, кожен з яких складається з тестових завдань різного рівня складності.

Підсумковий контроль здійснюється у формі екзамену. Екзаменаційний білет включає три теоретичних питання. Екзамен також може проводитися за допомогою тестових завдань.

У разі набрання студентом на підсумковому контролі знань 0-10 балів екзамен вважається не складеним.

Переведення показників успішності знань здобувачів у систему оцінювання за шкалою ECTS.

Таблиця 5

Підсумкова оцінка з дисципліни «Основи публічного управління та адміністрування»

Оцінка за шкалою ECTS		**Оцінка за бальною шкалою**	**Оцінка за національною шкалою**
відмінно – видатна робота з мінімальними помилками	A)	90-100 балів	відмінно
дуже добре – вище середнього рівня, але з деякими поширеними помилками	B)	81-89 балів	добре
добре – взагалі робота правильна, але з певною кількістю помилок	C)	75-80 балів	
задовільно – пристойно, але із значними помилками	D)	70-74 балів	задовільно
достатньо – виконання задовольняє мінімальні критерії	E)	60-69 балів	
незадовільно – з можливістю повторного складання	FX)	35-59 балів	незадовільно
незадовільно – з обов’язковим повторним курсом	F)	1-34 балів	

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Адміністративний договір – це угода двох і більше суб'єктів адміністративного права, що тягне за собою встановлення змісту або припинення адміністративних прав та обов'язків.

Адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з фізичними та юридичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та інших нормативних документів і виконання основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення соціальних, правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, розподілу та координування діяльності, перевірка результатів.

Апарат міністерства – це система взаємопов'язаних структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань на чолі із заступником міністра – керівником апарату.

Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган державної влади України, який має колегіальну будову і складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, обраних строком на п'ять років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виконавча влада – розвинена система органів публічної влади: уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві публічні адміністрації.

Відкрита влада – це влада, де бізнес, організації громадянського суспільства та громадяни можуть: «знати» – одержувати відповідну та зрозумілу інформацію; «отримувати» – користуватися державними послугами та взаємодіяти з урядом; «створювати» – брати участь у процесах прийняття рішень.

Види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарна; адміністративна; цивільна; кримінальна.

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб’єкта управління на основі знання об’єктивних законів функціювання керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми та способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі.

Громадська думка – уявлення про спосіб існування свідомості як сукупної свідомості окремих індивідів, об'єднаних у суспільні групи, які пов'язані спільністю інтересів; у ній фіксується ставлення до подій або явищ громадського життя.

Громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових

осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

Громадське управління – це: 1) управління в громадському колективі; 2) процес вольового впливу суб'єкта на об'єкт із заздалегідь заданою, усвідомленою суспільно значущою метою, який підтримує або змінює стан, поведінку, властивості об'єкта і його зв'язки із суб'єктом в громадському колективі.

Громадськість – організована сукупність фізичних та юридичних осіб приватного права, яка на добровільних засадах бере участь у процесі підготовки та прийняття органами публічної влади нормативно-правових актів, а також здійснює контроль за їх виконанням з метою захисту прав, свобод та законних інтересів

Громадянин – житель певної території держави або країни. Ця належність є формально юридично оформленою. Як член певного соціуму громадянин має певні права та обов'язки, щодо цього соціуму і підпорядковується певним (прийнятим в громаді) нормам поведінки.

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

Громадянське суспільство – це сфера самовиявлення і реалізації потреб та інтересів вільних індивідів через систему відносин (національних, економічних, соціальних, культурних, релігійних і духовних). Громадянське суспільство характеризує сукупність громадян одного суспільства, країни та регіону або об'єднання.

Делеговані повноваження – повноваження органів иконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Демократизація – явище і процес, що характеризуються розширенням прав і свобод громадян та їх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливом на прийняття державою управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави.

Демократія – політичний лад, порядок здійснення влади, спосіб управління суспільними справами за участі та в інтересах народу; практичне втілення ідеалів свободи, справедливості, рівності можливостей, людських прав; соціальна активність, участь громадян в ухваленні та здійсненні суспільних рішень, у житті громади, розв'язанні проблем.

Демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства

права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.

Держава – основний елемент політичної системи суспільства, що здійснює управління ним, забезпечує охорону його економічної та соціальної структур, упорядковує та уможливлює його безпеку.

Державна (публічна) політика – принципове керівництво до дії для органів державної влади, насамперед органів виконавчої влади, що стосується певних напрямків їх діяльності, відповідне законам і соціальним звичаям. Підставами державної (публічної) політики є конституційні закони і правила, тлумачення законів і правове регулювання.

Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Державна влада – це публічно–політичні відносини панування і підкорення між суб'єктами, що спираються на державний примус.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

Державно-управлінська діяльність є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні та інші), здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів на об'єкти національної безпеки.

Державно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі публічного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру, що встановлюються в ході взаємної діяльності, в яких їхні учасники відчувають на собі публічно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які за-

ймають посади в державних органах та їх апарату щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є надання державних і адміністративних послуг.

Державними службовцями є особи, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління.

Державний орган в Україні - це одна особа або організована група осіб, спеціально призначені для реалізації державної влади в передбачених законом випадках. До числа державних органів ставляться, наприклад, суд, президент, парламент і т.д.

Державний апарат – це частина механізму держави в особі системи його державних органів.

Державна дисципліна – це свідоме дотримання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльності, точне і неухильне виконання ними своїх обов'язків.

Державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є здійснення державного нагляду та контролю.

Державне агентство – це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є управління об'єктами державної власності.

Державні підприємства, установи, організації - це організовані групи осіб, призначенням яких є виконання робіт, надання послуг населенню або державі в цілому, його окремим органам, посадовим особам.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Договір – рішення про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань у комерційних і некомерційних сферах діяльності. Наприклад, договір про портфельні інвестиції, договір кооперації із закордонним виробником.

Електронна демократія (е-демократія) – це: 1) комплекс інструментів, в яких ПК, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей, таких як поширення інформації та комунікація, участь громадян у процесах прийняття рішень, об’єднання інтересів громадян; 2) форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронне урядування (е-урядування) – це: 1) форма організації

державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян; 2) оптимізація процесу надання адміністративно–соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації; 3) система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій із метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання; 4) електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 5) використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду й можливості громадського контролю за ним.

Електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включно з обов’язковими реквізитами документа.

Електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб’єктами господарювання.

Задачі цифрового підпису – це: створення безпеки електронного документообігу; убезпечення електронних платіжних систем та електронної комерції; забезпечення авторства під час електронного голосування; підписування повідомлень електронної пошти; аутентифікація (процедура встановлення належності користувачеві інформації в системі поданого ним ідентифікатора) у бездротових мережах; створення безпеки мобільної комерції; безпечність стільникового зв’язку; підписування цифрових сертифікатів та цифрових паспортів на базі старт-карток.

Закон України – нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України більшістю голосів.

Закон – рішення вищої державної влади, що носить загальнообов'язковий і непорушний характер.

Законодавча влада представляється єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата.

Заяви громадян – це звернення, не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав і містять прохання особистого характеру, або

повідомлення про такі порушення законності, які не зачіпають його прав і законних інтересів.

Змішані управлінські акти містять у собі ознаки як нормативних, так і індивідуальних актів.

Індивідуальні акти – це різновид управлінських актів правозастосовного (ненормативного) характеру, призначених для вирішення шля- хом застосування норм права індивідуально- конкретних справ у сфері публічного управління. Характерною рисою цих актів є їх правозастосовний характер.

Інститут громадянського суспільства – форма ор- ганізації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спря- мованої на захист власних прав та інтересів. І.г.с можуть бути формальними і неформальними, до них відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, само- врядні територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи та ін.

Інструкція – це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб і підрозділів, а також службовців органів.

Кабінет Міністрів України – це вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

Конститу́ція України – основний закон держави України.

Контракт – рішення, звичайно комерційного характеру, про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань. Контракт є підвидом угоди. Наприклад, контракт на поставку комп'ютерів, конт- ракт на виконання робіт, контракт купівлі-продажу.

Корупція - особливий вид хабарництва та зловживань службовим становищем, характерний для державних установ, з'явилась у період формування держав та їх інституцій.

Критерій (оцінка) рішень – це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

Критерії ефективності – це ознаки, складові діяльності або управління, аналіз яких може визначити рівень та якість управління, відповідність потребам та інтересам суспільства. У цьому полягає відмінність К.е. від показників, які розкривають міру, кількісні параметри відповідних ознак, факторів тощо.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи кілька функцій управління.

Метод правового регулювання публічного управління – це су

купність способів і прийомів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду.

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

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 – політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави.

Муніципальна реформа – складова частина адміністративно-територіальної реформи, містить питання територіальної реорганізації виконавчої влади. Адміністративно-територіальна реформа є змінами, що містять перетворення адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в державі. Адміністративно-правова реформа означає реформу адміністративного права. Судово-правова реформа розглядається як різновид правової реформи, складова політики розвитку правової системи. Комплекс заходів законодавчого та організаційно-правового характеру, спрямованих на демократизацію і підвищення якості правосуддя у державі.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу.

Нормативні управлінські акти – це такі акти управління, якими встановлюються загальні правила поведінки в певній сфері публічного управління, розраховані на багаторазове застосування.

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

Ознаками виконавчої влади є:

- відносна самостійність у системі державної влади;
- основне завдання виконавчої влади – втілення в життя приписів норм Конституції та законів України;
- легальна можливість визначального впливу на поведінку людей, підтримана можливістю державного примусу;
- централізованість, що характеризується певною ієрархією органів

виконавчої влади,

- у безпосередньому розпорядженні є суттєві державні ресурси фінанси, армія, поліція, комунікації тощо,
- універсальність – проявляється в різних сферах суспільного життя, використовує різні способи впливу на поведінку людей.

Орган держави – це певна державна інстанція, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Об'єднання громадян – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Органами місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні у містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які є представниками інтересів відповідної сільської, селищної, міської або районної територіальної громади та здійснюють від їх імені функції і повноваження місцевого самоврядування.

Органи державної влади – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення передбачених завдань.

Організації громадянського суспільства – це зареєстровані відповідно
до чинного законодавства громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки та інші організації, діяльність яких не пов'язана зі здійсненням владних повноважень і отриманням прибутку з метою його розподілу.

Організаційна структура публічного управління – це компонент системи публічного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Оферта – рішення, звичайно комерційного характеру, про пропозицію конкретному (кожному) особі укласти угоду на зазначених умовах. Оферта є однією стороною контракту. Наприклад, оферта на оптові закупівлі побутової техніки.

Політична влада – управляє соціально неод- норідним суспільством, керує ним у своїх інтересах, а це потре- бує залучення політики, взаємодії з

різними ланками політичної системи, передусім з партіями, партійними блоками і рухами.

Положення – рішення, що представляє собою набір законів, правил і інструкцій, що регламентують певну діяльність.

Постанова – правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України.

Правосуддя – це здійснення державним органом (судом) норми права до конкретного випадку, що трапився в житті. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Правове регулювання публічного управління – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин.

Правила – рішення, що враховує традиції організації й представляє набір пропонованих для виконання сталих норм поводження й діяльності певних груп працівників. Наприклад, правила внутрішнього розпорядку.

Правовий акт управління – це підзаконне односторонньо владне офіційне рішення (волевиявлення) органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта управління з питань управлінського характеру, прийняте ним у межах його компетенції у передбачених законом формах і порядку, який тягне за собою юридичні наслідки.

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

Президент – голова держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Протокол – рішення про відбиття певних подій, обставин, правил. Наприклад, протокол минулих зборів, дипломатичний протокол.

Принципи публічного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Пропозиції - звернення, які не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав громадян, а націлені на усунення наявних порушень, покращення стану справ, зміцнення дисципліни і порядку.

Протокол – рішення про відбиття певних подій, обставин, правил. Наприклад, протокол минулих зборів, дипломатичний протокол.

Публічна влада – перебуває на службі у суспільства (народу), слугуючи важелем його управління; здійснює управління суспільством від його імені; має "публічну" основу своєї діяльності – державне майно, власні доходи, податки.

Публічна політика – політика органів пуб- лічного управління, яка спрямована на досягнення суспільнозначущих цілей та вирішення суспільноважливих завдань, що передбачає використання механізмів узгодження інтересів зацікавлених публічних сторін. Термін використовується для означення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління.

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

Публічність – загальний принцип суспільного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує їх взаємозв'язок та зв'язок із суспільством, громадянами. Принцип схожий до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього, зокрема він: передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, врахування думки громадськості при прийнятті суспільно важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Публічне управління – це діяльність державних орга-нів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загально- державної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Публічне управління: 1) практичний, організуючий та (або) регулюючий вплив органів публічного управління (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на суспільну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на силу публічної влади; 2) вплив на життєдіяльність людей (із метою досягнення цілей ефективного суспільного розвитку) з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об’єднань шляхом застосування певної сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних та ін.).

Референдум – спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місце- вого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з принципових питань); проводиться з метою забезпечення народовладдя – особистої участі громадян в управлінні державою і

місцевими справами.

Рішення – це результат розумової діяльності людини, що приводить до певного висновку або до необхідних дій, наприклад, відсутності будь-якої дії, розробки певної дії або вибору дії з набору альтернатив і її реалізація.

Розпорядження – це рішення керівника, не наділеного адміністративними функціями. Розпорядження звичайно стосується питань технології, організації праці й техніки безпеки.

Система публічної влади у парламентсько-президентській республіці складається із таких елементів: президент; законодавча, виконавча та судова гілки влади; публічна служба.

Скарга - це звернення громадянина або групи громадян до відповідних органів з приводу порушення законності, особистих суб'єктивних прав.

Службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах необхідні функції, виконують завдання діючих органів, установ і організацій. Серед службовців виділяють: адміністративно-допоміжний персонал, функціональний (оперативний, основний) склад органу, службових осіб, представників влади.

Соціальна влада – спосіб управління суспільством, що виражається у системі публічно-вольових відносин між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироб- лення загального для них інтересу та цілей, які досягаються за допомогою різних засобів, методів, включаючи примус (психічний, фізичний, юридичний).

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку.

Специфічні знаки публічного управління:

- у процесі його здійснення формуються та реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпечуються законні інтереси громадян;
- функції управління виконуються спеціальними суб'єктами, які формуються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціонують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах;
- більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковуються нормативними актами.

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

Система публічної влади в Україні складається з трьох гілок державної влади (законодавча, виконавча і судова) та системи місцевого самоврядування.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя.

Способи правового регулювання:

1. *Дозвіл* – це надання особі права на її власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне).

5 *Зобов'язання* (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так);

6 *Заборона* – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду (тільки так не роби).

Структура управління – це сукупність ланок і рівнів (або щаблів) управління, їх підпорядкованість і взаємозв'язок.

Угода – рішення, що формує загальну позитивну інфраструктуру для певної діяльності. Наприклад, угода про наміри, угода про запобігання подвійного оподатковування, угода про розділ ринків збуту тощо.

Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом України.

Унітарна держава – держава, де всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державного статусу.

Управлінське рішення – основний інструмент дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на керований об'єкт.

Управлінське рішення (у широкому значенні) – розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

Участь громадськості – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. У. г. сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залиши- тися непоміченими.

Форми публічного управління та адміністрування: публічно–політична, правова, інституційна, організаційна.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів (суб'єктів) федерації.

Форми публічного управління – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій.

Функції громадянського суспільства – основні напрями діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя.

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності.

Централізація – принцип володіння владними повноваженнями, згідно з яким територіальні органи влади у своїй діяльності залежать від центральних органів.

Централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації.

Циклічна модель публічного адміністрування – модель, що відображає постійну взаємодію суб'єкта та об'єкта управління, тобто взаємовідносини об'єктів та суб'єктів управління у публічному адмініструванні на усіх рівнях у колективних утвореннях (взаємодія уряду країни з громадянами, мера міста із городянами, голови правлячої партії із партійцями і под.).

Цілі електронної демократії: прозорість, відповідальність, підзвітність, згуртованість, довіра, доступність, участь, дискусії, субсидіарність, інклюзивність.

Шведська модель соціальної політики (Швеція, Норвегія, Фінляндія та інші країни) – найбільш соціалізована модель, за якої економіка найбільшою мірою працює на задоволення потреб членів суспільства. Вона відзначається надзвичайно високою часткою ВВП, яка розподіляється через бюджет (понад 50%), акумулюванням у руках держави значних фінансових ресурсів, домінуванням ідеї рівності та солідарності у здійсненні соціальної політики, активною упереджувальною політикою, профілактичними заходами у сфері зайнятості, жорсткою політикою доходів, високим рівнем соціального захисту населення, що забезпечується, в основному, за державні кошти.

Японська модель соціальної політики передбачає проведення політики вирівнювання доходів, особливу політику використання робочої сили (система довічного найму з певними сучасними модифікаціями), домінування психології колективізму, солідарності в доходах, досягнення консенсусу між різними суб'єктами у вирішенні соціально-економічних проблем, виділення питань підвищення життєвого рівня населення в ранг національних пріоритетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексєєв В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради. Чернівці : Техно- друк, 2014. 76 с.

2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2015. 328 с.

3. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / Київ : ВПЦ АМУ. 2011. 444 с.

4. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ : КНУКіМ. 2016. 167 с.

5. В. Д. Бакуменко В.Д., Князєва В.М. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

6. Ворналій З.С. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія. Київ : НІСД, 2007. 820 с.

7. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки : підручник. Київ : Знання, 2018. 398 с.

8. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія . Харків : ХарРІ УАДУ "Магістр", 2013. 236 с..

9. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2011. 306 с.

10. Дрешпак В.М., Брус Т.М., Тинкован О.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 159 с.

11. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

12. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз. Київ : Основи, 1996. 418 с.

13. Коваль Г.В. Публічне управління: навч. посіб. Київ. 2013. 300 с.

14. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. 215 с.

15. Корженко В.В., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. 306 с.

16. Коротич О. Б. Державне управління регіональним роз- витком України: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 20016. 220 с.

17. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст -2», 2012. 520 с.

18. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ : 2017. 110 с.

19. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ. Атіка, 2005. 240 с.

20. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. Посібник. Луцьк : Ред.-вид. відділ "Вежа" Вол. держ. унів. ім. Л. Українки, 2000. 558 с.

21. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління : підручник . Київ : Знання, 2009. 582 с.

22. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децен- тралізація : монографія. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

23. Нижник Н.П. Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: монографія. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.

24. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба : словник- довідник . Київ : КНЕУ, 2015. 208 с.

25. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

26. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.

27. Семенченко А.І., Дрешпак В.М. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. Київ, 2017.

28. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

29. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. 496 с.

30. Хошаба О. М. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. Частина 13: Захист інформації в системах електронного урядування. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 72 с.

31. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 532 с.

32. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

1. Конституція України прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149.

3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.12.2001 р. No 2365-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text

5. Про громадські об’єднання : Закон України від 22.03.2012р. No4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text

6. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17

7. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831- 2021-p#Text

8. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 р. No 3236-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text

9. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. No2862-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text

10. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12.

11. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12.

12. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям : Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14.

13. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19.

14. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14.09.2006 р. № 137. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text..

ЗМІСТ

ВСТУП 3
РОЛЬ І МІСЦЕ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ 5
ЗМІСТ ДИСЦИПЛІНИ ЗА МОДУЛЯМИ І ТЕМАМИ 8
ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ 11
КУРС ЛЕКЦІЙ 13
РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 13
ТЕМА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 13
1. Сутність і зміст публічного управління 13
2. Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування 15
3. Принципи публічного управління 16
4. Методи публічного управління та адміністрування 22
5. Основні форми публічного управління та адміністрування 25
Контрольні запитання для самоперевірки 26
ТЕМА 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ… 27
Контрольні запитання для самоперевірки 32
ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ 33
1. Поняття структури управління 33
2. Характерні риси організаційної структури публічного управління 34
3. Основи побудови організаційних структур публічного управління 36
4. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління 42
5. Унітарна та федеративна організації публічного управління 44
Контрольні запитання для самоперевірки 46
ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ… 47
1. Американський та європейський підходи до державного управління 47
2. Централізований і децентралізований підходи розвитку державної служби 50
3. Закриті й відкриті системи державної служби 52
4. Освіта та принципи системи державної служби 53
5. Становлення та розвиток державної служби в Україні 55
Контрольні запитання для самоперевірки 61
ТЕМА 5. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 62
1. Поняття і система державних органів в Україні 62
2. Інститут Президента України 64
3. Законодавча влада в Україні 66
4. Засади правосуддя в Україні 67

5. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України 68
6. Центральні органи виконавчої влади 70
7. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій..... 72
Контрольні запитання для самоперевірки 74
ТЕМА 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 75
1. Поняття та предмет правового регулювання..... 75
2. Методи та форми правового регулювання 77
3. Дисципліна та віповідальність в публічному управлінні 85
Контрольні запитання для самоперевірки 89
ТЕМА 7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ. 90
1. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування..... 90
2. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності..... 95
Контрольні запитання для самоперевірки 99
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ… 100
ТЕМА 8. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА..... 100
1. Поняття «публічного характеру муніципальної влади»..... 100
2. Форми, ознаки та особливості публічної влади 101
3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування..... 102
Контрольні запитання для самоперевірки 105
ТЕМА 9. РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 106
1. Громадські об’єднання як носії влади в демократичному суспільстві..... 106
2. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні 109
Контрольні запитання для самоперевірки 113
ТЕМА 10. КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ’ЄДНАННЯХ 114
1. Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях..... 114
2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільни хоб’єднаннях..... 116
3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях..... 119
4. Корпоративна влада в господарських товариствах 124
5. Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади 126

Контрольні запитання для самоперевірки 132
ТЕМА 11. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ 134
1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень 134
2. Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення 136
3. Етапи прийняття управлінських рішень 139
4. Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади 142
Контрольні запитання для самоперевірки 146
ТЕМА 12. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 147
1. Теоретичні засади електр...онного урядування 147
2. Електронний документообіг та захист інформації 151
3. Електронна демократія: зміст, функції та інструментарій 153
4. Захист інформаційного простору у процесах публічного управління та адміністрування 157
Контрольні запитання для самоперевірки 160
ТЕМА 13. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ… 162
1. Економічні засади публічного управління 162
2. Публічне адміністрування та складові економічної системи 167
Контрольні запитання для самоперевірки 170
ТЕМА 14. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 172
1. Поняття, типи та види корупції 172
2. Антикорупційні органи 177
3. Антикорупційна стратегія України 178
Контрольні запитання для самоперевірки 179
ТЕМА 15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 181
1. Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності 181
2. Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування 185
Контрольні запитання для самоперевірки 188
ПИТАННЯ ЩОДО ПЕРЕІРКИ РІВНЯ ЗАСВОЄНИХ ЗНАНЬ З ДИСЦИПЛІНИ 189
СИСТЕМА ПОТОЧНОГО ТА ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ… 192
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ 196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ 209

Навчальне видання

Основи публічного управління та адміністрування

Навчально-методичний посібник

Гуторова Олена Олександрівна

Формат 60х84/16. Гарнітура Times New Roman Папір
для цифрового друку. Друк ризографічний.
Ум. друк. арк. 9,7. Наклад__пр.
Державний біотехнологічний університет
61002, м. Харків, вул. Алчевських, 44