

**НАГАЄВ В. М.**



# **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Електронний навчальний посібник**

**Міністерство освіти і науки України  
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва**

**НАГАЄВ В.М.**

# **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Електронний навчальний посібник**

**Харків – 2018**

УДК 352 (075.8)  
ББК Х 621.011.297  
Н 16

*Рекомендовано до друку вченою радою Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва (протокол № 5 від 29.11.2017 р.)*

**Рецензенти:**

**Статівка Н.В.**, завідувач кафедри управління персоналом та економіки праці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, д-р держ. упр., професор;

**Олійник Т. І.**, завідувач кафедри прикладної економіки та міжнародних економічних відносин Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва, д-р екон. наук, професор.

**Нагаєв В.М.**

**Н 16** Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. – Х.: ХНАУ, 2018. – 278 с.

Електронний навчальний посібник висвітлює теоретичні, методичні та практичні основи публічного адміністрування, історію розвитку державного управління, питання реалізації публічної влади (закони, функції, принципи, форми, методи, механізми та технології), побудову органів публічного адміністрування в Україні в контексті реформування системи державотворення. Для активізації засвоєння змісту дисципліни пропонується система мультимедійного діалогового зв'язку з рефлексією обробки навчальної інформації на основі активних гіперпосилань.

Електронний навчальний посібник призначений для здобувачів другого (магістерського) рівня освіти галузі знань 07 – «Управління та адміністрування», спеціальності 073 – «Менеджмент».

**УДК 352 (075.8)**  
**ББК Х 621.011.297**

© Нагаєв В.М., 2018.  
© Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва, 2018.

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

*Аристотель, 384-322 рр. до н. е.*

## **ВСТУП**

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

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

*Мета* вивчення дисципліни «Публічне адміністрування» – оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери, в системі органів державної влади і місцевого самоврядування.

*Завдання дисципліни* – узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування, розуміння основних тенденцій та напрямків їх еволюції; визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування в розвитку суспільства; опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери; оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позиції загальноцивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків; набуття навичок розроблення та впровадження заходів із

забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

У результаті вивчення курсу здобувачі повинні:

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

*вміти:* підготувати нормативну документацію, пропозиції для суб'єкта публічного адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення показників; визначити технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього суб'єкта; виробити процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості; уживати заходи із впровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єкта публічної сфери, оптимізації його функціональної та організаційної структури; застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування.

Для засвоєння матеріалу навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» заплановано такі види занять: лекції, семінарські заняття під керівництвом викладача, самостійна, практична робота студентів над матеріалом лекцій, навчальною та спеціальною літературою. При вивченні дисципліни «Публічне адміністрування» студент має ознайомитися з програмою дисципліни, її структурою, формою та методами навчання, видами та методами контролю знань.

Електронний навчальний посібник «Публічне адміністрування» призначений для здобувачів другого (магістерського) рівня освіти галузі знань 07 – «Управління та адміністрування», спеціальності 073 – «Менеджмент» денної та заочної форм навчання.

## **ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

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

**1.2. Предметна сфера та методологічна основа публічного адміністрування.**

**1.3. Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень, сфера діяльності та навчальна дисципліна.**

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

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

В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян». Одним із напрямків зміцнення держави як засобу задоволення суспільних і приватних інтересів став розвиток теорії бюрократії як раціональної форми організації. Саме в цей період – приблизно між 1950-ми та 1970-ми рр. ХХ ст. – публічна політика у світі справді досягла розвитку, а державне управління почало занепадати. Наприкінці 1970-х років межа між публічним і приватним, а також між політикою і управлінням дедалі більше втрачала чіткість. Доводилося, що розмежування між приватним і публічним треба залишити ринку, а саме через свободу вибору. Цей перехід від *нового лібералізму* до *нового права* в публічній політиці найчіткіше виявляється в посиленні ролі менеджменту в державному секторі й занепаді державного управління.

Найбільш чітко з цього приводу висловився В. Вільсон «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням

суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумніву є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням». Наведена цитата дозволяє стверджувати, що автор вводить до системи адміністрування усі органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші організації, діяльність яких спрямована на надання населенню таких послуг, які є предметом опікування уряду.

Узагальнення підходів науковців дозволяє виокремити наступні складові змісту публічного адміністрування:

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

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

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

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

- формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;

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

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

Відсутність категорії «публічне адміністрування» в Україні за часи СРСР було обумовлено соціалістичним устроєм. Для планової економіки притаманним було саме державне управління як керуючий вплив на усі напрями суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу). В

умовах ринкової економіки така ситуація не можлива. Підприємства, організації недержавної форми власності функціонують в межах існуючих в державі законів, але самостійно формують політику, стратегію і тактику дій. Їх структурні підрозділи повністю підпорядковані центральному офісу, в якому здійснюються функції планування, організації, мотивації і контролю у повному обсязі. Між державою і приватним підприємством формуються інші відносини, які пов'язані з контролем за дотриманням законів, удосконаленням державної політики, створенням умов для роботи таких підприємств у напрямках, які є дійсно адмініструванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності).

**Адміністрування** – цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, що супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади (рис. 1.1) і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

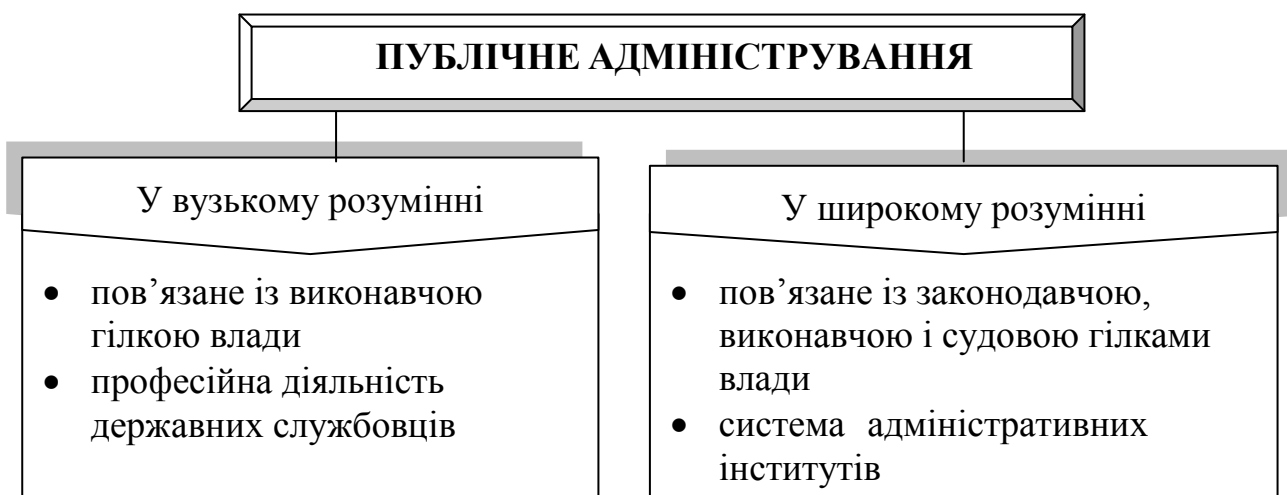


Рис. 1.1. Вузьке і широке розуміння публічного адміністрування



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

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

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

Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом. Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування. Як *діяльність уряду* публічне адміністрування є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави. Як *професія*, публічне адміністрування має розвинуті цінності та етичні стандарти. Як *діяльність*, воно лише відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства. Як *фаза у циклі публічної політики* публічне адміністрування є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується. Всі рішення приймаються і реалізуються за допомогою бюрократії тими, хто контролює політичну владу.

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

## Визначення поняття «публічне адміністрування»



Рис. 1.2. Категорії розгляду поняття «публічне адміністрування»

Публічне адміністрування є колективним виконанням того, що не може бути добре виконане індивідуально. Це є розумінням А. Лінкольна, який говорив, що «легітимна мета уряду ... робити для людей те, в чому вони мають потребу, але не можуть зробити через брак їх окремої та індивідуальної компетенції». Так публічне адміністрування є ретельно обміркованим проявом духу суспільства.

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

## ***Співвідношення понять «управління» та «адміністрування»***

Впровадження ринкових відносин в Україні створює передумови трансформації поняття «державне управління» на «публічне адміністрування». Цей процес потребує закріплення його в нормативно-правових документах, чіткого визначення кола учасників, їх повноважень тощо. На практиці ще дуже часто здійснюється саме державне управління, тому є багато прикладів у відносинах органів влади з підприємницькими структурами, з громадським сектором, місцевим самоврядуванням тощо. Але розвиток ринкових відносин і демократизації суспільства є незворотним, що підкреслює актуальність нового терміну. Якщо до складу публічних адміністрацій включаються органи місцевого самоврядування, то обмеження їх повноважень тільки забезпеченням реалізації законів та наданням послуг не відповідає дійсності. На практиці вони виконують набагато більший обсяг робіт з організації життєдіяльності територіальних громад (розробка перспективних і поточних планів, їх реалізація, контроль і оцінка результатів тощо).

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

***Управління*** – цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи. Наука управління зазнала найбільшої еволюції в частині державного управління. Проте досі залишається недостатньо дослідженим питання щодо відмінності дефініцій «державне управління» та «публічне адміністрування». У зв'язку з цим виникає необхідність уточнення понятійного апарату щодо публічного адміністрування.

Для дослідження визначення поняття «державне управління» насамперед слід уточнити поняття управління. Слово «управління» походить від англійського слова «менеджмент» і означає «вміння управляти». Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука).

Світові науковці класичної та неокласичної школи ці поняття ототожнювали. Наприклад, Пітер Ф.Друкер визначає управління як

«специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу». «Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати», – визначення Анрі Файоля. М.Х. Мескон у термін «управління» вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: «Менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, за Оксфордським словником англійської мови «Менеджмент» – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення. В українському словнику наведено таке визначення: «Менеджмент – цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів». Сьогодні це слово характеризує вміння управляти людьми, організаціями, процесами.

Переважна більшість вітчизняних науковців погоджуються з зазначеними поняттями, що свідчить про те, що ці поняття ототожнюються і сьогодні. Але у поняттях «менеджмент» та «управління» є суттєва відмінність, а саме: суб'єкт на який воно направлено. Менеджмент застосовується переважно до суб'єкту управління – організації або підприємця. Отже автор вважає, що *управління* – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвиток. В залежності від суб'єкта управління визначають наступні види управління – державне управління, суспільне (або громадське) управління та менеджмент.

Процес управління є багатогранним та складним, це стосується насамперед державного управління. Існує безліч думок та поглядів на це поняття. У роботі О. Оболенського, визначено, що «державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через

діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією». Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу.

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

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

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

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.
2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.
3. Стосується публіки. Відомий вітчизняний науковець з аналізу державної політики Олександр Кілієвич перекладає

англійське слово «*public*» на українську мову як «громадський, публічний, державний» .

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

З огляду на публічність державного управління та впливу суспільства на його дії можна сказати, що публічне управління – це взаємодія органів державної влади з суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій з метою забезпечення соціально-політичного ефекту. В Україні використовуються термін «публічне управління», яке не є точним відображенням терміну «публічне адміністрування». Багато вітчизняних науковців поняття «менеджмент» та «адміністрування» вважають рівнозначними.

Термін «адміністрування» застосовується переважно, як організаційно-розпорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Іншими словами, адміністрування – бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод є специфічним та його переважно використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців. Тобто, адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства.

Отже, *публічне адміністрування* – це метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни так і закордоном, у всіх напрямках її прояву.

## 1.2. Предметна сфера та методологічна основа публічного адміністрування

В Україні публічне адміністрування як наукова галузь знань почала активно формуватися лише в останнє десятиріччя минулого сторіччя і сьогодні проходить етап свого становлення. Слід розрізняти об'єкт і предмет публічного адміністрування, яке сьогодні, незважаючи ні на що, все ж поступово трансформується в сучасне публічне адміністрування. *Об'єктом* публічного адміністрування є само державне управління і публічне адміністрування в усіх його зв'язках та проявах. *Предметом* публічного адміністрування є специфічні закономірності в сфері державного управління і місцевого самоврядування, які трансформуються в публічне адміністрування, а також ті загальносоціологічні закономірності, які безпосередньо впливають на них.

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

Наука державного управління і публічного адміністрування носить універсальний характер. Важко знайти таку сферу або галузь суспільного життя, з якою тим чи іншим чином не було пов'язане державне управління. Ця обставина обумовлює універсальність науки державного управління і публічного адміністрування.

Для ефективного вирішення суспільних проблем наука державного управління і публічного адміністрування на міждисциплінарній і міжгалузевій основі поєднує теоретичні досягнення різних наук з позитивною практикою, оперуючи своєю власною системою понять і принципів.

В цьому відношенні наука державного управління і публічного адміністрування синтезує досягнення суміжних з нею суспільних наук (політології, права, економічної теорії, менеджменту тощо) та позитивного державно-управлінського (публічно-адміністративного) досвіду для задоволення потреб практики, спираючись на узагальнення цієї практики. Державне управління з моменту його виникнення завжди носило і носить конкретно-історичний характер. Тому наука державного управління і публічного адміністрування є системою знань, яка відповідає історичним умовам і традиціям певної країни.

Безперечно, що більшість положень науки державного

управління і публічного адміністрування однаково вірні в різних країнах і за своїми сутнісними характеристиками є, так би мовити, фундаментальними, типовими, абстрактно змодельованими і при цьому максимально очищеними від конкретно-історичних особливостей. Без цього наука не існує. Разом з цим слід завжди пам'ятати, що кожна національна система державного управління і публічного адміністрування є унікальною в силу історичних особливостей і національних традицій відповідної країни. Лише у зв'язку з конкретно-історичними умовами, унікальністю певної країни наука державного управління і публічного адміністративного набуває цілісного характеру.

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

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

**Функції теорії публічного адміністрування** – це основні напрями її впливу на розвиток знань про державно-управлінську діяльність, на розв'язання проблеми демократичних перетворень у цій сфері та наближення державного управління до кращих світових зразків публічного адміністрування.

Основні функції теорії публічного адміністрування такі:



- *пізнавальна* – вироблення, систематизація і перевірка системи знань про загальні закономірності публічного адміністрування як соціального явища, пояснення причин його виникнення і зміни тощо;
- *методологічна* – використання положень теорії державного управління (публічного адміністрування) як загальних орієнтирів і засобів проведення досліджень в спеціалізованих сферах відповідної наукової галузі;
- *прогностична* – передбачення, формулювання і перевірка гіпотез про розвиток державно-управлінських (публічно-адміністративних) явищ;
- *практично-прикладна* – обґрунтування рекомендацій і пропозицій щодо свідомого впливу на державно-управлінську (публічно-адміністративну) практику з метою її удосконалення;
- *освітньо-професійна* адміністрування загальнотеоретична підготовка фахівців у відповідній освітній галузі, формування сучасної культури публічного адміністрування.

**Теорія державного управління** в умовах переходу до демократії – це фундаментальна наукова дисципліна, яка має відношення практично до усіх сфер і галузей суспільної діяльності, носить конкретно-історичний характер і на міждисциплінарній та міжгалузевій основі досліджує закономірності демократичних перетворень, пов'язаних з трансформацією державного управління в публічне адміністрування.

### **1.3. Історичний розвиток публічного адміністрування як напряму наукових дослідження та навчальної дисципліни**

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

Одна з головних заслуг в розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії публічного адміністрування як самостійної галузі досліджень належить відомому

німецькому ученому кінця XIX – початку XX ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату. Чималий інтерес з точки зору публічного адміністрування представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В.Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. В своїй відомій книзі «Вивчення адміністрування», опублікованій в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління». Саме Вільсон перший використав термін «Публічне адміністрування».

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

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

Файоль стверджував, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійній, – матеріальний і

соціальний, – організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все траплялося згідно встановленим правилам і відданим розпорядженням.

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

- *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;
- *право віддавати розпорядження і влада*, що примушує підкорятися цим розпорядженням;
- *дисципліна і покірність*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;
- *єдність розпорядництва*, згідно якої службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;
- *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, що переслідують яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма;
- *підкорення приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;
- *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;
- *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;
- *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижчестоящими;
- *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;
- *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;
- *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або

в установі;

– *ініціативність* працівників;

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

Ці принципи склали невід'ємну частину школи «наукового менеджменту». Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цього напрямку надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітникам операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Новизна цього підходу полягала в тому, що у такому вигляді раніше питання ніколи не ставилося, роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока. Він отримав застосування і при аналізі трудових процесів в системі публічного адміністрування, класифікації посад публічних службовців.

І саме в даний період формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» публічного адміністрування, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу.

Традиційна модель публічного адміністрування може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

М. Вебер сформулював шість *основних принципів бюрократичних систем*, до яких належать такі:

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

2. Наявність жорсткої ієрархії та ранжування, субординації, згідно з якою вищестоящі службовці спостерігають і контролюють

нижчестоящих. Легальні (законні) повноваження підтримуються, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, яку вона займає в ієрархії. Проте деякі функції можуть бути передані на нижчі рівні ієрархічної структури, що створює таке явище як «делегування повноважень».

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

4. Офісне управління, принаймні, спеціалізовані види діяльності, передбачає наявність спеціальної професійної підготовки. Спеціальна підготовка є не примхою теоретика, а вимогою часу. Різномісність сфер, на які здійснюється управлінський вплив, бурний розвиток економічних відносин, велика кількість управлінських рівнів зробила неможливим «допуск» до влади осіб без необхідної освіти, фаху. «Бюрократом» теж може бути не кожний.

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

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

### **Основні періоди розвитку публічного адміністрування**

Публічне адміністрування як наукова галузь з'являється на початку ХХ ст. і характеризується такими п'ятьма періодами розвитку.

І період (20-50-ті роки ХХ с.).

В 20-50-ті роки ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль публічного адміністрування. Низка

фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилися в 30-ті роки. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ в період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса і П. Слейтера, Р. Сейдмана.

Розглядаючи теорії публічного адміністрування цього періоду, не можна також не торкнутися ідей відомого англійського економіста Дж. М. Кейнса, висловлені їм в книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей», опублікованій в 1936 р. Ці ідеї зіграли важливу роль не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на публічне адміністрування в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники узяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі частини економіки – фірми, господарства, а також ринкові процеси на окремих ринках, Кейнса цікавила, перш за все, економіка як цілісна система.

#### II період (середина ХХ с.).

Дуже важливим в даний період є виникнення і активний розвиток «школи людських відносин», представники якої намагалися подолати один з основних недоліків школи наукового менеджменту – неврахування в управлінні повною мірою людського чинника. Проте, як відомо, хоча владні прерогативи і повноваження визначаються правовими нормами і законодавчими актами, здійснюються все ж таки вони людьми. Від їхньої волі, настрою, знань, досвіду багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані як в державно-політичну систему в цілому, так і в систему публічного адміністрування.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлені в роботах М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи публічного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль.

При цьому Мейо, наприклад, розглядав працівників не як ізольованих, егоїстично мотивованих індивідів, а як групу зі своїми

нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. І за всіх можливих обмовок, беззаперечною перевагою розробок представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів публічного адміністрування.

### III період (50-80-ті роки XX с.).

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки XX ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, Г. Лассвелл, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування. Основні положення концепції Г.Лассвелла (США) висловлені в його книзі «Введення в управлінські науки», виданої в 1971 р. Він обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

Слід відзначити, що в даний період значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоукі і Р. Зекхаузер в своїй книзі «Основи управлінського аналізу», опублікованої в 1978 р., і автори книги «Світ управлінського аналізу» політологи Р. Хайнеман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

Також в даний період формуються два сучасні методологічні підходи до публічного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями, який продовжував традиції наукового менеджменту, співіснує безліч відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей публічного адміністрування і

раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників.

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

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

Не можна не згадати також спроби європейських дослідників аналізувати проблематику сучасного публічного адміністрування під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему публічного адміністрування як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія публічного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер. «Держава, – писав він, – живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і водночас живе в ній, осягаючи її як свою долю».

Важливий внесок в розробку подібного трактування вніс відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, стверджував, що



система публічного адміністрування є «фундаментальним антропологічним інститутом». Гелен вважав, що структури і інститути публічного адміністрування постають як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як «керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників». Він вважав, що прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи публічного адміністрування.

#### IV період (кінець XX с.).

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в публічному адмініструванні в багатьох країнах в 80-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування. Хоча не лише праці науковців послужили тому причиною.

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

Публічне адміністрування є мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають «дар» до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об'єднувати людей. Публічне адміністрування – це ідеалізм в дії. Традиційно шляхетність і патріотизм асоціювались з обов'язками публічних службовців. Тому багато людей починають кар'єру на публічній службі тому, що вони є ідеалістами: вони вірять та прагнуть втілювати благородні принципи.

Публічне адміністрування – академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, яка застосовується у публічному секторі. Але це традиційно йде поза відношенням до менеджменту та об'єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність публічних інституцій. Як сфері дослідження, публічному адмініструванню притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування,

психології, права, антропології, медицини, лісового господарства та інших галузевих наук.

### ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ І ОБГОВОРЕННЯ

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

## ТЕМА 2. ОСНОВНІ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

**2.1. Джерела ідей управління суспільством і країною.**

**2.2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.**

**2.3. Система публічного управління.**

### **2.1. Джерела ідей управління суспільством і країною**

В наш час розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління. *Соціальне управління* – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління. Соціальне управління є властивістю будь-якої соціальної організації, тому для розуміння сутності соціального управління варто виходити зі змісту поняття «соціальна організація». Під соціальною організацією розуміється досить стійка соціальна цілісність, подібна розумному живому організму, що володіє здатністю виявляти і вирішувати свої проблеми, завдяки чому вона забезпечує своє існування.

Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують державне управління (суб'єкт управління – держава), суспільне управління (суб'єкт впливу – суспільство та його структури). Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню.

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

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

людського суспільства певних обґрунтованих підходів та механізмів не було створено.

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

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

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

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

**Процесний підхід**, вперше запропонований прибічниками

школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом. Процес управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як ми побачимо далі, процес управління становить собою інтеграцію всіх функцій, оскільки з'являються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою.

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

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

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

Основними ознаками системи є:

- наявність мети або цілей системи та корисного результату;
- ієрархічність декомпозованих цілей та функцій, структури елементів системи, в тому числі їх повноважень;

- цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємодіянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів системи відповідно до декомпонованих цілей та функцій системи;
- наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами системи та зовнішнім оточенням;
- наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей та якостей елементів, які утворюють систему;
- здатність до саморозвитку та самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;
- наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи, відає та має необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

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

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

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

Треба зазначити, що перший напрям, який названий школою в управлінні, містить низку підходів, характерних для різних шкіл, а саме:

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

донині);

- підхід з погляду кількісних методів - школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);
- підхід з погляду «чутливої» («*responsive*») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

## **2.2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною**

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

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

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

Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки,

що викликало значну її критику. Основна помилка Тейлора полягала в тому, що у своїх роздумах при формулюванні узагальнень він виходив із неіснуючої в природі так званої економічної людини, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого. Помилки теорії Тейлора – ігнорування блага осіб, які виконують роботу, і моментів особистого характеру – намагався подолати в теорії організації праці інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон. Його заслугою є посилення уваги до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління.

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

**2.** Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень Файоля стало сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно до фізичних, підпорядковані природним законам незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони глибше, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з таких



складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Ніхто до Файоля не показав так переконливо, що функція управління не є простою, що це функція, яка включає цілий ряд простіших елементів.

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

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

Теорія бюрократії. Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864–1924), яка багато в чому подібна до класичної теорії. На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного

члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями.

У теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил.

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

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

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

**3. Школа людських відносин (М.П. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу)** пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між

працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників.

Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап у розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління. Англійський вчений Мері Паркер Фоллет визначила управління як «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві.

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

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

Значний внесок у дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією «Х» та «У». Відповідно теорії «Х», керівництво організацією сприймає працівників як таких, які не прагнуть до високопродуктивної праці, уникають відповідальності,

лінивих, не здібних по своїй суті осіб. Тому працівників необхідно постійно примушувати, контролювати, їм загрозувати, аби зацікавити їх підвищувати зусилля для досягнення мети.

Теорія «У» передбачає сприйняття працівників організації такими, для яких праця є такою ж природною та бажаною, як і відпочинок. Згідно з теорією «У» особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю цілей.

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

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

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

Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, проведені дослідження встановили певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого ґатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до

стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

Теорія існування, зв'язку і зростання К.Альдерфера. Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Алдерфер. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Представники різних культур класифікують потреби по-різному, наприклад: іспанці та японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів. Це підтверджує теорію К.Альдерфера.

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

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

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

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

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

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

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

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Вона

містить у собі поняття чесності й справедливості щодо тих, хто заслуговує й одержує винагороди за свої зусилля. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення.

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

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування.

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

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

мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможлиблює побудову будь-якої мотивації.

**4.** Школа науки управління, в основу якої покладені кількісні дослідження (Акофф Рассел, С. Бір, А. Гольберген, Л. Клейн). Школа сформувалася в 50-ті роки ХХ ст. й активно розвивається. Її становлення пов'язано з розвитком математики, статистики, інженерних наук та інших споріднених з ними галузей знань. Характерною особливістю школи є використання спеціальних моделей, методів кількісного аналізу. Такий підхід особливо важливий під час ухвалення рішення в умовах невизначеності, коли ситуація потребує оцінки кількох альтернатив. Наукові результати школи сприяли поглибленню розуміння складних управлінських проблем, усвідомленню необхідності запровадження комплексного підходу до управління.

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

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

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

Одним з провідних представників соціально-інженерного підходу вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього

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

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

Прихильники гуманітарного підходу одностайні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, завелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. В своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка видавалась неодноразово, він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від



поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Слід зазначити, що прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Так, на думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці автори наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах.

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в публічному адмініструванні в багатьох країнах в 80–90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування.

### **2.3. Система публічного управління**

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

Наприклад, ієрархія системи публічного управління: за адміністративно-територіальним поділом: держава – область – район – місто – район у місті, в той час як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва

ЦОВВ. Виявлення ієрархії підсистем у системі управління дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів. Публічне управління як велика система складається з чисельних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію.

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

- відсутність математичного опису, стохастичність поведінки, що викликано не тільки наявністю специфічних викривлень в системі, а й великою кількістю другорядних факторів;
- негативність до управління – сформована уява людей про межі керованості та втручання у власні дії;
- нестационарність – нестандартність, рухливість характеристик системи, зміна її параметрів, еволюція системи в часі;
- не відтворюваність експериментів, що пов'язано з різною реакцією системи на ту ж саму ситуацію або управлінський вплив у різні моменти часу. Зважаючи на соціальну природу публічного управління, йому притаманні властивості самоорганізованих систем.

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

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

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

суспільної життєдіяльності.

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

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

Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів публічного управління притаманні такі ж властивості як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави. Поруч з цим слід звернути увагу, що поняття «об'єкт управління» розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами публічного управління, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.).

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

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

- розкривають, зміст публічного управління як систематичної практичної діяльності органів влади;
- опосередковують цілі в узгодженні із специфічними характеристиками керованих об'єктів управління;
- впливають на структурну побудову органів влади;

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

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

Процесу спеціалізації управлінської праці притаманний постійний характер, він здійснюється безперервно, але на певних етапах суспільного розвитку може відбуватись більш швидкими темпами або уповільненими. Динамічні процеси суспільного життя супроводжуються як виникненням нових функцій державно-управлінської діяльності, так і радикальними змінами традиційних функцій управління. Для своєчасного реагування на такі зміни, відстеження оновлення загального складу функцій управління необхідно володіти знаннями щодо їх класифікації і взаємозв'язку в управлінні керованими об'єктами, здійсненні регулюючого впливу на процеси суспільного розвитку.

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

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

Структура органів публічного управління має формуватися з додержанням системно-функціональних і системно-організаційних принципів, які наведені вище. До важливих параметрів що необхідно враховувати при визначенні структури управління, відносяться: кількість рівнів управління; додержання норм керованості,

централізація виконання функцій; масштабність робіт певної функціональної спрямованості; розгалуженість міжфункціональних зв'язків, технічне оснащення управлінської праці тощо.

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

**Форми управління** – це уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів публічного управління, їх підрозділів та посадових осіб, які створюють організаційно-правове забезпечення досягнення поставленої мети. Вибір і застосування тих чи інших форм, як певною мірою стандартизованих видів оформлення результатів прийнятих рішень у відповідності з специфічним змістом державно-управлінської діяльності за конкретними (головними) функціями, залежить від місця та ролі органу публічного управління в загальній їх ієрархічній структурі, а також його належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. В залежності від статусу і компетенції органу влади чинним законодавством визначаються види форм управлінської діяльності.

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

До нормативно-правових форм управлінської діяльності також відносяться:

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

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

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

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

– процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);

– механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);

– сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка);

– механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління.

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

**Технологія управління** – це цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка за допомогою методів і засобів управлінської

праці дозволяє, за рахунок впливу на предмет труда забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта управління.

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

### ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ І ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть найвідомішого представника класичної школи управління, автора 14 принципів адміністративного менеджменту?
2. Назвіть чотири школи наукового управління у практиці менеджменту організацій?
3. Наведіть мету і внесок адміністративної (класичної) школи управління?
4. Визначте внесок школи «людських відносин» у практику управління?
5. На яких принципах базується традиційна модель публічного адміністрування?
6. Назвіть основні положення школи наукового управління?
7. Визначте зміст процесуальної теорії мотивації Портера-Лоулера?
8. Наведіть характеристику суб'єкта та об'єкта публічного адміністрування?
9. Дайте визначення поняття «функції управління» та наведіть основні функції управлінського циклу?
10. Дайте визначення поняття «система публічного управління» і наведіть її кладники?

## **ТЕМА 3. ЗАКОНИ, ПРИНЦИПИ, ЦІННОСТІ ТА ЦІЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**3.1. Закони та закономірності публічного адміністрування.**

**3.2. Принципи публічного управління.**

**3.3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування.**

**3.4. Стратегічні тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні.**

### **3.1. Закони та закономірності публічного адміністрування**

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

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

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

Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування



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

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

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

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

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

*Оптимальне співвідношення централізації та децентралізації управління* – характеризується балансом важелів управління як з боку керівного органу управління так і з боку об'єкта управління. Очевидно, що централізація, яка ґрунтується на суворій регламентації діяльності

кожної ланки управління, не має практичного змісту, оскільки управління в такому разі здійснюється без урахування специфіки функціонування окремого колективу (регіону тощо) та його ініціативи у досягненні поставленої мети.

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

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

### **3.2. Принципи публічного управління**

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

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

закономірностей та управлінських відносин.

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

*I. Адміністративно-правові принципи публічного управління:*

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

*II. Системно-цільові принципи публічного управління:*

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

- 2) підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- 3) несуперечність цілей одна одній;
- 4) взаємодоповнення цілей;
- 5) послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- 6) розподіл цілей за функціями публічного управління;

*III. Системно-функціональні принципи публічного управління:*

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

*IV. Системно-організаційні принципи публічного управління:*

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

*V. Адаптивні принципи публічного управління :*

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

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

### **3.3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування.**

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

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

Управлінська мета класифікуються за багатьма ознаками:

- за рівнем на шкалі суспільно-політичних цінностей – вищі цілі і мета буденної практики;
  - за ступенем спільності – загальнонародні (загальнодержавні), національні, класові, групові (корпоративні), колективні, індивідуальні;
  - за значимістю сфер життєдіяльності суспільства – економічні, соціальні, політичні, культурологічні, конфесійні;
  - по тимчасових параметрах – довгострокові, середньострокові, короткострокові, поточні;
  - за актуальністю – які вимагають невідкладного здійснення, незалежно від ситуації і актуалізовані ситуацією, що склалася, по досяжності: реально досяжні і можливо (теоретично) здійсненні й т.д.
- Ранжування цілей – невід'ємний, істотний аспект розробки рішень.

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

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

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

Ціннісний зміст держави, а також вся її аксіосфера, багато в чому визначається критеріями легітимності державної влади та

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Формування механізму «дерева цілей» публічного адміністрування.** Питання про цілепокладання в управлінні взагалі (в будь-якому його вигляді), а в державному управлінні особливо, належить до числа найактуальніших і важливих для управлінської теорії та практики. Довгі роки в нашій країні не обговорювалася проблема про те, яке суспільство хоче народ, у чому реальні інтереси



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

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

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

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

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

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

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

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

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

За джерела виникнення та змісту, спадаючої (від більш до менш складною і в той же час похідної) і логічної послідовності (коли попередня детермінує наступну) основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

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

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

І, *по-четверте*, побудова, власне кажучи, самого «древа цілей» державного управління. Центральними, визначальними («стовбуром») «древа цілей» державного управління є стратегічні цілі, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Стратегічні цілі розгортаються в оперативні, що фіксують великі блоки дій з досягнення перших, а оперативні – в тактичні, що визначають щоденні й конкретні дії з досягнення

перших і других цілей. У науковій літературі зазначається градація цілей державного управління з інших підстав: за обсягом – загальні (для всього державного управління) і приватні (для окремих його підсистем, ланок, конкретних компонентів), за результатами – кінцеві і проміжні, за часом – віддалені, близькі і безпосередні. Слід сказати і про так звані побічні (похідні) цілях, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією стратегічних (головних) цілей, але можуть виникати при цьому і носити негативний, протилежний зміст. Вони небажані, і все-таки з ними доводиться рахуватися.

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

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління і їх «дерева» визначаються з іншого боку пов'язаністю з відповідними ресурсами і забезпеченістю ними, в чому полягає можлива практичність цілепокладання в державному управлінні.

Перш за все – це ресурс права, причому права в широкому сенсі, що включає в себе як відповідні світогляд, традиції, спосіб життя і поведінку людей, так і систему законів і механізмів їх забезпечення. Дуже багато і давно, щонайменше з часів Стародавнього Риму, знають, що приватне і публічне право виступає самим випробуваним історією і дієвим інструментом упорядкування, організації і підтримки можливої раціональності та ефективності суспільної життєдіяльності. Звідси йде і сучасна установка на сформування правової держави, яка є панівною в світовій політиці. Значить, будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, повинні

оцінюватися з точки зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитися в життя з опорою на силу законів і державних механізмів здійснення останніх. Тоді можна сподіватися, що цілі державного управління не залишаться на папері або в промовах лідерів, а будуть, хоча б у межах правових можливостей, практично реалізовуватися.

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

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

Доведено дієвість декількох підходів до організації дискусій з вибору цілей. Серед них такі методи, як «мозкова атака», «орієнтація групи», «альтернативні сценарії майбутнього», метод «Дельфи». Не варто, мабуть, доводити, що організований інтелект дозволяє вибудувати краще «дерево» цілей державного управління, в порівнянні з тим, яке створене одиничним, навіть талановитим розумом. Те ж має місце і при реалізації цілей: повинні бути організовані функції, структура, діяльність, використовувані принципи і т.д. А що стосується «дерева» цілей державного управління, то про його практичному здійсненні без організації не може бути й мови. В якості ресурсів цілепокладання в державному управлінні необхідно враховувати і такі суто суб'єктивні елементи, як знання або, іншими словами, інноваційно-технічні можливості суспільства. До кінця ХХ століття накопичено великий обсяг

суспільного, природного та точного знання, підготовлений значний і кваліфікований персонал з різних напрямків людської діяльності. Але все це слабо використовується в процесах управління, зокрема, і для того, щоб намічені цілі державного управління неодмінно здійснювалися. Ймовірно, заслуговують більшої уваги менталітет народів і людей, укорінені серед них соціально-психологічні стереотипи. Адже в подібних характеризують ознаках криються як певні консерватизм і традиційність, так і відомі раціоналізм і конструктивність уявлень, підходів і дій. І кожен з них має своє значення, актуальне в різних ситуаціях і цілком може забезпечувати реалізацію деяких цілей державного управління.

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

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

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

останніх,

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

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

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

### **3.4. Стратегічні тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні**

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

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

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

Проблематика публічного управління, а особливо місцевого

самоврядування є однією з найскладніших та найбільш суперечливих проблем, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, з однієї сторони, Конституція України визначає місцеве самоврядування як одну з засад конституційного ладу держави [Конституція], з другої, в результаті децентралізації державного управління місцеві інституції набувають права реальних суб'єктів суспільних відносин, що породжує велику кількість багатопланових та суперечливих проблем, пов'язаних з розподілом повноважень між державними, регіональними та місцевими органами влади, з третьої реалізація реального права місцевого самоврядування гальмується нестачею спеціальних знань щодо форм і методів здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Проте, ще однією прикрою особливістю сучасної української системи організації влади є наявність чисельних рудиментів попередньої радянської системи. Це проявляється у перевазі можливостей і повноважень органів влади над правами окремих громадян. На практиці, нерідко, у представників органів місцевої влади спостерігається зверхність по відношенню до громадян. Громадяни підсвідомо відчують свою приниженість, меншовартість у своїх відносинах з органами влади. Справа в тому, що в нашій країні у більшості випадків службові органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження діяти за власним розсудом, надавати чи не надавати певну управлінську послугу, певний дозвіл тощо. Ця категорія членів суспільства зацікавлена в збереженні наявного стану речей. Використання посадового капіталу, яким є владний ресурс, дає змогу цим членам суспільства перетворити цей капітал у джерело збагачення. Крім того, із суспільної точки зору, чиновники діють не завжди ефективно, вони об'єктивно не зацікавлені в результатах своєї діяльності. Якщо взяти до уваги відсутність відповідальності за прийняття економічно необґрунтованих рішень політичну нестабільність у країні й, отже, невизначеність строку перебування чиновника при владі, стає очевидним, що основна мета – особисте збагачення, на основі використання службового становища, звідси – корупція і, як наслідок, неефективна економіка, оскільки рішення приймаються не з позиції росту ефективності суспільного виробництва, а з позиції росту особистої ефективності чиновника. Акти, що регулюють їх діяльність, містять переліки функцій, але не містять критеріїв оцінки наслідків їх реалізації, тобто регламентують функціонування органу



влади, посадової особи, а не орієнтують на суспільну результативність його діяльності. Ця парадоксальна особливість сучасної організації системи публічного управління суперечить основним конституційним нормам нашої держави, згідно з якими «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а «честь і гідність» людини є «найважливішою соціальною цінністю» та свідчить про відсутність на практиці втілення законодавчо закріпленого принципу народовладдя на місцях це також суперечить головним принципам організації системи публічного управління згідно з яким посадові особи органів державного управління та місцевого самоврядування повинні розуміти свої функціональні обов'язки як «діяльність задля задоволення потреб громадян».

У зв'язку з цим в Україні розпочата адміністративна реформа, основною цілю якої є «формування системи державного управління, яка стала близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною».

Застосування ідеології та методології сучасного менеджменту в публічному управлінні є об'єктивною тенденцією, відповіддю на вимоги демократизованого суспільства щодо радикального підвищення результативності та ефективності надання послуг і зміни стилю відносин влади й громадян. Адміністративно-управлінські реформи в провідних країнах світу демонструють значні можливості підвищення результативності та ефективності суспільного управління на засадах менеджменту. На цій методологічній основі здійснюється перехід від традиційних «виконавських» моделей адміністрування до моделей, за якими система управління оцінюється крізь призму її здатності задовольняти динамічні потреби громадян як клієнтів і споживачів послуг.

Це посилюється вимогами щодо формування громадянського суспільства, яке має реальні важелі впливу на владу з метою спрямування її діяльності на задоволення нагальних потреб суспільства. Тому йдеться про зміну світогляду й ментальності як людей, які мають усвідомити себе реальною силою, активним елементом у системі взаємодії з владою, так і державних службовців, які мають дійсно перетворитися на слуг народу.

У зв'язку з цим, першоосновою якісних перетворень яка

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

Потребують удосконалення нормативно-правові документи, що регламентують діяльність службовців: посадові інструкції, які часто містять дуже багато обов'язків (20-30 пунктів), не забезпечених відповідними правами для їх виконання. Крім цього, чисельність функціональних обов'язків службовців не підкріплюється критеріями оцінок якості їх виконання, а отже не орієнтують їх діяльність на суспільну результативність. Не можна вважати за достатній рівень роботи з управління персоналом. Усугубляє зазначені процеси та не відповідає вимогам часу і відсутність ринкового способу мислення у керівників та службовців органів місцевого самоврядування, це призводить до неузгодженості дій всіх суб'єктів території муніципального утворення і відсутності належних механізмів координації.

Отже разом з удосконаленням управлінської культури, формуванням нової парадигми публічного управління яка полягає в *служінні громаді* постає питання про визначення показників результативності управлінської діяльності та ефективності прийняття управлінських рішень. Формування системи показників, що орієнтують персонал органів місцевого самоврядування на кінцеві результати і дозволяють оцінити ступінь задоволення потреб населення послугами, за які відповідають органи місцевого самоврядування, є актуальною суспільною потребою і завданням сучасного етапу становлення місцевого самоврядування. Адже, органи місцевого самоврядування покликані вирішувати основні завдання муніципального управління: раціональне використання потенціалу території муніципального утворення, поліпшення якості життя населення, створення та розвиток соціальної інфраструктури, формування якісного міського середовища тощо. Крім цього, органи та установи місцевого самоврядування забезпечують надання різноманітних громадських послуг населенню та підприємствам, розташованим на їхній території. До складу таких послуг відносяться: шкільна освіта, комунальне обслуговування, дорожнє та транспортне

господарство, охорона особи та власності, житлове будівництво, пожежна охорона, міліція, утримання місць відпочинку і рекреації, міський благоустрій, тобто забезпечення привабливого матеріального та соціального середовища проживання для мешканців міста і стимулюючого виробничого середовища (інфраструктури) для розміщення на даній території підприємств.

Покращення результативності управління та якості надання управлінських послуг безпосередньо пов'язано із соціально-економічним зростанням та посиленням конкурентоспроможності територіальних громад. Це пояснюється тим, що децентралізація влади та ринкові відносини суттєво розширили самостійність та відповідальність муніципальних утворень як суб'єктів господарювання, що володіють і розпоряджаються значною частиною національного багатства. Інтегруючись у загальнодержавну економіку вони змушені все більше конкурувати між собою за інвестиції, кваліфіковану робочу силу, процвітаючі компанії тощо.

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

Отже, територія простого місця здійснення економічних акцій перетворюється на продавця своїх ресурсів як своєрідного товару, тобто стає рівноправним учасником ринку. Причому товаром є не стільки різноманітні матеріальні ресурси та послуги вироблені на території, скільки якість міською середовища та його компоненти, такі як штучно створена інфраструктура, кількість і якість послуг і навіть ті чи інші інститути, що обслуговують дану територію (міське самоврядування з його податковою системою тощо). Означені компоненти якості (економічних і соціальних перевагах для розвитку виробництва, зниження виробничих витрат, ефективної спеціалізації і кооперації, одержання економії від масштабу діяльності, різноманіття доступних виробничих та ділових послуг) дають можливість користувачам міського середовища одержувати додаткові переваги, не пов'язані з їх власними трудовими зусиллями. Крім того, є так

званий ефект «кластерінгу» (групування), коли зростання одного виду бізнесу приваблює пов'язані з ним види діяльності. Таким чином, міський благоустрій сприяє економічному процвітанню міста, а низька якість виробничого і соціального середовища знижують конкурентоспроможність міста в залученні нових підприємств і погіршують стан діючих.

Здатність створювати кращі умови для розвитку міста, тобто бути конкурентоспроможним, заснована на можливості суб'єктів території – місцевих органів влади, недержавних організацій і підприємств – спільно формувати й реалізувати відповідні стратегії розвитку, залучати до цього процесу кращі інтелектуальні, технічні й інші ресурси й раціонально їх використовувати. Зміст цієї діяльності полягає у розкритті можливостей території, які залежать передусім від економіко-географічного положення території, раціонального використання ресурсних можливостей, прагненням владних структур до впровадження передових методів управління та надання якісних послуг.

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

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

Отже, результати аналізу сучасних тенденції публічного адміністрування дають підстави для визначення основних вимог до побудови сучасної системи муніципального управління:

- орієнтація на потреби територіальної громади, як головного споживача і замовника публічних послуг органа місцевого самоврядування;
- забезпечення демократичного характеру управління, підзвітності й підконтрольності місцевої влади громадськості;
- якість надання публічних послуг та суспільна результативність публічного управління, відповідальність за напрями та результати керованого розвитку території;
- оцінка результатів маркетингової діяльності з позицій громадянина – споживача послуг, для чого необхідно встановити постійний дієвий зворотний зв'язок з громадою;
- здійснення раціонального використання потенціалу території муніципального утворення з метою забезпечення добробуту членів територіальної громади;
- використання сучасних підходів управління: стратегічного планування, маркетингових інструментів управління, налагодження партнерських відносин з приватним сектором у системі забезпечення громадян якісними послугами в необхідних обсягах.

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

1. Назвіть основний нормативний документ, в якому закріплений поділ державної влади?
2. Яким органом державної влади здійснюється законодавче регулювання відносин у сфері науки?
3. На підставі якого нормативного акту здійснюється визначення повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій?
4. Назвіть принцип діяльності публічної влади, яким забезпечується досягнення необхідних результатів у розв'язанні завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів?
5. Наведіть змістовне наповнення поняття «принципи публічного управління»?
6. Які дії передбачає реалізація принципу продуктивності у

використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики?

7. Визначте зміст принципів публічної адміністрації?

8. У чому полягає сутність принципу відкритості та прозорості публічного адміністрування?

9. Які основні цілі публічного адміністрування за джерелом виникнення й змістом охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства?

10. Які конкретизовані цілі полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, що відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації?

11. Як поділяються цілі державного управління за критерієм масштабності?

12. Визначте зміст поняття «дерево цілей»?

13. Наведіть основні вимоги до побудови «дерева цілей»?

14. Наведіть технологію розробки «дерева-цілей»?

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

**4.1. Сутнісні характеристики громадського суспільства.**

**4.2. Основні етапи формування та еволюції громадянського Суспільства.**

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

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

**4.5. Публічна сфера і публічна політика державотворення.**

### **4.1. Сутнісні характеристики громадського суспільства**

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

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

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

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засобами масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;

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

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

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

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

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві є вільні і рівні індивіди, які вірять у свою здатність вирішувати малі і великі справи в суспільстві;

- їм не чужі суспільні проблеми і вони зорієнтовані на громадські справи;

- індивідуалізм та конкурентність у їх діяльності поєднуються з відносинами взаємної довіри та співробітництва, здатністю йти на компроміси, поміркованістю і толерантністю.

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

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

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



наступні:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства

У науковій літературі прийнято розділяти процес розвитку теорії громадянського суспільства після античного періоду його зародження, генезису та еволюції на три етапи.

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

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

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

основні соціальні інститути держави, яке виступає в ролі суб'єкта, в той час як автором виступають асоціації громадян.

Даному періоду характерно не тільки розвиток промисловості і торгівлі в країнах Західної Європи і розвитком товарно-грошових відносин створюють матеріальний базис формується громадянського суспільства, але і бурхливим розвитком політичної системи всього суспільства (створення централізованих держав, формування суспільно-політичних рухів і т. п.), а також радикальною зміною суспільно-соціальної психології та ідеології. В умовах даних перетворень відбувається активне формування буржуазної «торгово-промислової» моралі, «оформлення в теорію природного права основних загальних ідей, пов'язаних з уявленнями про громадянське суспільство як про соціально-політичний ідеал», масоване впровадження в суспільну свідомість протестантських уявлень про людський ідеалі і «богоугодним» етиці.

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

Г.В. Гегель дав уявлення про громадянське суспільство як про сферу дії приватного інтересу, в яку він включив: релігії, правові відносини, поняття моралі та освіченості, прихильність законності і

дотримання взаємних юридичних інтересів. Протистояння індивідів один одному, на думку Гегеля, відіграло величезну роль для розвитку громадянського суспільства: «... кожен для себе – мета, всі інші для нього ніщо. За Гегелем, громадянське суспільство має виступати як система окремих індивідів, які за допомогою праці задовольняють власні потреби до потреби інших. В основі громадянського суспільства лежить рівність громадян, оформлене законами, загальне і формальне, а також приватна власність, спільність інтересів людей і захист людини від випадкових подій.

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

Маркса приватна власність являє собою першоджерело соціальних проблем, і вирішення цієї проблеми лежить у знищенні інституту приватної власності та створення комуністичного суспільства, яке не потребуватиме такої структури як держава (оскільки буде позбавлене протиріч і проблем) і у встановленні правових відносин (лише в громадських). При цьому громадянське суспільство не є синонімом комуністичного, оскільки воно базується на приватній власності і, значить, недосконале.

Серед вітчизняних мислителів необхідно виділити роботи М. Бакуніна (1814–1876 рр.) І.П. Кропоткіна (1842–1921рр.), які розглядали громадянське суспільство крізь призму взаємодії асоціацій вільних виробників при обмеженні державного регулювання. П.А. Кропоткін висловлював думку, що суспільство є константною, «постійною» структурою (тобто актором формування громадянського суспільства), а держава – «випадкової» (суб'єктної структури), яка в ідеалі буде знищена для досягнення блага рівності, солідарності і свободи. У їхніх міркуваннях в якості основних системоутворюючих інститутів можна виділити економічні та виробничі асоціації. Громадянське суспільство як предмет сучасного зарубіжного соціокультурного дослідження, його зміст і функції держави, що корелюють з цим змістом, розглядаються в роботах таких провідних зарубіжних суспільствознавців, як У. Кімплік, М. Уолцер, Дж. Роулз, Ч. Тейлор, Ю. Габермас, Д. Белл, А. Макінтайр, А. Селигман та ін. Цими дослідженнями особлива увага звертається на мультикультуризм, як на теоретичний принцип практичної організації громадянського суспільства в умовах мінливих форм його взаємодії з державою. Особливо виділяється в процесі аналізу діяльність різних асоціацій та організацій громадянського суспільства, бо вони виступають потужним фактором його розвитку та лібералізації суспільного життя. Завдяки тому, що нові (цивільні) форми життя і мислення перетворилися на стійку традицію, про громадянське суспільство на Заході поступово забули. Це поняття відійшло на другий план і приблизно до 1980 р. відіграло лише маргінальну роль.

**Третій етап.** З початку ХХ століття починається третій етап розвитку ідей громадянського суспільства, так само як і його самого. В рамках даного етапу громадянське суспільство виступає у вигляді відносно самостійного і певною мірою самодостатнього інституту. З 1980-х рр. поняття «громадянське суспільство» переживає

відродження. Як відзначають вчені, характерною особливістю даного етапу є «соціалізація громадянського суспільства». У рамках третього етапу становлення та розвитку ідеї громадянського суспільства слід зазначити радикальні зміни поглядів в даний період не тільки на державно-організоване суспільство, але і на саму державу. Так, на ранніх стадіях розвитку капіталізму при пануванні ідеології класичного лібералізму, яка проголошувала максимальне обмеження державного втручання в економічне життя, держава сприймалася головним чином як «нічний сторож», який охороняє, але не володіє і не розпоряджається приватною власністю. На зміну подібної установки на взаємодію держави і суспільства під впливом мінливого економічного та соціально-політичного середовища прийшло нове, більш адекватне сприйняття держави, «матеріалізоване» в теоріях правової і соціальної держави, а разом з тим і громадянського суспільства.

Громадянське суспільство представлено І.І. Кравченко в якості системи самостійних і незалежних від держави соціальних інститутів і відносин, покликаних створювати умови, що сприяють самореалізації окремих індивідів і соціальних груп, задоволення індивідуальних і колективних потреб та інтересів.

А.І. Соловйов вважає, що у громадянському суспільстві окрема особистість і створювані нею громадські об'єднання, постають у якості самостійного фактора впливу в суспільстві, який виявляється протипоставленим державі, з одного боку, і конкуруючим з ним, з іншого.

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

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

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

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

*Базові цінності сучасного громадянського суспільства.* Система цінностей демократії виводиться зі сутності громадянського суспільства як усієї сукупності суспільних стосунків, що не є державними, не контролюються державою і перебувають поза сферою її впливу і регламентації. Громадянське суспільство – це звільнена від держави царина спонтанного самовияву вільних індивідів, їх добровільної організації. В цьому сенсі воно самодостатнє і втілюється у приватному житті, у приватній власності, в ринкових стосунках, у вільному обміні духовними, політичними, моральними і релігійними вартостями. Європейські громадянські суспільства будуються на волевиявленні громадян і мають своїм загальним орієнтиром традиційно-християнську систему вартостей. Але в цій системі, як уже зазначалося, є специфічні ідеали і норми,

що відбивають внутрішню сутність демократичного устрою. В їхній ієрархії чільне місце посідають права, свободи і обов'язки людини; рівність громадян, зокрема і перед законом; самовідповідальність; верховенство закону над волею людини; суверенітет особи; етнічна, соціальна, расова, конфесійна тощо толерантність; повага до демократичних виборів і до демократично обраної влади як вияв відповідальності виборця; прагнення до соціальної гармонії; культура соціальних стосунків тощо. Усі ці та інші вартості демократії втілюються в культурі, в стосунках людей, становлять основу демократичного виховання молоді, що розпочинається вивченням змісту цих вартостей і завершується вірою у відповідні ідеали і готовність їх відстоювати.

Еволюція суспільств постійно зумовлює певне уточнення вартостей, що цілком природно. Проте серед них є і такі, що вважаються засадничими вже протягом тривалого часу.

***Автономність і органічна єдність громадського суспільства та держави.*** Громадянське суспільство відокремлює себе від апарату держави і певною мірою протистоїть йому. Воно, як відомо, ґрунтується на ідеях лібералізму і на пріоритетності громадської ідеї над державною. Ця ідея, що є виявом духу громади, отримала своє формулювання в працях Дж. Локка, Ш.Л. Монтеск'є та інших філософів. Держава і державний апарат тут трактуються як витвір суспільства з метою захисту прав та свобод людини і народів.

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

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



психологічних засадах повинно формуватися і місцеве громадське самоврядування.

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

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

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

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

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

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

об'єднання за інтересами (лобізм);

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

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

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

Роль цивілізованої держави у розвитку громадянського суспільства:

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

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

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

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

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

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

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

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

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що

визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини.

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

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

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

**Об'єднання громадян** – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Йдеться про те, що в Україні за прикладом інших демократичних країн легалізовано право громадян на створення за своїм вибором об'єднань громадян. Характерно, що держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у законному порядку. Втручання державних органів і службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб і в діяльність інших об'єднань громадян не допускається, крім випадків, передбачених законом (Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ «Про об'єднання громадян»).

Ознаки об'єднання громадян:

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

Види об'єднань громадян.

*За організаційно-правовими властивостями:*

- масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, професійні спілки тощо).
- органи громадської самодіяльності (громадські формування з охорони громадського порядку).

- органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети тощо).

*За масштабом діяльності:*

- міжнародні (діяльність поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави).

- всеукраїнські (діяльність яких поширюється на територію всієї України і які мають місцеві осередки у більшості її областей).

- місцеві (діяльність яких поширюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону).

*Залежно від цілей створення:*

- політичні партії.

- громадські організації.

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

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

*Легалізація об'єднання громадян* – це офіційне визнання об'єднань громадян, що здійснюється способом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною. Легалізація залежно від виду об'єднання громадян може відбуватися двома способами:

а) реєстрації (для політичних партій та міжнародних громадських організацій вона є обов'язковою);

б) повідомлення про заснування.

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

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

У демократичному суспільстві інтереси і потреби різних верств

суспільства окрім партій виражають різні *громадські організації*.

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

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

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

Законодавство демократичних країн визнає право громадських організацій на проведення політичних акцій (зібрань, мітингів, пікетів, демонстрацій, страйків) і визначає порядок їх організації і проведення. Політизація громадської організації може відбутися тоді, коли її члени не мають можливості політичної дії, відповідної до своїх переконань, в межах політичних партій. Саме так сталося з Спілкою письменників України, яка у 1989–1990 рр. перетворилася з творчої організації в організацію політичної боротьби.

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

Але громадським організаціям зовсім не обов'язково перетворюватися у політичні партії, щоб впливати на політику держави. Тим більше, що політична діяльність не є їх призначенням. Вони мають можливість впливати на політику через підвищення організованості громадянського суспільства, його загальної і політичної культури. Різні просвітницькі, культурницькі, гуманітарні

і правозахисні організації, що прийнято об'єднувати у так званий «третій сектор» (неекономічний і неполітичний) суспільства, своєю діяльністю нагадують людям, що суспільне життя не можна вимірювати лише економічною ефективністю і політичною доцільністю, а що існують такі цінності, як людська гідність і свобода, праця, сім'я, здоров'я, культура, творчість, природа.

Сучасне суспільство складається з багатьох верств і груп людей, яких об'єднують спільні інтереси. Якщо задоволення цих інтересів залежить від держави та інших політичних інститутів, то на ґрунті спільності інтересів може утворитися *група інтересів*. Таким чином, *групу інтересів* можна визначити як групу людей, пов'язаних спільними інтересами, що об'єднуються для дій, спрямованих на їх задоволення через вплив на органи влади і політику.

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

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

Для демократичної, правової держави в діяльності груп інтересів головне, щоб вона була відкритою для громадськості і використовувала лише законні засоби.

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

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

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

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

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

Конституція України визначає, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право криє в собі свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

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

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

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

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

В Україні публічне адміністрування розглядається в системі соціально-економічних та політичних відносин, що складають діючу публічну сферу. Слід пам'ятати, що суть сучасної політики в Україні полягає в тому, що в країні будується соціально орієнтована економіка, яка має забезпечити соціальне благополуччя громадян за європейськими стандартами; утворюючи новий тип солідарності різних соціальних верств населення, що обрали шлях розбудови вільної демократичної держави. З цією метою на нормативно-правовому рівні на сьогодні діють Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації», але фактично ці закони не відображаються в публічному адмініструванні у результаті раціональних змін у економічній сфері. У цих законодавчих актах зазначається, що публічне адміністрування в Україні повинно мати незаангажований характер до політичного життя в країні, а також відповідати соціокультурним цінностям, притаманним нашій країні. Необхідно зазначити, що в Україні на практиці органи державної влади мають тільки ознаки того поняття «поняття адміністрування», яке західноєвропейськими країнами розуміється на законодавчому рівні.

Широке і гнучке використання ринкових принципів, орієнтація на індивіда, розв'язання особистої ініціативи, підприємництво та активність, усунення бюрократичних перешкод і водночас удосконалення, надання максимальної гнучкості вже створеним регулюючим механізмам – усе це найбільш адекватно враховує вимоги економіки при переході до постіндустріального інформаційного суспільства. Враховуючи нинішню політичну ситуацію в країні, можна стверджувати, що ринкові принципи не



можуть діяти в повній мірі. Нестабільність у політичній сфері країни не дає можливості розвитку країни в цілому і громадянина зокрема. Тому перш, ніж говорити про стабільні високі доходи людей, забезпеченість населення робочими місцями, необхідно владнати ситуацію, яка склалася на сьогодні.

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

Так, Ю. Хабермас підходить до розгляду публічної сфери насамперед з точки зору результату функціонування системи, а також предмета взаємодії її учасників. М. Ріттер пропонує вводити критерій якості участі суб'єктів в суспільному житті. Для Ю.А. Красіна основними стають ознаки визначення мети й обов'язкового попиту з боку суспільства на відповідальний підхід до справи з боку держави. Дані ознаки, на нашу думку, стають свого роду фільтрами для відбору тих явищ, які дійсно мають відношення до публічної сфери від тих, які такого відношення не мають. Хоча слід зробити застереження про те, що дана грань найчастіше досить розмита через процес постійного ускладнення суспільних відносин в цілому.

Таким чином, під *публічною сферою* ми пропонуємо розуміти певну галузь суспільного життя, в якій з одного боку громадяни, а з іншого боку держава, взаємодіють як один з одним, так і між собою з найбільш важливих питань громадського життя з метою їх вирішення шляхом втілення в життя через порядок, встановлений чинним законодавством, а також здійснення функції громадського контролю за діяльністю держави і формування запиту на здійснення конкретних

дій органів управління. У даному понятті нами використані найбільш значимі ознаки, наведені вище. При цьому ми обмовилися, що метою публічної сфери «цивілізованого типу» є втілення в життя прийнятих рішень в рамках чинного закону.

Під публічною політикою ми пропонуємо розуміти сукупність чітко структурованих, формалізованих і публічних процесів, заснованих на конкретній програмі взаємодії інститутів і публіки, які спрямовані на вирішення суспільно значущих питань, супроводжуються процесами взаємоконтролю, а також обмежені потенційною відповідальністю їх учасників. Як бачимо, поняття публічної сфери та публічної політики тісно взаємопов'язані один з одним, але при цьому публічна сфера представляється нам більш широким феноменом, що включає в себе феномен публічної політики. Відокремлюють такі ознаки публічної політики, як: сукупність дій, стабільність, наявність конкретної мети щодо вирішення проблеми. Публічна політика проводиться чиновниками і зачіпає досить велику кількість людей. Сторонами в публічній політиці виступають як інститути, так і суб'єкти. Особливу увагу слід звертати на те, що в процесі здійснення публічної політики відбувається реалізація конкретних програм дій публічно обраних органів державної влади.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення поняття «Громадянське (цивільне) суспільство»?

2. Назвіть основні функції і атрибути громадянського суспільства.

3. Визначте основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства?

4. Опишіть базові цінності сучасного громадянського суспільства?

5. Назвіть основні ознаки дієвості громадянського суспільства?

6. Які функції виконує громадянське суспільство як суспільна система?

Дайте визначення поняття «об'єднання громадян»?

Назвіть види об'єднань громадян?

Дайте визначення поняття «політична партія»?

7. Дайте визначення громадської організації?

8. Якими нормативно-правовими актами регламентується діяльність громадської організації?

9. Дайте визначення публічної сфери як системи?

10. Назвіть теоретичні концепції, на яких будується публічне адміністрування як міждисциплінарна академічна сфера?

11. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Суспільне об'єднання працівників, які найчастіше виступають у ролі груп тиску, вимагаючи прийняття законодавства про підвищення заробітної плати, поліпшення умов праці, пенсійного забезпечення»?

12. До якого з видів управління належить цілеспрямований вплив людей (індивідуальний або колективний) на соціальні процеси з метою досягнення поставленої мети?

13. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Здатність і можливість здійснювати визначальний вплив на політичну діяльність і поведінку людей за допомогою політики і правових норм»?

14. Назвіть загальні риси та відмінності між поняттями «публічна сфера» і «публічна політика»?

## ТЕМА 5. СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**5.1. Система органів публічної влади в Україні**

**5.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.**

**5.3. Держава як суб'єкт політичної влади.**

### **5.1. Система органів публічної влади в Україні**

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

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

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) територіальні (обласні та районні) державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

4. Система державних органів судової влади.

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

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

районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

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

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

Перш за все необхідно визначити, де ж є місцеве самоврядування в системі влади України. Яким чином воно співвідноситься з державною виконавчою владою?

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

*Спільні риси:*

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

*Відмінності:*

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

*Проблеми взаємодії:*

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

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

Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «державних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи.

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

Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: *законодавча, виконавча і судова*. В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Рациональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

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

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

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

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

Складові частини системи місцевого самоврядування:

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

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

У цілому ж основними повноваженнями органів місцевого

самоврядування є:

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

Виходячи з вищенаведеного, завданнями публічної адміністрації є:

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

## **5.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування**

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 5.1).





Рис. 5.1. Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб'єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено

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

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами.

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

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

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

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

Політична влада здійснюється на трьох рівнях: державою, політичними партіями та громадськими об'єднаннями і органами місцевого самоврядування.

На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції.

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

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

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

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

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет

Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

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

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

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

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

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

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

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

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

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

8) організація та забезпечення провадження зовнішньо-економічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності.

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

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

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

Можна виділити три основні категорії економічних привілеїв:

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

Вольовий початок економічних відносин, який інтегрує усі три сфери економічних привілеїв, є генералізуючою рисою економічної влади. Тому вивчати економічну владу у відриві від цих привілеїв та носіїв (держава, суспільство, особистість тощо) цих відносин досить проблематично. Практично завжди існують їх взаємопереходи. Економічна влада, власність, ресурси, управління створюють базовий механізм руху економічних процесів і організують їх зміст. На нашу думку, типологічний аналіз дозволяє поглибити розуміння цих фундаментальних форм руху економічних процесів у ринковий період.

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

*Типи економічної влади:*

1) влада тих, чії економічні засоби дозволяють здійснювати виробничу діяльність чи збут продуктів цієї діяльності, хто користується тими або іншими привілеями, впливає на поведінку не зайнятих працею людей.

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

3) економічна влада роботодавців над найманим персоналом.

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

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

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

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

Економічна влада, яка спирається на володіння засобами

виробництва в суспільстві, близькому до ідеального ринкового, має структурний характер. Це зовсім не означає, що економічна влада роботодавця над робітником складається виключно з володіння благами. Власник засобів виробництва реалізує цю владу перш за все вільним контролем над ресурсами виробництва. Зокрема, він сплачує найманому робітникові вартість його робочої сили у відповідності до рівня розвитку суспільства.

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

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

## **ТЕМА 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА**

**6.1. Муніципальна публічна влада і місцеве самоврядування.**

**6.2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.**

**6.3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.**

**6.4. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення.**

### **6.1. Муніципальна публічна влада і місцеве самоврядування**

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

Як зазначалося у попередній темі, публічна влада виступає у двох формах: державна влада та влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Влада місцевого самоврядування характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць;
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу



чи держави;

- матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;
- її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;
- в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

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

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, його коштів та контролю, у включенні жителів села, селища або міста до процесу самопомоги і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, у пробудженні свідомості щодо глибокої солідарності інтересів суспільних з інтересами урядовими, інтересів індивідуальних з інтересами суспільними та державними. Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів. Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їх спільностей, а через те окремі проблеми суспільства в цілому, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. Можна з повною впевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади.

Теорія функцій муніципальної влади виходить з законодавства України, спирається на досвід практичної діяльності територіальних

громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також досягнення наукової думки в галузі місцевого самоврядування, ряду інших правових дисциплін, зокрема теорії держави і права, конституційного, адміністративного права тощо.

Можна визначити, що функції муніципальної влади:

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

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

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

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

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

Звідси, *функції муніципальної влади* – це кардинальні, однорідні, постійні напрями або види (сторони) публічно-владної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального розвитку з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань місцевого самоврядування, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення муніципальної влади.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. зазначено: «*Місцеве самоврядування в Україні*, – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та

обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

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

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його принципи – основні засади організації та здійснення місцевого самоврядування.

Істотними принципами місцевого самоврядування, закріпленими у ст. 4 Закону про місцеве самоврядування, є принципи народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

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

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

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

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

іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними та міськими радами.

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

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

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

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

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

## **6.2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування**

На етапі децентралізації влади в Україні актуальними є проблеми розвитку інституту місцевого самоврядування діючого в умовах вдосконалення моделі держави на підставі політичних, економічних, соціальних та історичних традицій. Децентралізація влади є складним та багатоаспектним завданням державної політики. Вона передбачає часткову передачу повноважень від центральних органів влади до органів місцевого та регіонального рівнів.

Децентралізація вимагає надання повноважень органом влади, які безпосередньо не належать до виконавчої гілки, а саме – місцевому самоврядуванню.

Історично самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей насамперед через природність такого управління. Маючи громадську природу, воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою. Отже, історично за умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування.

З огляду на це місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізовано державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, гнучкіша управлінська система та більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

**Децентралізація влади** – це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру. Тобто децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її мета:

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за

якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Основними завданнями децентралізації влади є:

- наближення не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг;
- перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні;
- максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян;
- визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, у кооперації з іншими громадами або делегувати органам державної влади.

При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня.

Передавання тих або інших державних повноважень місцевим органам дає змогу розв'язати певні проблеми:

- 1) уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
- 2) забезпечити участь громадян у здійсненні владних повноважень, політичному процесі;
- 3) сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефективній взаємодії з ним державних інституцій;
- 4) сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян.

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Слід підкреслити, що наукова розробка моделі місцевого самоврядування з урахуванням історичного досвіду минулого та сучасних політико-правових, економічних, соціальних та інших чинників та традицій України – важливий напрям досліджень останнього десятиріччя. Це зумовлено посиленням конкуренції

різноспрямованих векторів розвитку, які репрезентують інтереси різних за характером і спрямуванням політичних сил. Важливо в цих умовах забезпечити домінування інноваційних ідей та моделей розвитку місцевого самоврядування, формування його основ шляхом еволюційних перетворень. Нового імпульсу в поглибленому дослідженні проблеми надала Конституція України. Розвиток конституційного процесу актуалізував проблеми подальшого розмежування функцій центральних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні владних повноважень.

Самостійність у межах своїх повноважень свідчить про те, що в даному випадку Конституція України сприймає місцеве самоврядування як відносно відокремлену частину державного механізму. Адже владні повноваження – це ознака, насамперед, державних органів та їх посадових осіб. Саме тому для органів місцевого самоврядування не може бути застосований принцип «дозволено все, що не заборонено законом», що стосується тільки саморозгортання демократії та інститутів громадянського суспільства, що не може існувати одне без одного.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Згідно ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і системою державного управління, між договірним саморегулюванням і самоорганізацією суспільства і державним владно-примусовим регулюванням суспільних відносин та сприяє саморозгортанню демократії.

Тільки в умовах розвиненої громадськості можливе ефективне функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки кожен громадянин повинен не тільки добре розуміти особисту відповідальність, але і бути готовим узяти її на себе при вирішенні проблем місцевого співтовариства.

Однак можна констатувати, що публічна влада в Україні та її інститути працюють неефективно, що зумовлено наступними причинами:

1) відсутність у районних та обласних радах можливості самостійно реалізовувати місцеву політику через утворені ними виконавчі органи;

2) політизація місцевих рад та порушення принципу представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад;

3) недосконалість міжбюджетних відносин та брак стабільних джерел формування місцевих бюджетів;

4) недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Розвиток органів місцевого самоврядування як чинника механізмів місцевої самоорганізації населення та вирішення даних проблем є запорукою успішності та ефективності державного управління на його базовому рівні взаємодії з громадами та окремими індивідами. Досягти оптимізації інституту місцевого самоврядування в Україні рівня європейських стандартів можливо лише через встановлення та реалізацію його правової, організаційної та фінансової автономії.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає у конституційній та законодавчій фіксації наданих та делегованих йому прав і повноважень. Ці повноваження, як зазначено в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій щодо здійснення власних ініціатив із будь-якого питання віднесеного до його відання. Це правило має діяти й тоді, коли йдеться про делеговані повноваження, здійснюючи які він повинен мати свободу пристосувати їх до місцевих умов. Оскільки Україна є членом Ради Європи, інститут місцевого самоврядування має бути врегульований відповідно до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, до якої приєдналася наша держава. Як і передбачено Європейською Хартією місцевого самоврядування, в Україні головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначені Конституцією нашої держави і її законодавством.

Ефективність здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності цілком залежить від характеру та змісту їх



компетенції.

*Компетенція місцевого самоврядування* – встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Зі змісту ст. 143 Конституції України випливає, що предметом відання органів місцевого самоврядування є здійснення від імені територіальної громади села, селища, міста: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.

*Сільські, селищні, міські ради виключно на пленарних засіданнях вирішують такі питання:*

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідації постійних та інших комісій ради, затвердження та зміни їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- 4) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради та інше.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку:*

- 1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання;
- 2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- 3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових

ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

4) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування в галузі бюджету, фінансів і цін:*

1) затвердження проекту місцевого бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади;

3) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю:*

1) управління майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад.

*Компетенція органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку:*

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних

громад;

2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

3) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

4) вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

5) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

б) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

7) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у галузі будівництва:*

1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення;

2) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

3) надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту:*

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

2) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця

навчання і додому школярів;

3) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:*

2) встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;

3) підготовка і затвердження проектів місцевих програм охорони довкілля;

4) вимагання плати за землю та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення:*

1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

2) вирішення питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла;

3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування та ін.

*Компетенція органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян:*

1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

2) створення комунальних аварійно-рятувальних служб;

3) створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

4) здійснення державної реєстрації підприємств та інших

суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів.

Отже, органи місцевого самоврядування у межах законодавчо визначеної компетенції вирішують широке коло питань у різних сферах суспільного життя.

*Повноваження органу місцевого самоврядування – права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання.*

Так, законами України за органами місцевого самоврядування закріплено повноваження щодо:

1) управління економікою (промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом і житлово-комунальним господарством, комунікаціями, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, а також розгляд справ про адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві, житлово-комунальному господарстві, в галузі торгівлі);

2) управління соціально-культурним будівництвом (освітою і наукою, охороною здоров'я населення, культурою, фізичною культурою, спортом і туризмом, у справах сім'ї та молоді, в сфері соціального захисту населення, а також розгляд справ про адміністративні правопорушення в сфері охорони здоров'я);

3) участі у здійсненні управління адміністративно-політичною діяльністю (обороною, юстицією, внутрішніми справами, надзвичайними ситуаціями та безпекою).

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

Представницькими органами місцевого самоврядування є *ради народних депутатів*.

Рада є колегіальним органом, яка складається з депутатів, обраних безпосередньо населенням.

Форми діяльності рад народних депутатів умовно можна розподілити на такі три групи:

– правова форма діяльності рад – нормотворча, нормозастосовча діяльність;

– організаційно-правова форма діяльності – організаційні форми, закріплені законодавчо, а саме: сесії рад, засідання виконкомів рад, постійних комісій, робота депутатів, місцеві

референдуми, ініціативи, слухання, збори громадян за місцем проживання тощо.

– організаційна форма діяльності – забезпечує виконання повноважень, не обов'язково закріплених законодавчо.

Основною організаційно-правовою формою роботи місцевих рад всіх рівнів є сесія.

*Сесія* – це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Перша сесія обраної ради скликається відповідною територіальною комісією не пізніше, ніж через місяць після оголошення результатів виборів. Другу і наступні сесії скликає міський, селищний, сільський голова. Як правило на ній затверджується регламент і Положення про постійні комісії. Сесія збирається по мірі необхідності, але не рідше, ніж один раз на три місяці.

Питання на розгляд ради можуть вноситися головою ради, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою держадміністрації, загальними зборами, а також за процедурою місцевої ініціативи.

Питання вносяться на розгляд за наявністю проекту рішення і необхідних інформаційно-довідкових матеріалів. Всі матеріали подаються голові не пізніше, ніж за два тижні до початку сесії.

Проекти рішень підлягають попередньому розгляду на постійних комісіях у відповідності до їх компетенції.

Голова ради оголошує питання, які виносяться на розгляд ради. Порядок денний сесії після обговорення депутатами затверджується чи змінюється за результатами голосування.

У відповідності до затвердженого порядку денного оголошується доповідь. Після закінчення виступу доповідача депутати можуть подавати йому письмові чи усні питання.

Після обговорення проект рішення приймається за основу або відхиляється простою більшістю. Зміни і доповнення, які поступили в ході обговорення голосуються кожне окремо.

Постійні комісії обираються з числа депутатів ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які відносяться до відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Мінімальний склад постійної комісії – п'ять осіб і основною формою роботи є засідання.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою

попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету (підготовча функція), звіти про виконання програм і бюджету (контрольна функція).

Тимчасові контрольні комісії обираються з депутатів ради для здійснення контролю за конкретно визначеними радою питаннями.

Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назва, завдання персональний склад і голову вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш 1/3 депутатів.

Основною формою роботи тимчасової комісії є закриті засідання. Депутати, які входять до складу комісії а також залучені до роботи в комісії особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома внаслідок роботи комісії.

Основною формою роботи депутатів є їх участь в роботі ради. На час сесії, засідань постійних комісій рад депутат звільняється від виконання службових обов'язків із відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю за рахунок місцевого бюджету.

До індивідуальних форм роботи депутатів відноситься прийом громадян за місцем проживання, участь у громадських слуханнях, а також винесення на сесію депутатського запиту – вимоги депутата до підконтрольних раді органів дати офіційну відповідь.

Крім індивідуальних існують колективні форми роботи депутатів: участь у депутатських групах (не менше трьох депутатів), а також на основі партійної належності – в депутатських фракціях.

*Сільський, селищний, міський голова* є головними посадовими особами територіального колективу. Голова обирається відповідною територіальною громадою на підставі загального прямого виборчого права шляхом тайного голосування.

Голова виступає одноосібним представником територіальної громади, очолює відповідну раду і її виконавчі органи, головує на сесіях ради і засіданнях виконкому. Він представляє територіальну громаду, раду, її виконавчий комітет у відносинах з іншими суб'єктами.

Голова здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень голови – 4 роки.

Голова забезпечує виконання рішень місцевих референдумів ради, її виконкому, а також скликає загальні збори громадян за місцем проживання.

Голова забезпечує підготовку і розгляд проектів програм,

оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання.

Голова призначає на посади і звільняє керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, що належать до комунальної власності.

Голова може звертатися в суд від імені територіальної громади. Його обов'язком є розгляд заяв, скарг і пропозицій громадян. Він веде особистий прийом. В межах своїх повноважень голова виносить розпорядження.

Голова несе персональну відповідальність за здійснення даних йому повноважень перед державою, радою, юридичними і фізичними особами. До *виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних в містах рад* належать:

- їх виконавчі комітети;
- відділи;
- управління;
- інші виконавчі органи, які утворюються цими радами.

Виконавчі органи рад створюються відповідною радою на строк її повноважень і діють до формування нового складу виконавчого органу. Вони не належать до органів державної виконавчої влади.

Виконавчі органи є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями, які від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради.

До основних функцій виконавчого комітету ради відносяться:

- попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм, місцевого бюджету, проектів рішень з питань, які відносяться до розгляду ради;
- координація діяльності відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, об'єктів комунальної власності;
- право змінювати і відміняти акти підлеглих йому відділів, управлінь, а також їх посадових осіб;

Основною формою роботи виконкому ради є засідання. Засідання скликає голова не рідше одного разу на місяць. Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання є регламент виконкому.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не



створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Згідно з законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

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

Посадами в органах місцевого самоврядування згідно статті 3 цього закону є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначений Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень передбачених Конституцією і законами України, керуються вони у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, прийнятими в межах їхньої компетенції.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

*Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування:*

- 1) додержання Конституції і законів України, інших

нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;

2) забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

3) додержання прав та свобод людини і громадянина;

4) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

5) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

б) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

7) шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

8) недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

*Посадові особи місцевого самоврядування мають право:*

1) на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

2) на оплату праці залежно від посади, яку вони обіймають, рангу, який їм присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

3) на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

4) на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

5) на соціальний і правовий захист;

б) отримувати у встановленому законодавством порядку від відповідних органів державної влади, органів влади місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

7) у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію відносно матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження ними служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

8) вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на їхню думку, звинувачень або підозри щодо них;

9) захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади місцевого самоврядування та в судовому порядку.

#### **6.4. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення**

Загальні збори громадян за місцем проживання на сьогоднішній день виступають важливим засобом реалізації конституційних положень щодо права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Як форма прямої демократії територіальної громади, загальні збори виступають тоді, коли вони скликаються з метою обговорення та вирішення важливих питань місцевого значення, наприклад, для ініціювання створення та обрання органу самоорганізації населення. У цих випадках загальні збори забезпечують колективне прийняття рішень, а їх перевага перед іншими формами прямої демократії (зокрема, місцевим референдумом) полягає в тому, що в їх організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу.

Надзвичайно важлива соціальна роль загальних зборів, оскільки вони виступають своєрідною школою залучення жителів сіл, селищ до вирішення питань місцевого значення, сприяють формуванню у їх свідомості відповідальності, ініціативності, правової та політичної культури.

Загальні збори жителів села, селища сприяють прозорості місцевої влади, тому що виконують важливі функції контролю за діяльністю сільського, селищного голови, депутатів сільської, селищної ради, органів самоорганізації населення та їх посадових осіб.

Згідно з принципом законності загальні збори жителів села, селища вправі розглядати та вирішувати лише ті питання, які віднесені до їх компетенції чинним законодавством України або рішеннями відповідної сільської, селищної ради.

Суб'єктами права ініціювання проведення загальних зборів є, в першу чергу, самі жителі села, селища, а також, згідно зі ст. 8

Постанови, загальні збори можуть скликатись за пропозицією депутатів сільської, селищної ради, членів постійної комісії, об'єднання громадян.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) не містить обмежень щодо суб'єктів права ініціювання проведення загальних зборів, тому в положенні про загальні збори доцільно було б передбачити можливість надання права ініціювання проведення загальних зборів органу самоорганізації населення, ініціативній групі жителів села, селища (оскільки ініціативну групу формують активні люди, які мають організаторські здібності та незаперечний авторитет серед мешканців села, селища).

Статтею 2 Постанови передбачені обмеження щодо участі жителів села, селища у загальних зборах. Так, у загальних зборах можуть брати участь лише жителі села, селища, які досягли вісімнадцятирічного віку й проживають на території відповідного села, селища. У загальних зборах не беруть участь психічно хворі особи, визнані судом недієздатними.

Загальні збори вважаються такими що відбулись, якщо в них брали участь більше половини жителів, які проживають в селі, селищі й мають право голосу.

Загальні збори скликаються сільським, селищним головою, виконавчим органом сільської, селищної ради та органом самоорганізації населення за потребою, а також у випадках та у строки, визначені в законах України та в статуті територіальної громади чи в положенні про загальні збори села, селища. У разі скликання загальних зборів органом самоорганізації населення, він повідомляє про це сільську, селищну раду письмово через секретаря ради.

Рішення про скликання загальних зборів має бути завчасно доведене (не пізніше 7 днів до дня їх проведення) до відома жителів, які проживають у відповідному селі, селищі, із зазначенням часу, місця проведення, питань, які передбачається внести на їх обговорення. У випадку особливої необхідності жителі повідомляються про скликання загальних зборів в день їх проведення.

У положенні про загальні збори жителів села, селища також важливо передбачити, що у разі, коли сільський, селищний голова, виконавчий комітет відповідної ради, орган самоорганізації населення у двотижневий строк не скликають загальні збори на

вимогу суб'єктів права їх ініціювання, вони можуть бути скликані цими суб'єктами безпосередньо з обов'язковим повідомленням про це сільського, селищного голову.

Складна ситуація виникає при скликанні та проведенні загальних зборів села, селища до складу якого входять декілька сіл. При цьому, можна було б запропонувати, щоб делегати загальних зборів жителів певного села, селища обиралися зборами жителів, що проживають в селі, яке входить до складу відповідного села, селища.

У такій ситуації можна запропонувати норми представництва жителів для участі у загальних зборах села й визначити у відповідності до загальної кількості жителів села, які досягли 18 років за такою схемою: від 100 до 500 загальної кількості жителів села одна особа представляє інтереси 10 жителів, від 500 до 1000 – 30, від 1000 до 2000 – 50, більше 2000 загальної кількості – 70 жителів.

На загальних зборах жителів села, селища головує сільський, селищний голова, голова органу самоорганізації населення, їх заступники або обраний на зборах головуючий. У випадку потреби загальні збори жителів села, селища можуть обирати президію та лічильну комісію.

Під час проведення загальних зборів села, селища складається протокол. Для ведення протоколу загальних зборів обирається секретар зборів. Протокол загальних зборів села, селища підписується головою і секретарем зборів. До протоколу загальних зборів додається список їх учасників із зазначенням місця проживання, а до протоколу загальних зборів села, селища (при об'єднанні декількох сіл) – також рішення зборів жителів окремого села про обрання своїх представників (делегатів) для участі у загальних зборах села, селища.

Порядок денний загальних зборів жителів села, селища затверджується зборами, при цьому, слід підкреслити, що на них можуть обговорюватися та вирішуватися лише ті питання місцевого значення, що віднесені до їх компетенції актами чинного законодавства, статутами територіальних громад та рішеннями сільських, селищних рад.

З розглянутих питань порядку денного загальні збори приймають рішення відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів від загальної кількості осіб, які беруть участь у зборах. Рішення підписуються головою і секретарем зборів. При цьому, таємне голосування обов'язково проводиться при обранні та

достроковому припиненню повноважень органів самоорганізації населення.

В рішеннях загальних зборів жителів села, селища можуть бути сформульовані пропозиції до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів державної влади, органів самоорганізації населення, керівників підприємств, установ і організацій, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та проінформувати у місячний строк про результати розгляду осіб або органи, за рішенням яких було скликано загальні збори.

Рішення загальних зборів доводяться до відома жителів села, селища і на вимогу жителів відповідний орган самоорганізації населення (у разі його створення) видає їм копію рішення загальних зборів.

Виконання рішень загальних зборів забезпечують сільські, селищні ради, їх виконавчі органи, сільський, селищний голова, депутати сільських, селищних рад, органи самоорганізації населення та їх посадові особи, які регулярно інформують жителів села, селища про стан виконання рішень. До реалізації рішень залучаються жителі села, селища, підприємства, організації та установи, які розташовані на відповідній території.

Рішення загальних зборів, прийняте з порушенням законодавства України, статуту територіальної громади, рішень відповідної сільської, селищної ради, у місячний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільською, селищною радою до вирішення питання про його законність у судовому порядку.

**Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються жителями на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин для у вирішення окремих питань місцевого значення.

Органи самоорганізації населення міста можна поділити на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів. До них відносяться селищні комітети, які створюють жителі селищ, що перебувають в адміністративних межах населеного пункту, у нашому випадку, міста.
- органи самоорганізації населення районів у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду, яка, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.
- органи самоорганізації населення, що створюються частиною

жителів населеного пункту – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Зазначений перелік органів самоорганізації населення є виключним, що дозволяє чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, що функціонують за галузевою ознакою і являють собою форму об'єднання жителів з метою покращання рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування, наприклад батьківські комітети в школах та дитячих садках.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» їх основними завданнями є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, а порядок виборів визначається цим Законом.

При цьому в Законі передбачаються такі обмеження виборчого права при виборах органів самоорганізації населення (виборчі цензи): *ценз осілості* – вимога проживати на відповідній території на законних підставах; *віковий ценз* – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років; *ценз дієздатності* – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Зазначені обмеження є необхідними, оскільки забезпечують свідоме волевиявлення жителів при виборах органу самоорганізації населення. Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Види територій, в межах яких діють органи самоорганізації населення, чітко визначені в Законі України «Про органи самоорганізації населення», а саме це території (межі):

- селища; кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;

- окремого мікрорайону, одного або кількох районів у місті;
- будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів.

При цьому треба мати на увазі, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням місцевої ради, що дала дозвіл на його створення.

Створення громадських структур, які підтримують, сприяють та ініціюють громадсько-корисні справи в системі самоврядування, є одним з головних завдань органів самоврядування. Метою діяльності таких органів є підтримка зусиль органів місцевого самоврядування, реалізація актів місцевих референдумів, здійснення громадських ініціатив тощо.

Органи самоорганізації населення діють в межах Конституції і законів України, статутів (положень) про них, затверджених у встановленому законом порядку. Розвиваючи громадські ініціативи, жителі сіл, селищ і міст через створювані ними органи самоорганізації населення, сільські, селищні і міські ради зміцнюють свої позиції у відносинах з виконавчими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а якщо потрібно, то й чинять опір проти тиску з боку власних і державних виконавчих структур.

Конституція передбачає делегування сільськими, селищними і міськими радами повноважень органам самоорганізації населення. Таке положення раніше існувало тільки в законі, а тепер воно піднесено на конституційний рівень. Слід зазначити, що Основний Закон дає право сільським, селищним і міським радам передавати органам самоорганізації населення необхідні фінанси та майно.

Створення громадських структур в системі місцевого самоврядування районними та обласними радами Конституція не передбачає. Надання такого права виключно сільським, селищним і міським радам робить становище районних та обласних рад залежним від рад первинного рівня самоврядування. Це дає можливість останнім створювати навколо районних та обласних рад різні громадські фонди, об'єднання територіальних громад тощо, які посилюють їх вплив на районні та обласні ради тощо. Питання організації та діяльності органів самоорганізації населення як складової частини системи місцевого самоврядування визначаються законодавством про місцеве самоврядування.



## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Визначте зміст понять: «місцеве самоврядування» та «муніципальна влада»?
2. Визначте основні функції муніципальної влади?
3. Назвіть систему органів місцевого самоврядування в Україні?
4. Назвіть спільні ознаки юридичної природи органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади?
5. Наведіть систему представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні?
6. Дайте визначення поняття «Представницький орган місцевого самоврядування»?
7. Сформулюйте основні змістовні концепції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?
8. Опишіть порядок обрання сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади?
9. Назвіть функції місцевих державних адміністрацій?
10. Дайте визначення поняття «Місцевий референдум»?
11. Сформулюйте функції загальних зборів громадян за місцем проживання.
12. Сформулюйте основні функції органів самоорганізації населення?

## **ТЕМА 7. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

- 7.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття управлінського рішення.**
- 7.2. Процес прийняття управлінських рішень.**
- 7.3. Фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень.**
- 7.4. Реалізація виконання публічних рішень.**

### **7.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття управлінського рішення**

Основа державного управління становить державна політика. Політичне керівництво – вищий рівень (по значимості) управління. Тому серцевину державного рішення в його узагальненому, типологічному розумінні утворює вибір політичного курсу – державної стратегії.

*Політичний вибір* – це визначення загальних довгострокових цілей, основних завдань діяльності держави на даному історичному етапі його існування і розвитку.

З багатьох загальних цілей насамперед виділяються найважливіші для держави цілі, по суті безальтернативні:

- а) встановлення і підтримку певного типу політичної системи і відповідного їй політичного режиму;
- б) збереження єдності суспільства як основи існування цієї держави;
- в) формування та реалізація спільних цінностей та задоволення загальних інтересів населення;
- г) забезпечення безпеки держави і суспільства;
- д) забезпечення взаємозв'язків із зовнішнім світом, з іншими державними утвореннями.

Ці цілі, які виражають головні функції держави, утворюють ядро загальної державної політики як основи управління суспільством. Всі інші цілі та стратегії так чи інакше, прямо чи опосередковано, визначаються ними, які виступають у якості базових по відношенню до системи державного управління в цілому.

За межами базових цілей-цінностей, тобто тих, реалізація яких

становить об'єктивну умову існування держави, відкривається поле різноманіття виборів для цілеспрямованої діяльності його органів і інститутів. Керуюча та керована системи (державна і суспільство) утворюються з багатьох підсистем, що мають свої інтереси і цілі, які вони прагнуть здійснити. Як система, так і підсистеми зазнають змін у силу внутрішніх причин і під впливом зовнішнього середовища – міжнародних, геополітичних і природних умов. Соціуму властиві суперечливі тенденції змін, конфліктність суспільно-історичних процесів. У кожній ситуації суспільство як об'єкт управління багатопроблемний. Та й держава теж. Даний стан того й іншого об'єктивно містить в собі набір можливих перспектив перетворень, альтернативних варіантів державного і громадського будівництва.

Суб'єкт державного керівництва стикається також із природним для суспільства конфліктністю соціальних потреб, суспільних інтересів і цінностей. З багатьох груп конкуруючих інтересів йому доводиться виділяти найбільш загальні і життєво важливі для всіх соціальних верств населення, для соціальної системи в цілому.

Керівний суб'єкт діє не у вакуумі, а на ринку альтернативних політичних ідей і цінностей, носіями яких виступають конкуруючі з ним політичні сили. Тут пропозиція, як правило, перевищує попит. Споживач – суспільство, соціальні групи, громадяни – сприймає тільки ту пропозицію, яка більшою мірою відповідає його інтересам і цілям. На ці запити і орієнтується керуючий суб'єкт.

**Політичний вибір** – не одноразовий акт, а процес боротьби одних політичних сил з іншими за визнання інтересів їхніх груп в якості загальних, домінуючих, а цілей, ідей і цінностей – пріоритетних. Вибір цілей при прийнятті державного рішення, зокрема політичного, мотивується в першу чергу інтересами впливових (домінуючих) громадських груп або більшості суспільства. Проблеми завжди виступають формою вираження суперечності між суспільними потребами та інтересами, з одного боку, і умовами, зокрема ресурсами, необхідними для їх задоволення, з іншого. Цілі ж – це форма усвідомлення керуючим суб'єктом соціально значущих актуальних проблем.

Фактор інтересів у політичному виборі відіграє визначальну роль, що пояснюється природою цього соціального явища. За своєю сутністю, інтереси є осмислені та ціннісно-інтерпретовані суб'єктом його об'єктивні потреби. Вони причина будь-якої форми активності людей і виражаються в цілях, мотивах, орієнтаціях, очікуваннях та

інших явищах. Інтереси, усвідомлені та визнані соціальними спільнотами і державою, складають групи суспільно-класових, національних, державних. Останні служать об'єднанню суспільства, збереженню цілісності і стабільності держави, виступають постійною рушійною силою суспільних змін.

Трактування інтересів в теорії соціального управління неоднозначна.

*По-перше*, в плані визнання чи заперечення реальності загальних (національних, державних) інтересів. Деякі зарубіжні та вітчизняні вчені заперечують існування спільних, у тому числі національних, інтересів. А якщо і допускають реальність таких, то вважають їх «мінімальними», які не є вирішальними при визначенні державної політики. Так міркує, зокрема, американський соціолог Ф. Фукуяма. Вітчизняний автор В. Макаренко взагалі відкидає тезу про існування спільних інтересів, що стоять вище групових і класових. Він пише, що реально існують лише групові інтереси. При цьому посилається на американських вчених і на нібито нездатність американського уряду запропонувати політичні зміни в ім'я «загальних інтересів» і спільного блага. Посилання автора некоректне. Як свідчить професор Б. Мільнер, перебудова виконавчої влади, зроблена в США, орієнтована на те, щоб вона могла «концентруватися на результатах і робити все можливе для досягнення національних цілей». Національні цілі і є вираженням національних, тобто загальних, інтересів.

*По-друге*, висловлюється точка зору, згідно з якою «вихідним, первинним» політичним вибором, що визначає дії органів державної влади, «є вибір індивіда», а інтереси виборців, партій і т.д. вторинні. У науці управління відомий принцип, сформульований французьким бізнесменом А. Файолем (1916 р.). «Підпорядкованість особистих інтересів загальним. Інтереси організації мають пріоритет перед інтересами окремої особистості» Цей принцип, як правило, не піддається сумніву і тепер, про що свідчить факт його відтворення в фундаментальній праці американських вчених і бізнесменів.

Принцип пріоритету загальних інтересів над індивідуальними класик відносив до управління економікою. Його слід використовувати і при розробці політичного рішення, бо держава – теж організація, хоча й особливого роду; це система організацій, створюваних для захисту і здійснення насамперед спільних інтересів. Що стосується особистих інтересів, то вони можуть бути реалізовані

лише на основі здійснення загальних.

Спільні інтереси можуть трактуватися перекручено. Більш того, за спільні інтереси нерідко видаються вузькокласові, корпоративні, відомчі або інтереси бюрократичного апарату. За останні роки в країні сформувався груповий та національно-територіальний егоїзм, на ґрунті якого проростає сепаратизм. Ці та інші явища накладають свій відбиток на загальнодержавні рішення. Проте не можуть перекреслити головного: основні цілі політики визначаються загальними інтересами. Необхідність адекватного розуміння загального інтересу – предмет уваги політиків західних демократичних держав.) Наприклад, про залежність політичного рішення від «більш-менш неупередженого тлумачення інтересів суспільства» пише відомий французький політичний діяч М. Рокар.

*По-третє*, визнавши загальні інтереси чинником, що визначає політичний вибір, потрібно з'ясувати їх склад, обґрунтувати життєву важливість тих чи інших видів інтересів: економічних, політичних, соціальних та ін. Рішення даного питання – головна передумова вибору цілей політичної стратегії.

Таким чином, вибір політичних цілей як первісного визначального етапу розробки стратегії обумовлюється багатьма змінними. Обґрунтованість політичного вибору у вирішальній мірі залежить від того, наскільки враховані фактори, що діють на керуючу систему. Вибір раціональний, мета розумна, якщо:

а) виражає інтереси більшості населення і відповідає базовим цінностям даного суспільства (країни);

б) вибір здійснено на основі наукового аналізу і оцінки особливостей конкретних умов та адекватної оцінки впливу тимчасового фактора (своєчасності рішення);

в) вибір зроблено з урахуванням рівня розвитку керуючої і керованої систем (держави і суспільства або його частини), а також ресурсного потенціалу, необхідного для досягнення стратегічних цілей і вирішення стратегічних завдань;

в) вибір мотивований позитивним довгостроковим прогнозом;

г) вибір прийнятий (з ним згодні) основними соціальними групами, провідними політичними силами.

Перераховані вимоги, що укладаються в демократичні принципи формування державної політики, блокують можливий домінуючий вплив на політичний вибір індивідуальних суб'єктивних якостей лідерів – вищих керівників: владолюбства, схильностей,

темпераменту, волі, моральних якостей тощо. Виключити взагалі вплив на процес вибору цих явищ неможливо, але цілком реально його мінімізувати і тим самим обмежити роль випадковості при прийнятті рішень, що мають значення для долі народу. Цілком природні тому високі вимоги, які пред'являються державою до своїх лідерів. Наприклад, в числі причин відмови від посади президента США передбачено порушення моральності.

Цілі лише в загальних рисах позначають напрями процесу дії державного суб'єкта (органів влади і управління) та абстрактно можливі засоби для їх здійснення. Наступний етап – це формулювання загальнодержавної довгострокової стратегії. Цілі конкретизуються в сукупності завдань, запланованих до послідовного розв'язування; вимальовуються загальні контури і стадії передбачуваних змін суспільної системи та її окремих частин; характеризуються головні засоби, методи і соціальні агенти діяльності для досягнення обраних цілей. Основна ідея стратегії, провідний задум – її концепція. Остання визначає пріоритетну мету державної політики, її напрями та комплекс завдань, що вирішуються в рамках цих напрямів.

Першорядне значення для вироблення концепції державної політики і в цілому стратегії мають науково обґрунтоване визначення особливостей історичного періоду розвитку країни, облік умов, у яких діє керівний суб'єкт. Досвід підтверджує істинність висловлювання В. Леніна про те, що вся складність і мистецтво політики полягають в обліку своєрідності завдань кожного з періодів суспільного розвитку, особливостей умов і діяльності правлячого суб'єкта. Нічого іншого, крім провалів у політиці, не обіцяє ігнорування специфіки модернізації нашого суспільства, що складається, зокрема, у помилковому визначенні нульових стартових рубежів перетворень, відкинувши досягнення країни в радянський період. Доведеться знову ставити і вирішувати ті завдання, які вже були вирішені раніше, відновлювати зруйновані універсальні зв'язки і структури в багатьох сферах життя, в тому числі в політичній, в суспільних відносинах. Розпочата дискусія в правлячих колах з проблеми відновлення єдиної вертикалі влади – тому підтвердження.

На основі загального стратегічного напрямку розробляються стратегії і програми економічного і соціального розвитку, формулюються політики в інших сферах суспільного життя. Розроблена керівництвом держави політика виконає свою провідну

роль за умови, що вона буде оформлена юридично, тобто інституційно. Тільки при наявності інституційного контролю над владою політика може бути реалізовано і здійснено прогрес.

## 7.2. Процес прийняття управлінських рішень

Загальне визначення рішення визначається як вибір альтернатив. Однак в системі державного управління прийняття рішень - більш систематизований процес, ніж у приватному житті. **Управлінське рішення** - це вибір, який повинен зробити керівник, щоб виконати обов'язки згідно зі своєю посадою. Мета організаційного рішення - забезпечення руху до поставлених перед організацією завдань. Тому найбільш ефективним управлінським рішенням виявиться той вибір, який буде дійсно реалізований і зробить найбільший внесок в досягнення кінцевої мети. В теорії та практиці публічного адміністрування управлінські рішення класифікують за визначеними ознаками. Розглянемо основну класифікацію рішень.

*За функціональним призначенням:* планові, організаційні, регулюючі, активізуючі, контрольні рішення. Приклад організаційних рішень – «про створення домоуправління громади», «про розподіл службових обов'язків» тощо. Координуючі рішення в основному мають оперативний характер (розподіл поточної роботи серед виконавців, надання додаткової інформації тощо).

*За способом обґрунтування:*

- інтуїтивні рішення - ґрунтуються на відчуттях менеджера у правильності вибору; їх обґрунтованість, оптимальність залежить від особистих якостей менеджера;

- рішення, які ґрунтуються на судженнях (думках, міркуваннях, висновках); їх передумовою є знання, досвід, стаж, кваліфікація; формуються швидко, але часто не беруть до уваги нових альтернатив;

- раціональні рішення - мають у своїй основі науково обґрунтовані аналітичні процеси; здебільшого бувають найоб'єктивнішими.

*За характером дій:* директивні, нормативні, рекомендаційні, дозволяючі, орієнтуючі. Директивні рішення розробляються вищими органами управління з важливих поточних та перспективних проблем і є обов'язковими для нижніх рівнів ієрархії. Рекомендаційні рішення готують дорадчі органи, їх виконання бажане, але не обов'язкове. Орієнтуючі рішення призначені для низових рівнів управління, які

діють в умовах значної свободи, мають прогностичний характер.

*За строком дії:* стратегічні, тактичні, оперативні. Стратегічні рішення визначають основні шляхи розвитку організації, а тактичні – конкретні заходи досягнення стратегічних цілей. Наприклад, рішення організації вийти на зовнішній ринок – є стратегічним, а рішення щодо проведення окремих заходів щодо підвищення продуктивності праці – є тактичним. До оперативних рішень відносяться ті, які орієнтуються на вимоги сьогодення. Стратегічні рішення приймаються на вищому рівні управління, а тактичні і оперативні на середньому та низовому рівнях ієрархії. При цьому горизонт планування оперативних рішень лежить в межах від одного дня до місяці, тактичні - коливається від місяця до року, а стратегічних – від одного року та більше.

*За способом прийняття:* одноосібні рішення; колегіальні, колективні. Одноосібні рішення приймає фахівець відповідно до своїх повноважень в межах посадових обов'язків. Колегіальні рішення готуються групою фахівців, а приймає їх відповідна група. Колективні рішення приймаються загальними зборами, відповідним колективом.

*За характером визначеності їх прийняття* можна поділити на запрограмовані і незапрограмовані. *Запрограмовані рішення* є результатом реалізації певної послідовності кроків або дій. При цьому кількість можливих альтернатив обмежена і вибір повинен бути зроблений в межах напрямків, визначених організацією. *Наприклад:* рішення про кількісний склад штабного або обслуговуючого персоналу приймається за існуючими нормативами та правилами. Програмування можна вважати важливим допоміжним засобом прийняття організаційних рішень. Це економить час, оскільки підлеглим не доводиться розробляти нову процедуру кожного разу, коли виникає відповідна ситуація. До того ж знижується рівень вірогідності помилок, бо порядок і правила визначаються заздалегідь. *Незапрограмовані рішення* - це рішення, які приймаються в нових ситуаційних моделях, внутрішньо не структурованих або пов'язаних з невідомими факторами. Як незапрограмовані розглядаються рішення типу: якими повинні бути цілі організації; як поліпшити якість; як удосконалити структуру управлінського підрозділу; як посилити мотивацію підлеглих тощо.

*За ступенем повноти інформації:* рішення прийняті в умовах визначеності, невизначеності та ризику.



*За суб'єктом управління:* рішення державних, господарських, підприємницьких та громадських організацій. Наприклад, державні органи реалізують рішення шляхом прийняття законодавчих, організаційних, розпорядчих документів і прооведення відповідної організаційної роботи.

*За змістом:* рішення поділяють на технічні, економічні, соціальні, технологічні та ін.

*За методами підготовки:* рішення поділяються на креативні і репродуктивні. Креативні рішення вимагають творчого підходу в аналізі ситуації та прийнятті відповідних нетрадиційних заходів інноваційного рівня. Репродуктивні рішення у більшості випадків копіюють варіанти, які були реалізовані раніше в ьаналогічній ситуації.

*За сферою охоплення:* загальні рішення (стосуються всієї організації), часткові рішення (стосуються конкретних підрозділів, служб).

*За логікою прийняття* виділяють такі управлінські рішення: інтуїтивні; такі, що ґрунтуються на висновках; раціональні. *Інтуїтивні рішення* - це вибір, зроблений на основі відчуття його правильності. Особа, яка приймає рішення, не оцінює різні альтернативні варіанти. Просто людина робить свій вибір на основі шостого почуття - інтуїції. Якщо йдеться про нескладні питання і у керівника є досвід вирішення подібних завдань, він зможе скористатися цим способом. Однак менеджер, який покладається виключно на інтуїцію, натрапляє на випадковість. Тому з точки зору теорії вірогідності шанси керівника на правильний вибір без використання логіки будуть невисокими.

*Рішення, які ґрунтуються на висновках* - це вибір, зумовлений знаннями або досвідом. Щоб спрогнозувати запланований результат, особа використовує знання про те, що траплялося в подібних ситуаціях раніше. Спираючись на здоровий глузд, вона обирає альтернативу, яка принесла успіх у минулому. Подібні висновки на основі попереднього досвіду дуже корисні, оскільки багато ситуацій в організаціях мають тенденцію до частого повторення. Однак у складних ситуаціях рішення, яке ґрунтується на висновках, може виявитися неправильним через відсутність або недостатність досвіду, через консервативну практику. Керівник у цьому випадку може вдатися до нової альтернативи, яка повинна була б стати більш ефективною ніж попередня.

*Раціональні рішення.* Головна відмінність між рішеннями раціональними і тими, які ґрунтуються на висновках, полягає в тому, що раціональні рішення не залежать від попереднього досвіду. Вони обґрунтовуються за допомогою об'єктивного аналітичного процесу. Цей процес у формі раціонального вирішення проблем описується нижче.

На практиці може статися так, що управлінські рішення не можна віднести однозначно до певного виду. Майже всі рішення знаходяться десь між крайніми варіантами. Тому основним завданням державного діяча є пошук і визначення найбільш оптимального варіанту в цих межах. Типологія цілей зумовлює відмінність видів рішень. Так, загальнодержавні, довгострокові цілі реалізуються у політичних рішеннях керівних органів держави, у формі загальних політичних стратегій. Економічні, соціальні та інші цілі, пов'язані з функціонуванням і розвитком окремих сфер діяльності суспільства, становлять раціональну основу відповідних політик. Короткострокові, поточні цілі втілюються в адміністративних, оперативно-тактичних рішеннях. Проблеми та цілі регіонального і місцевого масштабів отримують відображення в рішеннях органів влади і управління відповідних рівнів.

### ***Етапи прийняття раціонального управлінського рішення***

Процес прийняття рішень в управлінні складається з семи взаємопов'язаних етапів (рис. 7.1). Але фактично їх кількість визначається ситуацією.

***Діагностика проблеми.*** Основні цілі діагностики: а) виявлення ресурсів державної влади і управління, визначення наявності у керівних органів матеріального, соціального, політичного, символічного, інформаційного капіталів, необхідних для реалізації розробленого стратегічного курсу; б) прораховування можливих наслідків здійснення програм. *Наприклад:* державний службовець може визначити, що ефективність запропонованих новацій нижча за планові показники. Ці негативні симптоми повинні мати інформаційне обґрунтування. Така інформація має стати поштовхом до початку подальших дій по усуненню проблеми. Однак повністю визначити проблему важко, оскільки всі частини системи управління взаємопов'язані. Тому головне завдання керівника - правильно визначити корені проблеми і якщо в результаті діагностики вони будуть правильно виявлені, то її вирішення не буде таким складним.

Для визначення причин виникнення проблеми необхідно зібрати та проаналізувати внутрішню і зовнішню інформацію. Таку інформацію можна зібрати на основі формальних методів, використовуючи, наприклад, аналіз ринку, комп'ютерний аналіз фінансових звітів, запрошуючи консультантів з управління, опитуючи мешканців територіальної громади тощо.

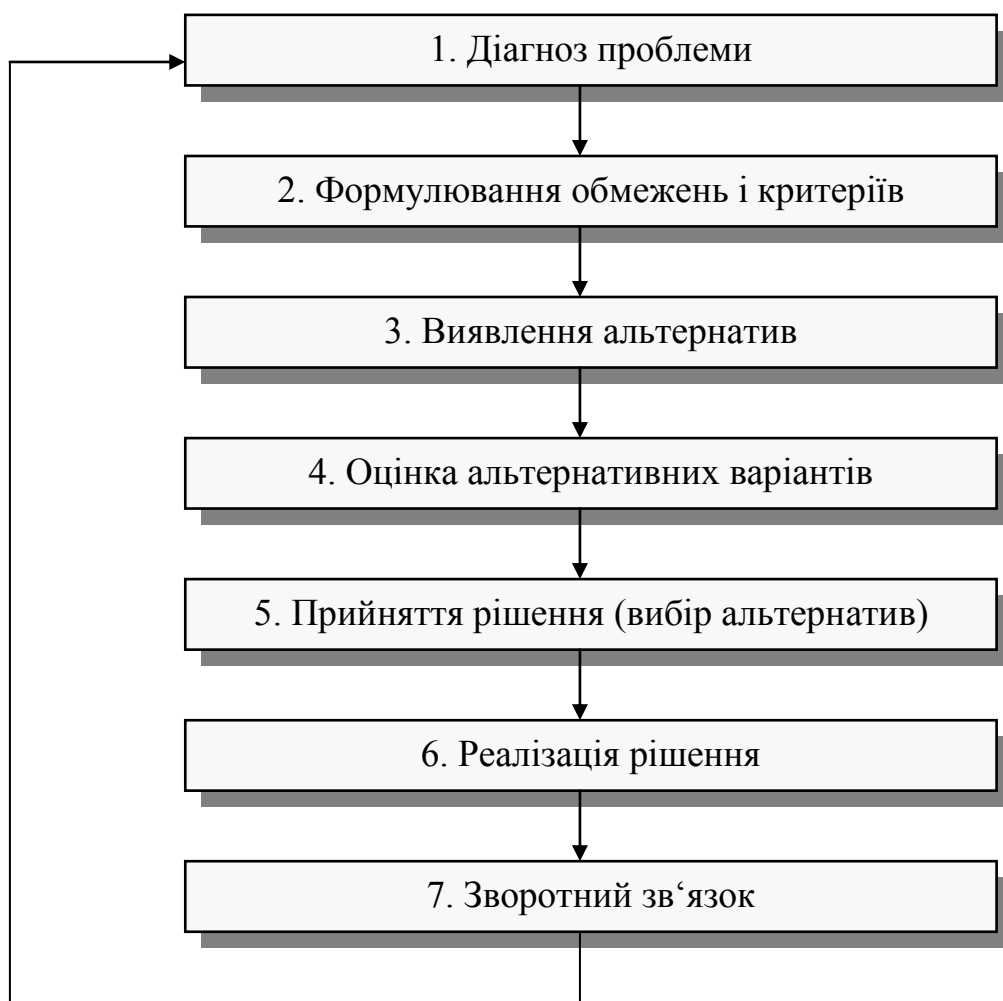


Рис. 7.1. Етапи прийняття науково-обґрунтованого рішення

При аналізі інформації публічний діяч повинен вміти відокремлювати інформацію, яка стосується справи (релевантну), від недоречної. Оскільки саме релевантна інформація є основою рішення, необхідно, по можливості, добиватися її максимальної точності. Для цього вихідні дані необхідно «фільтрувати», тобто відкидати інформацію, яка не стосується справи, і залишати тільки релевантні повідомлення (вони будуть використані в процесі прийняття рішення).

Вибір цілей – відправний пункт у діагностиці будь-якого рішення. У межах обраного загального політичного курсу перед керуючим суб'єктом об'єктивно постає безліч проблем, які потребують свого вирішення в різні відрізки часу. Підготовка кожного конкретного рішення починається з виявлення в даній ситуації проблем і формулювання відповідних цілей. Симптоми (ознаки, прояви) проблемної ситуації різноманітні. У тому числі незадоволеність певних потреб та інтересів тих чи інших верств населення; зниження трудової і політичної активності громадян; виникнення та загострення конфліктів між громадськими групами і шарами; виникнення і зростання недовіри суспільства до влади і т.д. Сприйняття керуючими органами симптомів проблем – перший крок на шляху їх розуміння. Прояснення проблем і причин, що їх породили, здійснюється шляхом аналізу стану окремих ділянок життя суспільства і держави. Тільки конкретний аналіз дає можливість визначити істотні проблеми і виділити з них пріоритетні, а відповідно і сформулювати першочергові цілі діяльності керуючого суб'єкта.

#### ***Формулювання обмежень і критеріїв прийняття рішення.***

Чимало з можливих рішень організації не будуть реалістичними через різні обмежуючі фактори: недостатню кількість фінансових ресурсів або працівників з необхідною кваліфікацією та досвідом; гостру конкуренцію на ринку; відсутність передових технологій; закони тощо. Як правило, для великої організації існує менше обмежень, ніж для малої. Керівник повинен визначити, які саме обмеження діють в межах проблеми, і тільки потім обирати альтернативи. Якщо цього не зробити, проблема може тільки ускладнитися. *Наприклад:* якщо керівництво, виставляючи на міжнародний ринок свою продукцію, не врахує обмеження, пов'язані із законодавством іншої країни, воно багато чого позбавить себе, сплачуючи штрафи, втрачаючи клієнтів.

*Критерії прийняття рішень* - це стандарти, за якими оцінюються альтернативні варіанти. Вони виступають як рекомендації при оцінці. *Наприклад:* приймаючи рішення про закупівлю програмного обладнання, ви можете орієнтуватися на такі критерії, як вартість (не дорожче 10 тис. дол.), економічність (не більше 8 кВт на добу), продуктивність (50 кБайт) та інші умови (дизайн, зручність користування, низький рівень шуму тощо).

***Визначення альтернатив*** - формулювання набору альтернативних рішень проблеми. Керівникові доцільно мати певний набір альтернатив для більш якісного вибору ліпшого варіанту.

Однак дуже велика кількість альтернатив може викликати плутанину. Тому керівник, як правило, обмежує кількість альтернативних варіантів найбільш істотними та бажаними. *Наприклад*: йдеться про диверсифікацію виробництва у певному підприємстві. Альтернативні варіанти нових програм спеціалізації в цьому випадку потрібно порівнювати з такими обмеженнями, як соціально-економічні умови, наявність необхідних ресурсів, запити споживачів тощо.

При виборі альтернатив враховуються опрацьовані прогностичні сценарії. Передбачення не є монополією політиків, які розробляють довгострокові стратегії. З точки зору сучасної теорії, здатність передбачати – необхідний елемент стратегічного мислення керуючого. Прогностичний сценарій розкриває змістовну картину мети, він надає можливість зрозуміти керівникам і підлеглим, в ім'я чого приймається рішення, як діяти по здійсненню обраного проекту. Прогноз попереджає про можливі негативні наслідки обраної мети, але перш за все змушує зосереджувати увагу на реалізації перспектив перетворень. Прогноз дозволяє оцінити інноваційний потенціал проекту, осмислити можливі перешкоди на шляху його використання.

**Оцінка (експертиза) альтернативних варіантів.** При оцінці рішень керівник визначає позитивні ознаки та недоліки кожного з варіантів. Певно, що будь-яка альтернатива сполучена з деякими негативними аспектами. Дуже важливо виявити всі негативні і позитивні сторони кожного варіанту. При цьому оцінку альтернатив слід проводити стосовно обраних критеріїв. Можливо, цей процес потребує залучення спеціалістів-аналітиків, які допоможуть організації об'єктивно оцінити наслідки можливих рішень.

Наприклад, досліджуваний проект в більшості випадків багатоцільовий, що зачіпає сукупність суспільних відносин і процесів. Адже мова йде про проект державного рішення, тому необхідні експертизи політична, фінансово-економічна, соціальна та юридична. Відзначаючи потребу в політичній експертизі, ми далекі від вульгарної політизації будь-якого рішення. У перевірці й оцінці відповідності політичним інтересам і цінностям потребують проекти рішень керівних органів (центральных і регіональних), а також найбільш значущі для суспільства адміністративно-державні варіанти керуючих дій. Експертиза фахівців з економіки та фінансів потрібно для тих проектів, виконання яких пов'язане з витратою матеріальних ресурсів. Відомо, що багато керівників, навіть державні установи високого рівня, з популістських міркувань приймають рішення, не

підкріплені реальними ресурсами. Об'єктивна фінансово-економічна експертиза – непоганий захист держави від подібних «новацій».

Особливо слід зупинитися на специфіці соціальної експертизи. З урахуванням універсального характеру соціальної функції держави і вимог сучасної теорії управління, що розглядає людський фактор як найважливіший в управлінні, соціальна експертиза повинна носити загальний характер. Нарешті, про юридичну експертизу. Вона необхідна для проектів будь-яких рішень. Правове забезпечення рішення – гарантія його реалізації.

На цій стадії можуть виникнути труднощі, оскільки не можливо порівняти не однотипні речі. Всі рішення слід виражати в певних формах. Тому ті критерії, про які ми говорили раніше, слід привести до однакових параметрів, склавши шкалу оцінок і виділивши в ній найбільш важливі й істотні критерії (соціальні, економічні, правові тощо).

**Вибір альтернативи (прийняття рішення).** Якщо проблему було правильно визначено, альтернативні рішення ретельно зважено й оцінено, то зробити вибір (прийняти рішення) порівняно просто. Керівник у цьому випадку обирає альтернативу з найбільш сприятливими загальними наслідками. Однак, якщо проблема складна і доводиться враховувати багато компромісів, може статися, що жодна з альтернатив не буде найкращим вибором. В цьому випадку головна роль належатиме правильному висновку та досвіду. Звичайно, оптимальне рішення виявляється не відразу через нестачу часу і неможливість врахувати всю інформацію й альтернативи. Внаслідок цих обмежень керівник, як правило, обирає напрямок дії, який є, можливо, прийнятним, але не обов'язково кращим з можливих.

**Прийняття рішення** – функція керівника даного державного органу за участю членів організації. Ступінь участі залежить від того, як керівник веде себе при прийнятті рішень. Він може запросити співробітників для участі на одному або декількох етапах прийняття рішень, у тому числі при попередньому визначенні проблем, уточнення цілей, розробці альтернативних варіантів і ін. Якщо підлеглі впливають на прийняття рішення, то «з'являється велика ймовірність, що вони зрозуміють його, погодяться з ним і включаться в його виконання». Поняття *участь* означає можливість впливати на прийняття рішень. Воно полягає в тому, щоб об'єднати зусилля членів (колективу, громади) для виявлення і вирішення проблем.

Індивідуальна відповідальність керівника за прийняте рішення при цьому не знижується. Відома з минулого століття теза «Управління – робота однієї людини, обговорення – робота багатьох», – залишається аксіомою до наших днів.

**Реалізація рішення.** Управлінські рішення по суті своїй зводяться до дій щодо здійснення обраних цілей. Реальна цінність рішення стає очевидною тільки після його здійснення. Простий вибір напрямку дії має малу цінність для організації. Для вирішення проблеми рішення повинно бути реалізованим. Шанси на ефективну реалізацію рішення значно збільшуються, якщо причетні до цього люди зробили свій внесок у рішення і вірять в те, що роблять. Тому для успішної реалізації управлінського рішення керівник повинен звернути увагу на наступні аспекти.

➤ Роз'яснення колективу основних положень рішення, яке приймається. Керівник повинен переконати працівників у правильності своєї точки зору, довести, що його вибір несе добро організації та кожному працівникові окремо.

➤ Залучення працівників до процесу прийняття рішень. Цей аспект дуже важливий, оскільки в цьому випадку рішення буде широко підтримане колективом, а це вже запорука успіху.

➤ Використання функцій управління - планування, організації виконання, мотивації, контролю з метою реалізації рішення. Тільки у випадку чіткого делегування повноважень, стимулювання виконавців і контролю за виконанням завдань можна досягти ефективності управлінського рішення.

**Зворотний зв'язок.** Після початку реалізації рішення досвідчений керівник обов'язково підтримає його різними формами контролю (в залежності від ситуації). На цьому етапі здійснюються вимір та оцінка наслідків рішення або порівняння фактичних результатів з тими, які керівник очікував одержати. Зворотний зв'язок - це надходження даних про реалізацію планів керівника. Наявність цих даних дозволяє керівникові у випадку небажаного відхилення від планованого процесу своєчасно його скоректувати.

### **7.3. Фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень**

Оскільки управлінські рішення приймаються людьми і впливають на людей, при прийнятті рішень необхідно враховувати цілий ряд факторів, зокрема особистісні оцінки керівника, рівень

ризик, середовище прийняття рішень, інформаційні та поведінські обмеження, взаємопов'язаність рішень.

**Особистісні оцінки керівника.** Всі управлінські рішення базуються на фундаменті системи цінностей керівника. Кожна людина володіє своєю системою цінностей, яка визначає її дії і впливає на рішення, які приймаються. *Наприклад:* якщо вашими цінностями є принциповість і справедливість, ви звільните поганого працівника; якщо ж ви надаєте більшого значення лояльності та лібералізму, ви не будете поводитися рішуче та сміливо. Численні управлінські дослідження підтверджують, що ціннісні орієнтації впливають на спосіб прийняття рішення. *Наприклад:* керівник, який ставить на перше місце максимізацію прибутку, найімовірніше не вкладе засоби у реконструкцію кімнат відпочинку для працівників тощо. І навпаки: керівник, для якого головним є співчуття людям, скоріше піде на справедливе підвищення заробітної плати, ніж на її скорочення заради фінансування нових проектів.

**Середовище прийняття рішень.** Управлінські рішення приймаються за різних обставин щодо ризику. Ці обставини традиційно класифікуються як умови визначеності, ризику, невизначеності.

**Визначеність.** Рішення приймається в умовах визначеності, коли керівник точно знає результат кожного з альтернативних варіантів вибору. *Наприклад:* в умовах економічної стабільності керівництво може визначити на найближчу перспективу рівень витрат на придбання комп'ютерного обладнання. Обчисливши собівартість, можна розрахувати найбільш вигідний для організації проект. Але таких рішень на практиці не дуже багато.

**Ризик.** До рішень, що приймаються в умовах ризику, належать такі, результати яких не є визначеними, але імовірність кожного результату відома. *Наприклад:* якщо, за статистичними даними, сума снігових опадів у даному регіоні коливається від 1500 до 3000 мм за зимовий сезон, то, використовуючи ці імовірнісні дані, можна приймати рішення щодо необхідності придбання снігозбиральної техніки. Імовірність може бути об'єктивною та суб'єктивною. Імовірність є об'єктивною, коли її можна визначити математичними методами або шляхом статистичного аналізу (за більшим обсягом інформації). Джерелом суб'єктивної (передбачуваної) імовірності є суб'єктивна (неповна або неякісна) інформація. Така інформація виникає при недостатньому досвіді керівника, неправильно



зроблених висновках або на основі статистичних даних, які мають малий обсяг досліджень.

*Невизначеність.* Рішення приймаються в умовах невизначеності, коли важко оцінити імовірність потенційних результатів. Такі ситуації виникають, коли не вистачає релевантної інформації. Невизначеність характерна для деяких рішень, які доводиться приймати у мінливих обставинах. Найчастіше невизначеність виявляється в таких галузях, як політика, соціокультурне і наукомістке середовище. *Наприклад:* рішення міністерства оборони про розробку нової, складної зброї приймається спочатку в середовищі невизначеності, бо міністерство не спроможне визначити ефективність нової зброї, зброю ворога, наслідки від використання власної зброї. На практиці не дуже багато рішень доводиться приймати в умовах повної невизначеності. І все ж таки спеціалісти в галузі управління рекомендують керівникам, які можуть зустрітися з невизначеністю, такі можливі дії: спробувати одержати додаткову релевантну інформацію і ще раз проаналізувати проблему; по можливості спробувати визначити імовірності пропонованих подій, звівши ситуацію до умов ризику; якщо немає можливості одержати необхідну інформацію, треба діяти у точній відповідності до попереднього досвіду, висновку або інтуїції.

*Фактор часу та середовище, що змінюється.* Здоровий глузд підказує, що рішення слід приймати досить швидко, щоб бажана дія зберегла своє значення. Чим швидше буде прийнято рішення, тим швидше ми відірвемося від конкурентів. Тому врахування фактору часу інколи примушує керівників спиратися на висновки або навіть на інтуїцію, тоді як за нормальних обставин вони віддали б перевагу раціональному аналізу. Дійсно середовище, яке швидко змінюється примушує «девальвувати» релевантну інформацію, яка ще вчора була точною. Однак занадто швидкі рішення менеджерів, які не враховують аналітичні інформаційні дані, можуть також негативно позначитися на економічній діяльності їх організацій.

*Інформаційні та поведінкові обмеження.* Ми вже зазначали, що інформація - це дані, «просіяні» для конкретних ситуацій. Якісна релевантна інформація дуже важлива. Однак, як і будь-який ресурс, інформація може бути недоступною або занадто багато коштувати. У вартість інформації слід включати витрати на її збирання, аналіз ринку, оплату машинного часу і послуг консультантів тощо. Тому керівник повинен вирішити, чи потрібна йому додаткова інформація

(адже це витрати), чи варто обмежитися тією, яка вже є. *Наприклад:* якщо одержати інформацію за доступною ціною складно, але така можливість незабаром з'явиться, - найправильнішим вибором буде відкласти прийняття рішення (якщо час не є критичним фактором). Отже, більше інформації - не обов'язково краще, оскільки можливо, що витрати на додаткову інформацію іноді перевищують зиск від її одержання.

*Поведінкові фактори* можуть також бути важливим аспектом у прийнятті ефективних для організації рішень. Це негативне ставлення до чого-небудь або до кого-небудь, особисті пристрасті та бар'єри сприйняття інформації тощо. *Наприклад:* керівники часто по-різному сприймають існування і серйозність проблем. Хтось із керівників може трактувати управлінську ситуацію як складну, а хтось - як рядову. Це дуже часто призводить до незгоди або конфліктів у процесі прийняття рішень. Керівник може відхилити пропонуваній курс дій через особисті пристрасті або лояльність стосовно чого-небудь.

*Негативні наслідки.* Кожне важливе рішення сполучене з негативними наслідками і побічними ефектами, значення яких керівник повинен співвідносити з очікуваним зиском. Виграш в одному майже завжди тягне за собою програш в іншому. Тому прийняття управлінських рішень в багатьох відношеннях є мистецтвом пошуку ефективного компромісу. *Наприклад:* рішення на користь продукції більш високої якості таїть в собі загрозу збільшення витрат, і деякі споживачі будуть задоволеними, а деякі перейдуть на дешевший аналог. Отже проблема прийняття рішень складається зі співставлення мінусів і плюсів з метою одержання найбільшого загального виграшу.

*Взаємозалежність рішень.* В організації всі рішення взаємопов'язані. Разове рішення може вимагати чимало рішень менш важливих. *Наприклад:* організація вирішує перевести свою філію в інший регіон. Для цього вона повинна також прийняти рішення про те, як компенсувати працівникам переміщення, кого наймати на нові посади, чи примусять закони іншого регіону про оподаткування змінювати процедури бухгалтерського обліку тощо. Здатність бачити, як взаємодіють рішення в системі управління, стає все більш важливою у міру просування на верхні поверхи влади. Бачити всю картину наслідків рішень - дуже важлива якість сучасного менеджера. Ефективно працюючий керівник повинен розуміти

взаємопов'язаність рішень і обирати альтернативи, які роблять найбільший внесок у справу досягнення загальних цілей організації.

#### **7.4. Реалізація виконання публічних рішень**

Реалізація державного рішення – логічне продовження його прийняття. Процес виконання рішення істотно відрізняється від його прийняття. Якщо прийняття рішення зводиться до цілепокладання (прогнозування, програмування та планування), то виконання рішення – до ціледосягнення. Це процес об'єктивації мети, перетворення програмного завдання (рішення) у практичні форми життєдіяльності суспільних суб'єктів. Основне в виконанні рішення – практичне досягнення запланованої, відповідної мети, результату, а отже, задоволення конкретних суспільних потреб та інтересів. Цей процес в тій чи іншій мірі окреслено в часі; здійснюється в певному секторі політичного простору і правового поля заданими змістом рішення способами і методами управлінської дії.

*Основні етапи процесу виконання управлінських рішень* можна представити таким ланцюгом:

1) модифікація плану рішення (програми, проекту) стосовно специфічних управлінських умов (особливостям суб'єктів-виконавців і керованих об'єктів),

2) організація процесу виконання рішення: визначення безпосередніх виконавців та механізму реалізації, створення необхідних організаційних форм тощо,

3) контроль виконання;

4) узагальнення підсумків виконання й оцінка результатів.

*Модифікація плану рішення.* Рішення державних органів, як правило, багатоцільові, і вони адресуються суб'єктам-виконавцям різних рівнів та видів управління. Звідси потреба в модифікації плану здійснення рішення та внесення деяких коректив у зміст проекту. Мається на увазі уточнення об'єктів впливу; конкретизація виконавців; обговорення альтернативних варіантів планів реалізації рішень; досягнення згоди серед виконавців щодо завдань, що впливають з рішень, та ін. Важливий аналіз надходження нової інформації і облік її при коригуванні проектів. Результатом цієї роботи має бути прийняття додаткових рішень, уточнюючих формулювання проблем, проміжних цілей і пріоритетів, використання можливостей, що відкриваються і модифікацій.

Позначаються також найбільш ймовірні труднощі і складні питання, на вирішенні яких потрібно зосередити максимум зусиль і ресурсів, що має забезпечити якнайшвидше досягнення кінцевих результатів. Здатність суб'єкта своєчасно визначати і знати, де зосередити свої основні сили, – одна з головних ознак мистецтва управління і політики.

У літературі характеризуються «загальні помилки початкової стадії реалізації конкретного управлінського рішення (підприємницького проекту)», що здійснюється в рамках системи державного сектора економіки. Вони такі: не беруться до уваги кінцеві цілі; змішується багато різних стилів управління, не робляться з самого початку зусилля з досягнення в організації консенсусу (згоди) і згуртованості колективу; дії робляться на дуже багатьох напрямках і занадто швидко; погано налагоджений обмін інформацією. Можливість подібних помилок не виключена в організації виконання державних рішень з соціальних та інших питань.

У державному управлінні принципово значущі механізми вибору як цілей, так і проектів їх реалізації, бо і те, і інше зумовлює прийняття рішення. Під механізмом розуміють нормативно встановлені процедури вибору. Це склад учасників даної творчої дії; форми обговорення альтернативних проектів та погодження із зацікавленими органами та окремими суб'єктами, в тому числі приватними особами; види експертизи та порядок залучення експертів та ін. Наявність нормативно відпрацьованого механізму необхідно, як у прийнятті стратегічних політичних, так і адміністративних рішень. В іншому випадку виникає реальна небезпека волюнтаристського вибору проекту.

*Організація процесу виконання рішення* включає комплекс управлінських дій, різних за змістом і значущості. Першочергове з них – створення організаційних форм, що мають чіткі цілі, які забезпечують необхідне для виконання поставлених завдань делегування повноважень (або збереження наявних) виділеним групам людей. Мова йде про правило, сформульованому ще А. Файолем: як тільки поставлене завдання, її виконання слід доручити певним групам людей, які можуть забезпечити досягнення цілей.

Успішне виконання рішень значною мірою залежить від того, наскільки організаційні форми сприяють усвідомленню цілей держави і зростання участі в їх реалізації. Причому, чим глибше

намічені рішеннями перетворення в суспільстві, тим більше потрібно піднімати до нього інтерес і свідоме ставлення як керуючих, так і керованих, переконати в необхідності цих перетворень мільйони членів суспільства.

Реалізація державних рішень, особливо програмних, вимагає відповідного кадрового забезпечення: залучення нових, професійно підготовлених працівників та перепідготовки наявного персоналу. Продумана і стратегічно орієнтована кадрова політика держави в цілому і кожного суб'єкта – найголовніша умова успішного вирішення цього завдання.

Найбільш часто складаються такі ситуації прийняття рішень:

- приймаючий рішення не має на те повноважень. Це заступники керівника, його помічники, консультанти тощо, а також «тіньові» політики з числа найближчого оточення керівника, включаючи членів сім'ї, лідери великих політичних партій та інших суспільно-політичних об'єднань. Обставини, що породжують подібні явища, в основному полягають, по-перше, у відсутності достатньої правової бази, що визначає порядок прийняття державних рішень і блокує втручання в нього суб'єктів, не наділених необхідними повноваженнями, по – друге, в пороках системи управління, зокрема, в розподілі, влади і повноважень, по-третє, у невідповідності керівного суб'єкта (його професійного рівня, політичної культури, волі та інших суб'єктивних якостей) займаній державній посаді.

- приймаючий рішення має повноваження, усвідомлює свою відповідальність за рішення, володіє керівною волею, але не має в своєму розпорядженні потрібної інформації для адекватної управлінської дії внаслідок відсутності або незадовільної роботи інформаційно-аналітичної служби. Інші причини: неповнота або навіть спотворений характер офіційної інформації, покладеної в основу рішення; дезінформація організації певними органами; обмежений для керівника доступ до каналів потрібної інформації, що змушує його користуватися неперевіреними джерелами інформації.

- приймаючий рішення володіє всім необхідним для прийняття відповідального рішення, за винятком одного – він не має в своєму розпорядженні належної професійної компетентності. Така ситуація характерна для діяльності багатьох керуючих органів у нашій країні, причому різних рівнів: вищого, регіонального та місцевого. Вона пояснюється як дефіцитом керівних кадрів, так і, головним чином, порочною системою підбору і розстановки кадрів за непрофесійними

ознаками.

Тепер про проблему ресурсів. У рішенні можуть бути позначені тільки їх джерела та загальні контури. Безпосередня організація справи потребує конкретизації загальних вказівок і виявленні нових можливостей інноваційного характеру. Тут доречно зауважити, що в державному управлінні, на відміну від економічного, використовуються поряд з матеріальними ресурсами багато інших. Соціальні ресурси – наявність у суспільстві соціальних груп, які виявляють готовність брати участь у здійсненні цілей державних рішень, – не менш важливі, ніж, наприклад, фінансові. Взагалі людський фактор є вирішальним у здійсненні державних рішень, причому не в кінцевому рахунку, а в першу чергу і безпосередньо діючим. З його роллю пов'язано значення таких видів ресурсів, як інформація і знання. Знання, пише директор найбільшої американської компанії Д. Хемтон, відноситься до найбільш дієвої форми влади в сучасних організаціях; воно замінить в майбутньому нинішні важелі влади – капітал і насильство.

Безпосередня організація і регулювання процесу виконання рішення включає аналіз ефективності задіяних стимулів активізації діяльності учасників процесу і своєчасне внесення відповідних змін до структури мотивації. Теорія орієнтує на багатоплановий підхід до даного питання, що з'єднує адміністративно-примусові стимули з економічними, соціальними і політичними, правовими і моральними, індивідуальні з колективно-груповими. Складність завдання, що стоїть перед керівництвом, залежить від характеру і змісту реалізованих рішень. Якщо мова йде про економічні проекти, то в такому випадку увага керуючих зосереджується на розробці та застосуванні матеріальних індивідуальних, а також групових стимулів.

Державні рішення різноманітні. У їх виконанні беруть участь організації різних рівнів та видів. Вони діють у середовищі, яку повністю контролювати не в змозі, оскільки її зміна залежить не тільки від керуючої системи. Цим пояснюються проблеми, що виникають при використанні засобів і методів управлінської дії, спочатку визначених у реалізованих проектах. Одна з них: диференціація засобів і методів у залежності від рівня і видів управлінських організацій. На рівні центральних органів управління використовуються спільні нормативно-правові механізми, демократичні інститути та інші політичні, економічні, інформаційні

та символічні способи реалізації рішень. Істотно різні способи реалізації рішень жорстко запрограмованих, напівзапрограмованих і фактично незапрограмованих. Перші виконуються у відповідності з заданими нормативами та стандартами, другі – допускають застосування як формалізованих, так і неформалізованих (громадських) засобів впливу на керованих, а останні – фактично незапрограмовані – реалізуються головним чином за допомогою неформалізованих політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших засобів і технологій, хоча й у межах єдиного правового поля.

Інша проблема, пов'язана з відбором засобів та інструментарію виконання рішень – це підтримання здатності керуючої організації адаптувати механізм виконання до ситуації, що змінюється і виявляти готовність до новацій і разом з тим зберігати ідентичність, закладену в основі проекту, що реалізовується. Програми, що вимагають демократичних способів втілення в життя, не можуть зберегти свою ідентичність, якщо керуючий суб'єкт спробує їх реалізовувати диктаторськими методами.

Організація виконання невіддільна від координації управлінських дій і відносин усередині керуючої системи, а також між останньою і керованим об'єктом. Досягнення і підтримання злагоди між учасниками процесу щодо цілей, способів, методів і засобів їх здійснення – основний зміст функцій координації. Його утворює ланцюг взаємопов'язаних заходів щодо врегулювання і вирішення суперечностей і конфліктів, що виникають у керуючої організації. Відкритість керуючої організації для зміни породжує явища дезорганізації – стану, при якому діючі норми, способи і процедури приходять у невідповідність оновити ситуацію.

Конфлікт між ініціаторами змін та прихильниками стабільності виявляється неминучим. Незгода стає реальністю, хоча і тимчасовою, що означає порушення підстав для спільних дій з реалізації рішень. Поведінка членів організації залежить від розуміння ситуації, від реакції на події, або очікувані зміни, співвіднесення з нею своїх приватних інтересів і позицій. При наявності згоди співробітники розуміють ситуацію в принципі однаково; їх інтереси і позиції в основі збігаються із загальним інтересом організації. У такому випадку кожен учасник уявляє собі процес виконання рішень в цілому і розуміє необхідність оновлення способів і технологій його здійснення. Відповідно він пред'являє іншим передбачувані і подібні

очікування і вимоги. Загальні уявлення про ситуацію та очікування, позиції та вимоги створюють атмосферу, сприятливу для колективного скоординованого управлінського впливу.

Нездатність керівництва організації подолати незгоду і усунути елементи дезорганізації призводить до конфліктної форми відносин – напруженості, яка перешкоджає координуючим зусиллям керівництва і служить сигналом незадоволеності частини колективу станом справ в організації (заведеним порядком, стилем керівництва, проявом протесту проти догматичного, бюрократичного підходу до виконання рішень вищестоящих органів). Врахувавши як негативний, так і позитивний аспекти конфліктної ситуації, керівник зможе попередити виникнення конфронтації членів організації, тобто такого рівня розвитку конфлікту, при якому починають домінувати дисфункції системи. Управлінська культура, повага авторитету влади, закону, професійний кодекс, службова етика – гаранті успішного функціонування організації та попередження конфліктів деструктивного характеру.

*Контроль виконання рішень* – одна з головних функцій управління. Система контролю – невід'ємна частина будь-якої організації, що управляє. Сучасна теорія управління стверджує, що тільки за допомогою застосування систем контролю організація здатна забезпечити досягнення своїх цілей.

Сутність контролю полягає у фіксуванні відповідності цілям, способу і результату управлінських дій. Контроль в кінцевому підсумку встановлює наскільки досягнутий результат відповідає меті, вираженої в проекті. Контроль, орієнтований на кінцевий результат, разом з тим становить частину всього процесу виконання рішення, так як починається він з моменту реалізації проекту. У літературі з теорії сучасного управління досить докладно описана роль функції контролю. У державному управлінні вона проявляється специфічно і доповнюється деякими моментами, пов'язаними з політичними, владно-правовими механізмами контролю.

У державному управлінні, як і в економічному, соціальному, процес контролю є безперервним, оскільки безперервний процес реалізації рішень потребує зіставлення його з наміченим планом, а у випадку відхилення від нього – у відповідному коригуванні. Він виконує функцію зворотного зв'язку об'єкта з керуючим суб'єктом.

За допомогою контролю керівному органу вдається виявляти і вирішувати виникаючі проблеми, пов'язані з недосконалістю тих чи



інших технологій управлінського процесу, з пропусками в аналітично-інформаційному та нормативно-правовому забезпеченні; відслідковувати відповідність рівня професійної підготовки апарату управління виконуваних завдань. У процесі контролю виявляються дефекти в роботі апарату і розкриваються причини таких.

Хід процесу виконання рішень багато в чому залежить від того, якою мірою керуючий орган орієнтується в ситуації, яка супроводжує процес, чи враховує він відбуваються зміни економічних, соціально-політичних і інших умов. Контроль виконання рішень і є той механізм, який привертає увагу керівництва до виникаючих протиріч між поведінкою керуючих і зміненими умовами їх діяльності, стимулює пошук нових прийомів реалізації управлінських функцій.

Різні види рішень характеризуються властивими їм показниками їх реалізації, а відповідно – і критеріями оцінки. Результати політичних рішень, особливо стратегічних, не піддаються одним тільки адекватним кількісними оцінками, хоча кількісні показники служать істотно важливим вимірником результатів здійснення економічної і соціальної політики та інших державних програм. Про реалізацію політичних проектів судять з об'єктивних змін, що відбулися в житті суспільства, його окремих груп, в становищі людини, створення необхідних умов життя та праці для всіх верств суспільства, забезпечення злагоди і співпраці між людьми.

Адміністративно-політичні рішення, тобто рішення, адміністративні за змістом і методами прийняття і виконання, але викликають політичні наслідки, можуть контролюватися як за допомогою державних стандартів і правових норм, так і механізмів політичного аналізу і оцінки.

*Політичний аналіз як інструмент діагностики* – це пояснення функціонування конкретних елементів керуючої системи в конкретній ситуації та оцінка її діяльності з точки зору відповідності політичним цілям і завданням, повноти їх реалізації в аналізованій період часу і в ситуації, що склалася. Аналіз включає: а) виявлення особливостей функціонування, у тому числі характеру труднощів і конфліктів конкретних структур влади і управління та тенденції їх зміни в даній ситуації; б) оцінку рівня реалізації конкретними суб'єктами і структурами властивих їм функцій та компетенцій; в) оцінку дієвості організаційних форм і методів діяльності та раціональності використання ресурсів; г) визначення домінуючих у цій ситуації суспільно-політичних орієнтацій; д) перевірку рівня

участі керованих у виконанні намічених програм.

Інший вид контролю – *ревізія* (від лат. *Revisio* – строгий перегляд) зводиться до офіційної документальної перевірки діяльності виконавчого апарату державного органу на предмет законності використання матеріальних ресурсів, а також відповідності застосовуваних технологій правових та інших, встановлених державними органами норм.

*Санкції* (від лат. *Sanction* – строга постанова) – важлива форма соціального контролю. Застосування санкцій – форма контролю рішень державних органів вищестоящими інститутами влади і управління. Розрізняють санкції негативні і позитивні. Перші застосовуються для заборони незаконних або не відповідають встановленим нормам і прийнятим цінностям дії керуючих і керованих. Другі, навпаки, використовуються в якості стимулів активізації законних і доцільних видів дій учасників управлінського процесу, наприклад, інноваційної діяльності.

Контроль здійснюється перш за все самим суб'єктом, що ухвалив те чи інше рішення, а також його виконавцем. Разом з тим функціонують самостійні спеціалізовані органи державного контролю в структурі виконавчої влади.

Узагальнення підсумків реалізації рішень і оцінка результатів - заключний етап управлінської дії, який являється логічним продовженням здійснення функції контролю. Процедура узагальнення результатів реалізації рішень в основному зводиться до порівняльного аналізу запланованих завдань і досягнутих фактичних результатів.

Узагальнення підсумків реалізації рішень і аналіз можливих наслідків дозволяє виявити нові проблеми і нові можливості державного управління. Реалізація рішень вищих органів управління вимагає комплексу відповідних управлінських дій нижчестоящих органів і т.д. Ланцюг рішень і наступних за ними нових проблем – закономірне явище у функціонуванні держави і суспільної системи. Сукупний кінцевий підсумок складових раціонального управлінського процесу – розширення меж можливостей контролювати відбуваються суспільні процеси, точніше передбачати наслідки прийнятих рішень і в цілому адекватніше організувати і здійснювати діяльність управлінської системи.

Отже, *прийняття державного рішення* означає реалізацію мети. Обов'язковими вимогами прийняття рішення разом з тим є:

а) наявність політичної, економічної, соціальної та правової експертизи проекту рішення, б) дотримання встановленої (законом або регламентом державного органу) процедури прийняття рішення; в) зведення до мінімуму впливу на рішення суб'єктивних елементів вибору.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Дайте визначення поняття «політичний вибір» в контексті публічного адміністрування?
2. Дайте визначення поняття «управлінське рішення»?
3. Наведіть технологічну послідовність етапів прийняття науково-обґрунтованого управлінського рішення?
4. Наведіть ознаки класифікації управлінських рішень?
5. Сформулюйте фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень?
6. Визначте основні етапи процесу організації виконання управлінських рішень?
7. Наведіть класифікацію управлінських рішень за логікою їх прийняття?
8. Наведіть класифікацію управлінських рішень за характером дій?
9. Як класифікуються рішення за способом обґрунтування?
10. Наведіть приклади директивних та рекомендаційних рішень?
11. Наведіть приклади рішень в умовах визначеності, невизначеності та ризику?
12. Визначте заходи, які передбачені на етапі реалізації управлінського рішення?
13. Сформулюйте основні вимоги щодо контролю за виконанням управлінського рішення?
14. Визначте вимоги, які пред'являються щодо якості управлінського рішення?

## ТЕМА 8. МЕХАНІЗМИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**8.1. Структура механізму публічного адміністрування.**

**8.2. Методи та стилі публічного адміністрування.**

**8.3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування.**

### **8.1. Структура механізму публічного адміністрування**

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

*Механізми публічного адміністрування* – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій та суперечності між різними органами державної влади та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які

представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних, дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на: 1) цільові механізми публічного адміністрування (спрямовані на досягнення певної мети); 2) механізми функціонування системи публічного адміністрування (формувався на різних етапах суспільного розвитку країни); 3) механізми здійснення процесу публічного адміністрування (сформовано різними владними органами та окремими посадовими особами), рис. 8.1.

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

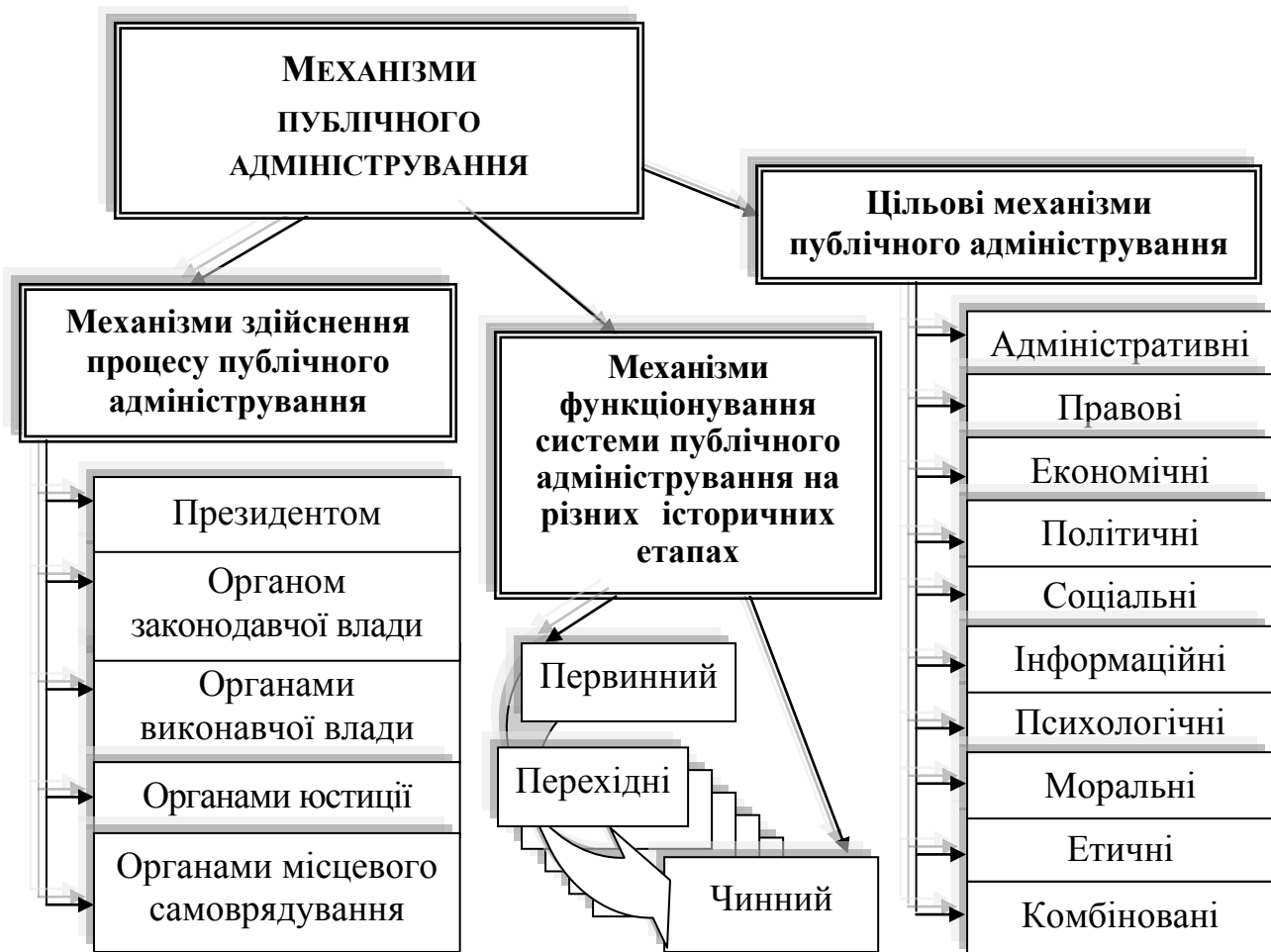


Рис. 8.1. Система механізмів публічного адміністрування

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

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до

встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

**Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування** представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

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

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

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні. Традиційним для пострадянських країн є дуже низька увага до останніх, у той час як вплив на свідомість громадян через засоби масової інформації допомагає вирішувати багато конкретних питань.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного



адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

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

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

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина - керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації

(часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

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

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в публічному адмініструванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб'єктів, огляд чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян.

Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різноманітність, можливість суб'єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови (сформувати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування, відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформувати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для

професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

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

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічного адміністрування; єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників. Основними напрями розроблення окремих технологій публічного адміністрування стосуються, насамперед, таких процесів: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізація управлінських рішень, взаємодія підрозділів у структурі, вплив суб'єкта на об'єкт публічного адміністрування, організація зворотного зв'язку, керування персоналом, робота з інформацією, ділове спілкування, реалізація методів та цільових механізмів публічного адміністрування.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частоті втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв'язку

з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Організацію такої роботи доцільно починати з вивчення системи управління в цілому, а саме: організаційно-правових основ її функціонування, економічних характеристик, кадрового, інформаційного і технічного забезпечення діяльності, соціально-психологічного клімату в колективі. Наступним етапом має бути аналіз технології управління, що фактично склалася, а саме:

- характеру розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;
- порядку отримання та обробки інформації і підготовки рішень;
- раціональності процедури прийняття рішень;
- ефективності контролю за реалізацією рішень;
- доцільності і обґрунтованості операцій з обробки документів;
- ефективності використання технічних засобів.

Таке обстеження доцільно здійснювати за усіма напрямками управлінської діяльності, або за окремими, стан яких за результатами попереднього дослідження виявився незадовільним. Допомогою при виконанні такої роботи може бути складання технологічних документів: технологічної карти на документ, посадової, операційної карти, матриці розподілу обов'язків серед працівників структурного підрозділу та опису процедури.

Проектування технології процесів управління має включати комплекс робіт за такими напрямками: побудова економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організація потоків інформації та роботи з кадрами. До цього переліку можуть додаватися спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій.

Формування економіко-організаційної моделі передбачає побудову «дерева цілей», відбір критеріїв оцінки результатів діяльності, визначення меж централізації і децентралізації, формування чи уточнення переліку завдань і функцій, вибір структури. Стосовно управлінського рішення доцільно визначити процедури його підготовки, прийняття, узгодження, організації виконання, оцінки результатів, корегування. Організація потоків інформації передбачає оптимізацію її джерел, каналів надходження, процедур переробки та розповсюдження, що має відповідати, з

одного боку, вимогам економічності діяльності системи, а з іншого – прозорості та відкритості. Завдання підвищення ефективності роботи з кадрами вимагає удосконалення таких процедур, як підбір та відбір персоналу, його навчання, професійна та соціальна адаптація, раціоналізація трудових процесів, мотивація, просування по кар'єрній драбині тощо. Усі ці роботи є підставою для підвищення якості управлінської технології та роботи усієї системи.

Специфіка технології публічного адміністрування пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Найбільш поширеними для публічного адміністрування є роботи з виконання внутрішніх функцій держави – економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної.

Дуже поширеним в управлінських системах є процес прийняття та реалізації рішень, розгляду та раціоналізації технології його здійснення присвячено багато наукових праць. Але, нажаль, дуже рідко привертається увага до того, що це перш за все творчий процес, зміст якого поряд з практичними діями складає велика кількість розумових операцій. Дослідження свідчать, що, наприклад, процедура виявлення і формулювання проблеми окрім спостереження за розвитком подій, формулювання незадоволення цим розвитком, визначення проблеми і її структури, передбачає побудову розумової моделі бажаної зміни ситуації, формування цілей і підцілей тощо.

Сьогодні актуальним стає опис процедури формування і надання управлінської послуги, тому що саме така формалізація цього процесу створює передумови для подальшого підвищення якості діяльності. Доцільно звернути увагу саме на етап формування, тому що в ньому задіяна велика кількість працівників установи (на відмінність від етапу «надання», в якому із споживачем часто спілкується один державний службовець) і усі вони певною мірою впливають на результат. Дослідження свідчать, що формування та надання послуги має містити наступні операції:

- визначення переліку споживачів;
- формування переліків послуг, що надаються кожному

споживачеві;

- проведення опитувань споживачів з приводу кількості та якості послуг, що надаються, і бажаних послуг;

- остаточне визначення кількості послуг щодо кожного із споживачів (з урахування вимог діючого законодавства) та характеристик якості кожної послуги;

- обґрунтування комплексів потрібних характеристик усіх послуг;

- визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо), які потрібні для забезпечення надання усіх послуг з урахуванням бажаного стану їх якості;

- оцінка наявного потенціалу Управління чи відділу (за аналогічним переліком ресурсів);

- формування плану надання послуг;

- реалізація плану – фактичне надання послуг;

- розробка програми розвитку структурного підрозділу в напрямку забезпечення більш якісного задоволення потреб споживачів.

Кожна з наведених дій потребує більш ретельного опрацювання, формування технології здійснення у відповідності до умов, що притаманні різним галузям та сферам діяльності.

Детальне вивчення механізмів і технологій, що використовуються сьогодні в органах державної влади і місцевого самоврядування, та удосконалення їх з урахуванням стратегічних цілей розвитку країни є реальним шляхом для підвищення результативності функціонування системи влади.

## **8.2. Методи та стилі публічного адміністрування**

*Методи управління* – це сукупність способів здійснення управлінської діяльності шляхом використання спеціальних прийомів, які забезпечують розвиток виробництва у заданому напрямку. Сутність методів складає сукупність практичних прийомів і способів виконання функцій менеджменту з повним урахуванням економічних законів і вимог наукових принципів управління. За допомогою методів управління забезпечується організаційний вплив управляючої системи або окремого керівника на об'єкт управління, тобто підтримується взаємодія суб'єкта і об'єкта управління.

Оскільки методи управління являють собою засоби здійснення управлінської діяльності, то будь-яка зміна в характері виробництва обумовлює необхідність застосування того або іншого методу управління. Методи управління, що використовуються на практиці, класифікуються за різними ознаками. За змістом вони поділяються на економічні, адміністративні, соціально-психологічні. Вважається, що основними є економічні методи, а адміністративні та соціально-психологічні підсилюють їх провідне значення.

**Економічні методи** – являють собою вплив на об'єкт управління через систему економічних стимулів, які передбачають матеріальну зацікавленість і відповідальність працівників за кінцеві результати праці. Розрізняють економічні методи:

1) *прямого централізованого впливу* (цінова і податкова політика, система кредитування і фінансування, система економічно обґрунтованих нормативів та ін.);

2) *економічні важелі внутрішнього господарського впливу* (планування, аналіз господарської діяльності, господарський розрахунок, матеріальне стимулювання праці та ін., рис. 8.2).

Економічні методи управління здійснюються шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників і трудові колективи діяти у потрібному напрямі і добиватися розв'язати поставлених перед ними завдань відповідно до особистих, колективних і державних інтересів. Суть економічних методів полягає у здійсненні непрямого впливу на виконавців і створенні таких економічних умов, за яких трудові колективи під впливом економічних стимулів, що діють як перспектива матеріальної вигоди або збитків, вибирають напрями своєї діяльності.

Висунуті економічною реформою вимоги переходу від адміністративних до переважно економічних методів управління вимагають перебудови всього економічного механізму. Потрібно створити такі економічні умови, які давали б змогу виконувати державну програму розвитку регіонів не шляхом адміністративного тиску, а завдяки економічній зацікавленості громад. Для цього слід забезпечити широке залучення громадян до активної участі в організації місцевого самоврядування.

Особлива значущість економічних методів в системі публічного адміністрування визначається тим, що економічний механізм, який створюється на цій основі, дозволяє досягти рентабельного господарювання, забезпечити покриття витрат доходами. Це

положення є основою створення у державі нових підприємницьких структур ринкового типу, реалізації економічних законів розвитку соціально-економічних формацій.



Рис. 8.2. Схема економічного механізму господарювання

**Адміністративні методи** – це система способів і прийомів організаційного та розпорядницького впливу на об'єкти управління. Необхідно зрозуміти обов'язковість паралельного застосування організаційних методів (як фактор багатотермінового впливу), та розпорядництва (як сукупність одноразових актів). Особливістю адміністративних методів є владний вплив управлінських працівників на виробничі колективи. Цей вплив носить директивний характер, тобто працівник повинен обов'язково підкорятися вищестоящому керівнику за ієрархією.

Методами організаційного впливу створюються і удосконалюються організаційні форми управління: організаційна



побудова підприємств, їх органів управління, регламентація посадового положення працівників. В залежності від розвитку суспільства змінюється і організаційний вплив. Формами організаційного впливу є: 1) регламентування, 2) нормування, 3) інструктування.



Рис. 8.3. Схема адміністративних методів управління

*Організаційне регламентування* базується на використанні норм права, виконання яких обов'язкове як для керівників, так і для всіх працівників (Конституція, закони України, статут, положення про

підрозділи, посадові інструкції та ін.).

*Організаційне нормування* – полягає у розробці організаційних нормативів, які визначають параметри, межі окремих частин і процесів системи управління (норми керованості, обслуговування, часу, чисельності та ін.).

*Організаційно-методичне інструктування* – доповнює організаційний вплив більш детальними розробками, рекомендаціями, інструкціями. Організаційно-методичне інструктування – ефективний засіб організаційного впливу на трудові колективи або на окремого працівника. За допомогою методичних вказівок, розробок, інструкцій роз'яснюється закон або інший нормативний акт, встановлюються правила, що регулюють організаційні і спеціальні сторони діяльності підприємства, його підрозділів і службових осіб, визначається порядок виконання будь-яких робіт, впровадження технічних засобів, нових методів організації оплати праці тощо.

*Розпорядничий вплив* представлений у формі наказів, постанов, розпоряджень, рішень, вказівок, нарядів тощо. За допомогою розпорядництва забезпечується дотримання правил внутрішнього розпорядку, трудової дисципліни, контролю за діяльністю окремих виконавців і підрозділів, а також юридичної культури при управлінні виробництвом.

На відміну від організаційного впливу методи розпорядчого впливу відображають динаміку процесу управління і спрямовані на регулювання виробництва та усунення збоїв і перешкод, що виникають у роботі. Їх здійснюють шляхом прийняття адміністративно-управлінських актів керівником або колегіальним органом управління. Розпорядчий вплив реалізується у формі наказів, постанов, розпоряджень, вказівок. За допомогою цього впливу здійснюють цільове налагодження системи, запобігають її відхиленню від заданої програми, забезпечують переведення системи з одного стану в інший, гармонізують окремі елементи системи і реалізують впливи на різні параметри системи управління. Розглянемо деякі загальні правила оперативно-розпорядчої діяльності керівників підприємств [16, с. 64]:

- у межах своєї компетенції розпорядження необхідно віддавати тільки тоді, коли це дійсно зумовлюється обставинами;

- не прийняття потрібних рішень, або прийняття половинчастих, як і прийняття зайвих рішень, завжди дезорганізує процес виробництва;

- розпорядження повинні ґрунтуватися тільки на правових нормах чинного законодавства;

- розпорядження повинні бути науково-обґрунтованими, їх слід приймати на основі законів та підзаконних актів, вірогідної інформації з урахуванням технічних, економічних, соціальних, правових і екологічних факторів;

- у процесі опрацювання і прийняття розпорядчих актів повинні брати участь спеціалісти підприємства і безпосередньо виконавці;

- за формою викладу, розпорядження мають бути короткими, конкретними, точними і зрозумілими;

- розпорядження повинні бути призначені для конкретних виконавців; залежно від цього їх слід викладати з різним ступенем категоричності і деталізації завдання;

- у практиці розпорядництва потрібно дотримуватися принципів основної ланки, відповідності мети, виділенням засобам і повноваженням працівників, погоджувати завдання окремих виконавців;

- у процесі розпорядництва слід дотримуватися принципу єдиноначальності та ієрархії щоб уникнути можливості “управління через голову”;

- розпорядження виконавцю потрібно віддавати завчасно, щоб він мав можливість підготуватися до його виконання.

***Соціально-психологічні методи управління*** засновані на використанні соціально-психологічних факторів і направлені на управління соціально-психологічними процесами, що протікають у колективі для здійснення впливу на них в інтересах досягнення цілей організації. Соціально-психологічні методи дозволяють забезпечити ефективне використання головної виробничої сили суспільства – людини, його ділових і особистісних якостей.

За складом і змістом соціально-психологічні методи управління являють собою єдність соціального і психологічного впливу на виробничі колективи і окремих працівників (рис. 8.4).

*Соціальний вплив* - це сукупність способів і прийомів щодо формування і розвитку виробничого колективу, соціальних процесів у колективі, управління трудовою і творчою активністю працівників,

формування духовних інтересів людей та їх світогляду. Соціальні методи управління мають такі форми: 1- соціальне регулювання колективу; 2- соціальне нормування праці; 3- моральне стимулювання працівників.



Рис. 8.4. Схема соціально-психологічних методів управління

*Психологічний вплив* базується на використанні методів психологічного спонукання (мотивації), на врахуванні індивідуальних особливостей працівників (темпераменту) і

психологічних аспектів діяльності людини (увага, емоції), а також на забезпеченні перспективи соціального і професійного росту, створенні соціально-психологічного клімату. Психологічні методи управління включають: 1- прийоми комплектування малих груп і колективів; 2- гуманізацію праці; 3- психологічне спонукання до праці (мотивація).

Широке коло соціально-психологічних проблем вивчає психологія управління, яка спирається на такі наукові дисципліни, як загальна і соціальна психологія, психологія праці, педагогічна психологія, інженерна психологія. Предметом детального вивчення психології управління є психологія розпорядчої діяльності керівника, стиль управління, роль формальних і неформальних лідерів у трудових колективах, відносини між керівниками і підлеглими, психологічні аспекти прийняття управлінських рішень, добору, розстановки і професійної адаптації молодих керівників. У класичній теорії організації, зокрема у бюрократичній моделі М.Вебера, у системі Ф.Тейлора, психологічний фактор діяльності, по суті, ігнорувався. Зміни відбулися тільки після відомих соціально-психологічних експериментів Є.Мейо та напрацювань школи людських відносин і поведінкових наук.

Соціально-психологічні методи управління тісно пов'язані з поняттям «*стиль керівництва*» (система поведінки керівника і організації особистої праці, особливий характер спілкування з підлеглими). У практиці публічного адміністрування зустрічаються, як правило, три основні стилі управління: 1- *авторитарний*, 2- *демократичний*, 3- *ліберальний*. Як доводить практика, універсального, найкращого стилю керівництва не існує, адже вибір того, чи іншого стилю залежить від управлінської ситуації та організаційних умов здійснення влади.

Методи публічного адміністрування застосовуються владними суб'єктами адміністративного права (публічною адміністрацією). Форма є первинною щодо методу. Вона показує, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні наслідки. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Він обов'язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування. Інакше кажучи, якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили будь-який сенс.

Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного стягнення або надати ліцензію фізичній чи юридичній особі без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами.

**Методами публічного адміністрування** є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції.

Особливості методів публічного адміністрування:

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- вони виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;
- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);
- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Таким чином, за своїми ознаками метод публічного адміністрування є засобом цілеспрямованого владного впливу на суспільство. Такий підхід до його розуміння зближує методи публічного адміністрування з методом правового регулювання суспільних відносин. І перший, і другий є засобами регулюючого впливу, тобто виступають у ролі «носіїв» адміністративно-правових

приписів, заборон і дозволів. Однак акценти при цьому різні: йдеться або про механізм правового регулювання (однаковий для всіх галузей права), або про владні засоби публічної адміністрації, які використовуються нею для виконання адміністративних зобов'язань.

Методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, включаючи публічну адміністрацію та невідладних суб'єктів, в той час, як методи адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень. У методах публічного адміністрування знаходять відповідне вираження методи адміністративно-правового регулювання, що, проте, не призводить до їх ототожнення, хоча в своєму правовому вираженні метод публічного адміністрування може співпадати з методом правового регулювання. Але для цього він повинен бути, по-перше, обов'язково юридично оформленим і, по-друге, мати нормативне вираження, тому що правове регулювання завжди нормативне. Методи ж публічного адміністрування переважно індивідуалізовані і не всі є правовими.

Головним критерієм розмежування названих методів є: метод правового регулювання – функція адміністративного права; метод публічного адміністрування – функція суб'єкта адміністративного права, причому не будь-якого, а лише того, який одночасно є суб'єктом владних повноважень (публічна адміністрація).

Проблема адміністративно-правових методів надзвичайно актуальна. Вона загострена в даний час у зв'язку з визнанням України країною з ринковою економікою, вступом до Світової організації торгівлі, суттєвими змінами в механізмі публічного управління і в організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів і, що особливо важливо, об'єктів (наприклад, децентралізація влади, роздержавлення економіки, розвиток договірних відносин в діяльності публічної адміністрації). Під впливом цих змін ставиться питання про межі використання в якості методу публічного адміністрування односторонніх юридично владних розпоряджень публічної адміністрації, посилюється зворотний вплив об'єктів управління на його суб'єктів тощо.

Сьогодні набувають поширення такі методи публічного адміністрування, що мають потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності та ін.). Ці

методи спрямовані на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

1) залежно від форми вираження:

- *правові* – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

- *неправові* – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

- *нормативні* – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;

- *індивідуальні* – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

- *імперативні* – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

- *уповноважені* – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);

- *заохочувальні* – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

- *рекомендаційні* – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом:

- *одноосібні* (єдиноначальні);

- *колегіальні*.

Найбільш поширеним є розмежування методів публічного адміністрування залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: 1) переконання; 2) заохочення; 3) примус.

Правильне застосування методів переконання, заохочення й примусу в процесі здійснення публічного адміністрування забезпечує найбільшу ефективність цієї діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових основ у державі. Ці методи є визначальними, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти



один одному, а доповнювати, підпорядковуватись публічним інтересам.

Метод переконання використовується публічною адміністрацією в процесі вжиття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів з метою дотримання вимог чинного законодавства. Він спрямований на те, щоб громадяни самі виконували виражену в правових актах волю публічної адміністрації. Завдяки цьому методу досягається єдність волі законодавця і громадян, керівника і колективу, яка є необхідною умовою єдності дій. *Переконання* – це процес послідовно здійснюваних дій правового та неправового характеру, який включає такі елементи, як оволодіння увагою, прищеплення, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін. Громадяни добровільно підпорядковуються юридичним актам, якщо розуміють цілі й завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь в їх здійсненні. Це означає, що за допомогою заходів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрацій.

Переконання є пріоритетним методом впливу публічної адміністрації, оскільки використовується систематично, забезпечує добровільне виконання приписів, що сприяє здійсненню правомірної поведінки громадянами. Цьому сприяє розвинута за останні роки система засобів масової інформації, за допомогою якої здійснюється оперативне оповіщення громадян про прийняті правові акти, проведені заходи, роз'яснюється їх зміст. Крім цього, використання методу переконання не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від застосування заходів адміністративного примусу.

До заходів переконання відносять:

- навчання;
- пропаганду, рекламу, агітацію з метою підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян (пояснення сутності законів, правової політики держави);
- роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації;
- виховання;
- інструктажі;
- обмін передовим досвідом.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни

як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

### **8.3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування**

*Адміністративно-територіальний аспект* пов'язаний із визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. У ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.

На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотирьохланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

*Організаційний аспект* включає:

1) визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

2) формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування. Це передбачає:

- утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта та головного елемента системи місцевого самоврядування;

- встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами комунального об'єднання територіальних громад та територіальними громадами населених пунктів, які входять до такого об'єднання на основі законодавчого розмежування їх функцій та повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції комунального об'єднання;

- розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

- впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії;

- практичне впровадження механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

4) апробація та запровадження у міській агломерації таких організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування;

5) організаційне забезпечення реалізації програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування шляхом створення відповідного дорадчо-консультативного органу;

б) становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Запровадження цього

інституту має базуватися на таких концептуальних положеннях:

- служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

- служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад;

- повинна бути передбачена можливість переходу з державної до служби в органах місцевого самоврядування, і навпаки;

- утворення на базі Асоціації міст України Всеукраїнського громадського об'єднання органів місцевого самоврядування.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «механізми публічного адміністрування»?
2. Наведіть класифікацію механізмів публічного адміністрування?
3. Наведіть систему механізмів публічного адміністрування?
4. Дайте визначення поняття «методи публічного адміністрування»?
5. Побудуйте систему економічних методів публічного адміністрування?
6. Наведіть приклади економічних методів державного централізованого впливу в системі публічного адміністрування?
7. Визначте систему адміністративних методів публічного адміністрування?
8. Окресліть структуру складових організаційного впливу на управлінську ситуацію?
9. Наведіть методи оперативно-розпорядчого впливу на об'єкт управління?
10. Сформулюйте основні вимоги щодо розпорядчої діяльності керівника.
11. Побудуйте систему соціально-психологічних методів публічного адміністрування?
12. Визначте складники соціального впливу в системі публічного адміністрування?
13. У чому полягає зміст психологічних методів публічного адміністрування?
14. Наведіть змістовне тлумачення поняття «стиль публічного адміністрування»?
15. Наведіть класифікацію стилів публічного адміністрування за характером вирішення виробничих питань?
16. Визначте адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування.

## ТЕМА 9. БЮРОКРАТІЯ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 9.1. Бюрократія як наукова категорія.
- 9.2. Основні ознаки та атрибути бюрократії.
- 9.3. Поняття корупції та корупційних дій.
- 9.4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
- 9.5. Фактори запобігання проявам корупції.

### 9.1. Бюрократія як наукова категорія

Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою управління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму.

Слід мати на увазі, що тема бюрократії й бюрократизму в політичному житті суспільства є багатоаспектною, її досліджували протягом усієї багатовікової історії розвитку людської цивілізації. Само поняття «бюрократія» вперше з'явилося у 1745 р., його запровадив французький дослідник Вінсент де Турне. Дальший науковий аналіз бюрократії й бюрократизму пов'язаний з іменами таких визначних мислителів, як Г. Гегель, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Міхельс, О. Тофлер та ін. Термін «бюрократія» походить від франц. *bureau* – бюро, канцелярія; і грец. *kratos* – влада, сила і трактувався як панування канцелярії, контори, як специфічна форма соціальної організації і відносин у суспільстві, в якому центри виконавчої влади практично незалежні від більшості її членів. До бюрократії відносили вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі.

Поняття «бюрократизм» ширше за своїм змістом, ніж «бюрократія», і вживається для характеристики такого стану управління державою чи іншими різними організаціями, де існує «панування канцелярії», відірваність виконавчих органів від інтересів цих організацій, а пріоритет надається власним потребам, де функціонують відносини формалізму, некомпетентності,

консерватизму, корупції тощо. У сучасних наукових дослідженнях простежується широке трактування поняття «бюрократизм», яке використовується для аналізу таких явищ суспільного життя, як недосконалість управління через низький професійний і культурний рівень її працівників, протиставлення групових інтересів суспільним тощо.

Наукові дослідження бюрократії й бюрократизму започаткував Гегель. Він обґрунтував переваги бюрократії й бюрократичних методів управління, які базуються на спеціалізації й поділі праці в урядових структурах. Така спеціалізація, на його думку, давала можливість забезпечувати високу освіченість і професіоналізм, неупередженість і запобігання зловживанням владою та надійний захист державних інтересів.

У соціально-політичній доктрині Маркса домінує негативна оцінка бюрократії. Вона характеризується як перешкода на шляху історичного прогресу суспільства і представлена як певна соціальна група, управлінсько-організаційна система, особлива корпорація, що має в своєму розпорядженні державу, яка, по-суті, є її приватною власністю. Особливий управлінський статус дає бюрократії змогу, на думку Маркса, підпорядковувати функціонування держави завданням збереження й зміцнення бюрократією свого стану, збереження власних інтересів. Відносини бюрократії й держави є суперечливими, оскільки державні інтереси перетворюються на канцелярські або канцелярські – на державні. І саму державу Маркс розглядав як сукупність різних бюрократичних структур з певними зв'язками субординації.

Серед досліджень, які найбільше вплинули на формування наукового уявлення про бюрократію як соціальне явище, політологи виділяють соціальну теорію М. Вебера. Він пов'язував функціонування бюрократії з відносинами управління, панування, позитивно оцінював соціальну роль бюрократії, наголошуючи на тому, що сутність бюрократії – в професіоналізмі управління, складовими якого є раціональні знання управлінської сфери, суворі дисципліна, відповідальність, неупередженість тощо. Ефективність діяльності бюрократії визначається певними умовами та принципами, серед яких:

- створення особливих сфер компетенції шляхом розподілу посад між службовцями, визначення повноважень, якими наділена кожна посадова особа;

- надання прав і забезпечення роботою посадової особи тільки залежно від того, як вона виконує свої службові обов'язки;

- право чиновника регулювати діяльність своїх підлеглих та ін.

Висока оцінка бюрократії М. Вебером (як вершина управлінської раціональності та ефективності; як ідеальний тип управління) пояснюється тими значними перевагами бюрократії, що полягають у створенні раціональних структур з широкими можливостями універсального застосування їх у різних соціальних інституціях. При цьому раціональність М. Вебер розглядав як взаємозв'язок влади, управління та способу життя, а ідеальність – як зразок раціональної організації.

Для забезпечення раціональної організації управління, за М. Вебером, діяльність чиновників повинна регламентуватися такими вимогами:

- чітке визначення й неухильне дотримання системи вертикальних зв'язків (службова ієрархія);

- відрегульований поділ праці, що ґрунтується на спеціалізації;

- система правил і директив чітко встановлює права й обов'язки працівників (членів) і організації;

- система чітко і точно визначених методів і прийомів при виконанні завдань.

Таким чином, бюрократію М. Вебер представляв як наслідок процесу раціоналізації суспільства і культури з широкими можливостями впливати на всі сфери суспільного життя. Запорукою високої професійності бюрократії є чітка організація постійно діючого, підпорядкованого регламентові апарату чиновників, де кожний займає певне становище (завдяки особистій незалежності); призначення за угодою (контрактом); одержання належної заробітної плати; відповідна професійна кваліфікація та ін. Важливими умовами є й відокремлення приватного життя від службової діяльності; можливість службового зростання і службової недоторканності. Порушення цих умов призводить до втрати особистої незалежності чиновника і, відповідно, до виникнення казнокрадства, хабарництва, зловживання службовим становищем, сваволі, формалізму тощо.

М. Вебер привертав увагу до тривожної тенденції зростання автономності й можливості виходу апарату чиновників з-під контролю і навіть до розгортання анонімної системи впливу на суспільні процеси з ускладненням процедур прийняття управлінських рішень.



Багато ідей, які висловив М. Вебер, знайшли підтримку і набули подальшого розвитку в сучасній політології, хоч і тут спостерігаються розбіжності в трактуванні змісту поняття «бюрократія», соціальної ролі й функції бюрократії в регулюванні соціальних процесів. Так, категорія «бюрократія» вживається для характеристики посадових осіб – чиновників, службового персоналу; адміністративного апарату як системи взаємопов'язаних посадових осіб; будь-якої організації зі штатом службовців; держави, в управлінні якою керівна роль належить її посадовим особам; суспільства, в якому домінує бюрократія. Терміни «бюрократія» і «бюрократизм» використовують і для характеристики раціональної організації, ефективної адміністрації; адміністративного управління, що його здійснюють посадові особи, і водночас бюрократизм тлумачиться як бюрократична поведінка з її неефективною організацією.

Отже, тут очевидна багатофункціональність використання як самого поняття «бюрократія», так і оцінки соціальної ролі бюрократії. Значну увагу дослідженню бюрократії й бюрократизму приділяють західні й американські вчені, які прагнуть знайти відповіді на питання про сутність бюрократії та про її роль у сучасному процесі управління соціальними процесами, про умови і чинники раціональності її діяльності, про чинники, які призводять до ірраціональності функціонування бюрократії, та про особливості завдань бюрократії в демократичних суспільствах.

Узагальнюючи найважливіші результати досліджень, треба зазначити, що дуже важливо і необхідно, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення саме професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєю бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. Водночас домінуюча роль демократії, на думку О. Тоффлера, можлива лише в індустріальному суспільстві, де вона розробляє і втілює в життя стандартизовані рішення, що їх приймають у вищих ешелонах суспільної ієрархії. У новій «суперіндустріальній цивілізації» (інформаційній цивілізації) функції бюрократії, за О. Тоффлером, будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам. Формування бюрократії стало

наслідком дедалі зростаючої політичної централізації суспільства, тоді як демократичний розвиток передбачає децентралізацію всього суспільного життя і, відповідно, втрату домінуючої ролі бюрократії.

Політичні події останніх років все більше привертають увагу дослідників до нових реалій і процесів, у тому числі до такого соціального явища, як бюрократія й бюрократизм. Світовий досвід показує, що бюрократія є важливою ланкою системи управління соціальними процесами і потребує ґрунтовного аналізу політологів.

## 9.2. Основні ознаки та атрибути бюрократії

Державна служба є і у майбутньому залишиться одним з головних інститутів держави. У будь-якому сучасному суспільстві апарат державного управління практично цілком побудований на бюрократичних принципах. Важко уявити сучасну державу без розвинутої системи бюрократії. Так звану раціональну демократію справедливо відносять до найбільш важливих соціальних винаходів людської цивілізації.

Бюрократичні відносини обумовлені соціально та економічно, вони не залежать від інтересів, свідомості й волі індивідів і є формою виявлення антагонізмів, протиріч і конфліктів між державою і суспільством, владою і громадянами. Ці протиріччя і конфлікти ніколи не будуть адекватно відтворені державними чиновниками, оскільки вони включені до певної системи практичних і пізнавальних відносин самої влади.

Існування даних протиріч у державній системі досліджують раціональні, нігілістські, «азіатська» і сучасна концепції бюрократії. Розглянемо ці концепції.

**Раціональні концепції бюрократії.** На початку ХХ ст. видатний німецький соціолог М. Вебер розробив концепцію бюрократії як основної організації сучасного типу, що прийшла на зміну організації традиційної і патримоніальної (патріархальної). Бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату, середньовічної адміністрації, за якої звичайній пересічній людині без грошей і зв'язків домогтися справедливості було практично неможливо. Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М. Вебера, пов'язано з проявами приватногосподарської діяльності, з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва. В ідеалі бюрократії притаманні ведення технічних

справ компетентними і безпристрасними виконавцями відповідно до закону і процедури, упорядковане діловодство, незалежність від суб'єктивних впливів. Тобто, в умовах організації сучасного типу існує держава загальнообов'язкових регламентованих процедур, виконання яких не залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує. Усі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація стає гарантією проти недоліків конкретних людей і можливих зловживань. Такою є концепція раціональної бюрократії за М. Вебером.

Основні характеристики бюрократії, сформульовані М. Вебером:

- компетентність кожного бюрократичного рівня чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;
- ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації;
- уся формальна внутрішня організаційна діяльність здійснюється у формі письмових документів, що підлягають подальшому збереженню;
- усі посадові особи повинні бути гарними фахівцям у сфері адміністрування, тобто бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків, але також і у галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому (бюрократичній діяльності).

При цьому основний «організаційний імператив» бюрократичної структури такий: кожна організація повинна спочатку задовольнити власні потреби, перш ніж почне задовольняти потреби, для задоволення яких вона створена.

В іншому випадку М. Вебер визначає бюрократію як організацію з пірамідною структурою влади, що використовує силу дії універсальних і безособових правил, щоб підтримати цю структуру, яка приділяє головну увагу не дискреційним аспектам управління.

М. Вебер не прагнув у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища. Будучи, крім усього іншого, і найбільшим методологом науки, він прекрасно розумів ілюзорність будь-якої претензії на універсальність визначень і вів аналіз на рівні так званих ідеальних типів (веберське розуміння), виділяв інваріантні, тобто незмінні, стійкі і головні ознаки бюрократії. Утім, її домінанту він зафіксував гранично чітко: бюрократична організація – найраціональніший інституціональний пристрій для вирішення

складних завдань управління в сучасному суспільстві; основа її раціональності полягає в знеособленості її функціонування, що дає гарантії від свавілля конкретних виконавців. Водночас життєво необхідно, щоб бюрократія залишалася інструментом державної влади, а не перетворювалася в панівну силу (за М. Вебером – «монократичну бюрократію»).

В американській адміністративній науці ту саму парадигму розвивав наприкінці ХІХ ст. майбутній президент США В. Вільсон (його головна праця з цієї проблематики – «Вивчення адміністрації»). Основними посилками теорії В. Вільсона є:

а) наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності;

б) структурна подібність усіх сучасних урядів;

в) відокремлення управління від політики;

г) професіоналізм службовців;

д) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності;

е) наявність гарної адміністрації як необхідної умови модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Виходячи з цього, М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних боків, сформувавши по суті аналогічні концепції. Адже, за М. Вебером, **бюрократична організація** – це організація, що технічно самоутворилася з усіх мислимих організаційних форм. Перевагами бюрократичної організації є чіткість, швидкість, компетентність, наступність, субординація, стабільність і, нарешті, знеособлений характер діяльності. Це підносить її значно вище за всі інші види організації. Бюрократія складається з індивідів, що виконують «раціональні» соціальні дії, спрямовані на досягнення цілей держави. Таким чином, **бюрократія** – це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над свавіллям, об'єктивності над суб'єктивністю.

Підсумовуючи викладене вище, можна виокремити такі **головні «ідеологічні» постулати раціональних концепцій бюрократії**:

а) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «господарю», але не втручається при цьому в політику;

б) бюрократія – найкраща з усіх можливих форм організації;

в) найважливіше достоїнство бюрократії – незалежність від суб'єктивного впливу на прийняття рішень.

Отже, як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон сприймали бюрократію позитивно.

**Нігілістські концепції бюрократії.** Принципово протилежного погляду на бюрократію дотримував К. Маркс. Якщо М. Вебер у трактуванні бюрократії виступав як ціннісний нейтральний позитивіст, К. Маркс з його відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної корисності держави стоїть у своєму ставленні до бюрократії на прямо протилежних позиціях. Тут він повний нігіліст. Бюрократія в його розумінні є абсолютним злом. Навіть звичайний перелік пунктів марксистської критики бюрократії вражає: підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника, тобто «присвоєння держави» чиновником; органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму; перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії; корпоративність, користолюбство цієї ієрархії; кар'єризм як спосіб її життя; посягання на монопольну компетентність; формалізм.

Найбільш інтегральною характеристикою Марксового бачення бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Незважаючи на те, що дана критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу, не можна відмовити у глибині і великій узагальнюючій силі поглядів К. Маркса - негативні прояви бюрократії він позначив точно. Його судження можуть бути застосовні до більшості сучасних бюрократій, але погляд К. Маркса на проблему містить принципову ідеологізовану однобічність, обмеженість.

Крім К. Маркса, з критикою бюрократії виступали такі політологи і соціологи, як Л. Мізес, Р. Мертон та інші. Вони вважали, що бюрократія досить швидко стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, чиновники використовують бюрократичні методи як самоціль для реалізації приватних інтересів (Р. Мертон); при пануванні бюрократії людина не може вважати себе вільною (Л. Мізес). Але якщо прийняти такого роду критику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому сучасні буржуазні державні апарати в різних країнах не тільки не «руйнуються під вагою власних злочинів», а й успішно справляються з рішенням

важливіших проблем і до того ж користуються у громадян високим авторитетом.

«Азіатська» концепція бюрократії. «Азіатська», або «імперська», концепція теорії бюрократії набула найповнішого втілення в азіатських країнах, її можна називати також «східною» і розглядати насамперед на прикладі її класичної форми – бюрократії китайської. «Китайська модель», незважаючи на її деякий формальний збіг з моделлю М. Вебера (насамперед система іспитів на право одержання посади і ступінчастість посадової ієрархії), за своїми фундаментальними принципами і цілями протилежна їй.

Одним із секретів її унікальної стабільності (протягом 2 тис. років до XIX ст.) було те, що попри всю гігантську роль чиновництва у функціонуванні системи, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою. Цьому служив принцип «атомізації» бюрократії. Для запобігання, здавалося б, неминучого в подібних випадках процесу утворення бюрократичної корпорації, діяла низка механізмів роз'єднання чиновників та їхніх інтересів.

До механізмів підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади як такій, не інтересам бюрократичної еліти, а лише милості правителя можна віднести:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їхню безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистої відособленості для просування вгору;
- особиста залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансова залежність чиновника не від жалування, а від його уміння вижати з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією.

Таким чином, азіатський тип бюрократії можливий тільки в умовах абсолютистських монархій, східних деспотій, при авторитарних правителях, таких як Й. Сталін. Даний тип

бюрократичної організації не сприяє раціональному функціонуванню державного апарату, є абсолютно неприйнятним для демократичних держав.

**Сучасна концепція бюрократії.** Сучасна концепція бюрократії (її ще називають «реалістичною») фактично є зараз пануючою в країнах західної демократії. По суті йдеться про поступове доповнення і модернізацію веберівської моделі.

**Основні тенденції розвитку державної служби.** На порозі ХХІ ст. державна служба стала одним з найголовніших інститутів розвинутих, правових країн, що розбудовують громадянське суспільство. Значне розширення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням ролі державного апарату в комплексному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин. Актуальним стає розвиток не тільки соціального, а й політичного партнерства.

У сучасних умовах глобалізації економічного розвитку і вирішення екологічних, соціальних та інших проблем розвинуті країни приділяють велику увагу вдосконаленню системи державного управління, визначальними складовими якої є державний апарат та державна служба.

Проблема підвищення результативності та ефективності державної служби традиційно вирішується за допомогою вдосконалення формальної організації. Головні організаційні принципи в цьому відношенні такі:

- цільова організація функціонування і відповідна їй структура міністерств, департаментів, агентств та інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- поєднання однотипної діяльності в єдиних підрозділах органу; відповідність і поєднання влади (повноважень) та власності;
- забезпечення єдиноначальності в тому розумінні, що кожна група підлеглих має одного керівника;
- обмеження кількості підлеглих, що підпорядковуються одному керівникові;
- диференціація лінійної, функціональної та штабної діяльності;
- використання принципу управління по відхиленнях, тобто дії керівництва мають випереджаючий характер і спрямовані на відновлення нормального перебігу управлінського процесу у разі

появи відхилень;

- забезпечення ланцюга команд зверху донизу і відповідальності знизу доверху.

Ефективність функціонування державної служби значною мірою залежить від якості персоналу. У зв'язку з цим особлива увага в західних країнах приділяється залученню кращих кандидатів на кожну посаду державного службовця, відбору їх на конкурсній основі та забезпеченню просування кадрів на підставі службових заслуг.

Таким чином, головне завдання державної служби полягає в результативному та ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності, спрямованої на вироблення і втілення в життя державної політики і рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства або його окремих сегментів.

**Основні ознаки та атрибути бюрократії.** Ознаки бюрократизму: формалізація, ієрархічність, регламентація властиві будь-якій системі соціального управління.

*Формалізація* – це метод відображення певної області у вигляді формальної системи, коли форма виділяється у якості особливого предмета дослідження незалежно від змісту. Такий метод полегшує вивчення предмета.

*Регламентация* – процес встановлення певних правил.

У ширшому розумінні слова *ієрархія* – це розташування частин або елементів цілого в певному порядку від вищого до нижчого.

*Ієрархічна структура* – множина будь-чого, частково упорядкована так, що існує тільки один елемент цієї множини, який не має попереднього, а всі інші елементи мають тільки один попередній; багаторівнева форма організації об'єктів з чіткою приналежністю об'єктів нижнього рівня певному об'єкту верхнього рівня. Графічно представляється у вигляді дерева.

Важливо відзначити, що при всіх відмінностях у визначенні поняття «бюрократія» вони єдині в одному головним атрибутом бюрократії є влада, що розуміється як можливість розпоряджатися, керувати людьми, матеріальними і духовними благами, жорстко регламентувати відносини між соціальними інститутами і групами, монополізувати інформаційні системи, насаджуючи тим самим певні стереотипи свідомості та поведінки людей.

Сукупність властивостей ідеального типу бюрократії, по думкам Вебера, повинна, перш за все, підвищити ефективність управління.



Одним з головних атрибутів бюрократії при цьому є передбачення результатів прийнятих рішень. Адже якщо норми права і управлінські приписи обов'язкові для всіх і відомі кожному громадянину, то рішення бюрократичних інстанцій очевидні.

Другим атрибутом бюрократії є раціональність. Передбачення дій соціальних інститутів вимагає від виконавця виключення з його вчинків особистісних і ірраціональних моментів поведінки, які не піддаються обліку і калькуляції.

Третьою характеристикою бюрократії, за Вебером, стає нівелювання соціальних і економічних розходжень. Це представляється можливим в результаті того, що при капіталізмі, вважає він, формальну рівність перед законом і освітні інститути забезпечують вільний і рівний доступ громадян до управління незалежно від соціального та економічного становища.

Четвертим істотною якістю бюрократії є незнищенність апарату. Сама сутність державного тіла, передовим ланкою якого є управління, а значить, бюрократія в веберівському сенсі, передбачає встановлення і підтримання соціального порядку і стабільного розвитку суспільства. Виконання цих головних завдань буржуазного раціонального держави створює ситуацію незамінності бюрократії для будь-якого суспільства.

Сім характеристик, з часом визнаних класичними атрибутами бюрократії (правила, спеціалізація, система відбору за оцінками, ієрархія, роздільна власність, знеособлення, облік), були запропоновані німецьким соціологом Максом Вебером. Відповідність цим характеристикам, на його думку, гарантувало високу ефективність організації. Вони широко використовувалися підприємствами, головною метою яких було забезпечення рентабельного, надійного і передбачуваного випуску продукції. Аж до 1960-х рр. приймалося допущення, що ієрархія, або бюрократія. Ключовими цінностями успіху вважалися чіткі лінії розподілу повноважень щодо прийняття рішень, стандартизовані правила і процедури, механізми контролю та обліку.

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

**Корупцією** є діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією»).

Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень передбачає перевищення ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, а також умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень.

Поняття корупції конкретизується шляхом виділення двох видів корупційних проявів: 1) корупційних діянь; 2) інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

*До корупційних діянь належать:*

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій (в тому числі діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування), матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави (в тому числі діяльність посадових осіб місцевого самоврядування), кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Під матеріальними благами слід розуміти матеріальні умови життєдіяльності, які здатні забезпечити достаток, матеріальне благополуччя, задовольнити матеріальні інтереси. Такі умови створюються шляхом використання відповідних властивостей майна.

**Матеріальні послуги** – це будь-які дії майнового характеру, тобто дії, які потребують певних затрат праці для збільшення або поліпшення якості майна, а отже, мають свою грошову оцінку. Отримання таких послуг пов'язане з витратами майнового характеру (певного майна чи праці). При вчиненні ж корупційного діяння зацікавлена особа одержує такі блага без витрат ним свого майна і своєї праці за рахунок коштів держави або інших осіб. Такими послугами можуть бути: отримання коштів або матеріальних цінностей, у тому числі будівельних матеріалів та запчастин, для проведення ремонту квартири, транспортного засобу, побутової

техніки, будівництва будинку, виконання робіт щодо догляду за літніми громадянами, дитиною тощо.

Пільгами визнаються встановлені законодавством переваги, що надаються особі (групи осіб), порівняно з іншими особами, і полягають у звільненні тих чи інших осіб від відповідних рівних для усіх або для певних категорій громадян обов'язків.

*Інші переваги* – це переваги (привілеї, додаткові гарантії), які не охоплюються поняттям «пільги», але ставлять певну особу в нерівне становище з іншими особами. Вони можуть полягати, зокрема, у праві на позачергове або першочергове одержання матеріальних благ чи послуг або пільг, які належать особі за законом. Наприклад, як отримання переваги може бути розцінене одержання квартири від держави особою, яка хоча і перебувала на обліку як така, що має право на першочергове одержання житла, але у відповідному списку таких осіб не була першою, тобто фактично одержала житло поза чергою.

Незаконним слід визнавати таке одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, яке взагалі не передбачене для неї (на яке вона за законом не має права), або, хоча й передбачене, але було одержане нею з порушенням встановленого законом порядку (в обхід закону).

Особливою формою (специфічним, замаскованим способом) незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг є прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості. За таких обставин особа приймає (одержує) предмети чи послуги за фіктивною вартістю. В результаті цієї фіктивності одержувач предметів чи послуг виграє матеріально. Він не сплачує за предмет чи послугу ту ціну, яка є дійсною і яку за них сплачують інші особи. При цьому зменшення для нього вартості предмета (послуги) відбувається у зв'язку з виконанням ним функцій держави.

Вартість предметів (послуг) є економічною категорією і включає в себе певну кількість суспільно корисної праці, затраченої на виробництво товару (послуги) і втіленої у ньому. Фактична (дійсна) вартість є відображенням істинної вартості предметів та послуг, тобто вартості як економічної категорії, що обраховується за допомогою конкретних економічних нормативів.

Специфіка одержання особою, уповноваженою на виконання

функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, як різновиду корупційного діяння обумовлена предметом правопорушення (кредит, позичка, цінні папери, нерухомість) та способом його одержання (шляхом використання пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством).

При цьому пільги і переваги можуть стосуватися безпроцентних кредитів чи позичок, безкоштовного чи з частковою оплатою придбання майна, одержання кредитів чи позичок за заниженими процентними ставками, а також переваг, пов'язаних з формальними моментами (одержання кредитів, позичок, майна поза чергою, у першу чергу, в іншому пільговому порядку тощо).

Використання для одержання особою кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна, пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, означає, що зазначені пільги взагалі не передбачені чинним законодавством, або конкретний суб'єкт корупційного діяння не належить до категорій осіб, на яких розповсюджуються передбачені законом відповідні пільги чи переваги, тобто їх дія на нього взагалі чи у даному випадку не поширюється. У зв'язку з цим при притягненні особи до відповідальності за корупційне діяння, необхідно з'ясувати, чи передбачає чинне законодавство відповідні пільги та переваги в одержанні вказаних кредитів, майна тощо і чи мала особа, стосовно якої вирішується питання про відповідальність за Законом України «Про боротьбу з корупцією», право ними скористатися.

Згідно з пунктом 8 Переліку робіт, який є додатком до зазначеного Положення, встановлено, що робота без зайняття штатної посади в інших установах, організаціях, підприємствах не є роботою за сумісництвом.

Одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, гонорару чи іншої винагороди за наукову, викладацьку, творчу діяльність або медичну практику Законом не заборонено, а тому корупційним діянням не вважається.

Не може визнаватися правопорушенням, пов'язаним із корупцією, входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консиліумів, навіть за умови одержання нею винагороди за виконану роботу, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки,

культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики.

Під іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, слід розуміти передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією» порушення спеціальних обмежень (ст. 5), вимог фінансового контролю (ст. 6, 9), невжиття заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10), невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11). Відповідальність за інші правопорушення, що мають «корупційний характер», тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність тощо.

До спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованих на попередження корупції, передбачених ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» відносять:

- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 1 ст. 5);

- зайняття підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, перебування повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працює, а також виконання роботи на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики) (п. "б" ч. 1 ст. 5);

- входження самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо,

- організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність (п. "в" ч. 1 ст. 5);

- відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримання її, надавання недостовірної чи неповної інформації (п. "г" ч. 1 ст. 5);

- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про

закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (п. "г" ч. 1 ст. 5).

Державні службовці, які є посадовими особами, несуть відповідальність також за порушення додаткових спеціальних обмежень:

- сприяння, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 2 ст. 5);

- неправомірне втручання, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень (п. "б" ч. 2 ст. 5);

- виступ повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють (п. "в" ч. 2 ст. 5);

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень (п. "г" ч. 2 ст. 5).

*Порушення вимог фінансового контролю* – це неподання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, декларації про доходи в порядку і на підставах, передбачених статтею 13 Закону України «Про державну службу» (ч. I ст. 6), та неповідомлення державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у письмовій формі у десятиденний строк про відкриття нею валютного рахунку в іноземному банку у податкову службу із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження іноземного банку (ч. II ст. 6).

При вирішенні питання про притягнення уповноважених осіб (керівників) до юридичної відповідальності за невжиття заходів щодо боротьби з корупцією необхідно звернути увагу на те, що зміст цього протиправного діяння полягає в тому, що керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень в межах своєї компетенції не вжили заходів щодо припинення корупційних діянь та негайно не повідомили відповідні державні органи про їх вчинення.

Умисне невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією означає

умисне не складання або невчасне складання протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, при наявності для цього відповідних підстав, або умисне неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, особою, на яку покладено ці обов'язки.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією» суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є особи, уповноважені на виконання функцій держави, до яких слід віднести державних службовців, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, посадових осіб місцевого самоврядування, а також військових посадових осіб збройних сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби).

Зазначені суб'єкти за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть адміністративну відповідальність на підставі ст. 3 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

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

У загальних положеннях Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» надано визначення термінів корупції та корупційного правопорушення, а також таких понять як неправомірна вигода, конфлікт інтересів, безпосереднє підпорядкування, близькі особи, члени сім'ї.

Слід звернути увагу, що нове антикорупційне законодавство не передбачає термінів, які були у Законі «Про боротьбу з корупцією», а саме: корупційні діяння, ознаки корупції, корупційні злочини, адміністративні корупційні правопорушення тощо. Всі ці поняття наразі охоплюються терміном корупційне правопорушення, під якими законодавець розуміє умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Статтею 4 Закону значно розширено коло суб'єктів

відповідальності за корупційні правопорушення. Поряд з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення віднесено також посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, аудиторів, нотаріусів, експертів, арбітражних керуючих, третейських суддів, посадових осіб міжнародних організацій та інших.

За приписами ст. 8 - особам, уповноваженим на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, заборонено безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки від юридичних та фізичних осіб. Зазначена норма на практиці застосовуватиметься в Україні вперше.

Статтею 12 передбачено нові умови щорічного декларування майна, доходів та видатків службових осіб. Також слід зазначити, що форму декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджено самим Законом.

Надзвичайно важливою в антикорупційному аспекті є ст. 22 Закону яка встановлює механізм, порядок і особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Вагомим доповненням до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» є Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Вказаним законом внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу України. Зокрема, ст. 27-2 доповнено положенням, відповідно до якого справи про завдання шкоди інтересам юридичної особи приватного права порушуються за заявою власника (співвласника) цієї юридичної особи чи за його згодою.

Суттєві зміни внесено до ст. 98, яка визначає порядок порушення кримінальних справ та доповнено ст. 112 щодо підслідності корупційних злочинів. Зокрема до підслідності слідчих органів прокуратури додатково віднесено значну частину корупційних злочинів.

Суттєві зміни та доповнення внесено до Кодексу України «Про адміністративні правопорушення». Слід мати на увазі що за цим Законом адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення може бути накладено не пізніше одного року з дня його вчинення (до цього – 6 місяців).

Кодекс доповнено новою главою 13-А, якою визначено нові



склади корупційних адміністративних правопорушень (ст. 172-2 – 172-9). Зокрема, встановлено відповідальність за: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2); пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9). Слід зазначити, що за всіма цими новими складами правопорушень законодавцем передбачено значні суми штрафів.

Суттєві зміни і доповнення внесено до Кримінального кодексу України. Зокрема, в новій редакції викладено ст. 18, якою визначено поняття спеціального суб'єкта злочину, а також службової особи. Слід зазначити, що визначення поняття службової особи значно розширено.

До Кримінального кодексу введено наступні нові склади злочинів:

- зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги;
- незаконне збагачення;
- комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- підкуп особи, яка надає публічні послуги;
- зловживання впливом.

Як вбачається, саме ці склади злочинів можна вважати корупційними, хоча конкретно визначення цього поняття у кримінальному законодавстві немає. Якщо узагальнити вищезазначене, то можна дійти висновку, що сьогодні у державі утворюється новий підхід до боротьби з корупцією, а його реалізація потребує координації не тільки правоохоронних органів, а й усіх гілок влади. Головна роль у цьому відведена саме прокуратурі.

## 9.5. Фактори запобігання проявам корупції

У наш час з'явилися нові фактори, які надають можливість корумпованим структурам вийти з підпілля, користуючись певною лібералізацією законодавства, різким переходом від планової економіки до ринкової. Те, що кілька років тому здавалося неможливим, нині є реальністю. У своєму соціальному розвитку Україна дійшла до стану, коли корупція стала певним атрибутом державного управління.

Корупція тісно пов'язана з організованою злочинністю і негативно впливає на функціонування державної влади – законодавчої, виконавчої, судової. Саме внаслідок цього корупція поступово перетворюється з ординарного злочину на соціальну хворобу, порушуючи при цьому законні права та інтереси громадян. Таке негативне явище як корупція вражає дуже широке коло суспільних відносин, які існують у державі. Передусім – це комплекс економічних відносин. Так, корупція призводить до розширення сфери тіньової економіки. Це насамперед спричиняє зменшення надходжень до бюджету держави у вигляді податків, зборів (обов'язкових платежів). Як наслідок – держава втрачає важелі управління економікою, загострюються соціальні проблеми через неможливість виконання зобов'язань щодо фінансування соціальної сфери. Загострюється бюджетна криза, знижується спроможність влади розв'язувати соціальні проблеми.

Проникнення корупції до органів виконавчої влади призводить до надання незаконних переваг та підтримки монопольного становища на ринку суб'єктів підприємницької діяльності. Таким чином порушується ст. 42 Конституції України, яка передбачає: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція».

Порушення ринкових механізмів спричиняє зниження ефективності ринку і дискредитацію ідеї ринкової конкуренції. Знижується довіра учасників ринку до спроможності влади встановлювати і дотримуватися чесних правил ринкової гри. Погіршується інвестиційний клімат, і проблеми подолання спаду виробництва, відновлення основних фондів не знаходять свого вирішення. Тому в економічній сфері необхідно сприяти конкуренції і позбавлятися монополії.

У сфері політичного життя держави поширення корупції може призвести до зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення володарювання олігархічних у групувань. Важливо відзначити й те, що поширення корупції призводить до зниження політичної конкуренції в державі, а реальна політична конкуренція слугує противагою та обмежувачем для корупції в політичній сфері, з одного боку, і для політичного екстремізму - з другого. Внаслідок цього знижуються шанси політичної стабільності. При цьому, з урахуванням інших умов, здійснюється плавний перехід від напівлегітимного лобізму до відвертої корупції.

Корупція є одним із факторів, який «роз'їдає» і виборчу систему держави. Першопричиною цього є недосконалість виборчого законодавства, яке надмірно захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців. З правової точки зору, у разі поширення корупції в державі дискредитується право як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства. У суспільній свідомості формується думка про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед владою.

Крім того, корумпованість правоохоронних органів призводить до зміцнення організованої злочинності, яка, об'єднуючись із корумпованими групами чиновників і підприємців, посилюється все більше, оскільки має доступ до політичної влади і можливості для відмивання грошей. Як наслідок – громадяни зневірюються у цінностях демократії, руйнуються демократичні інститути, ставиться під загрозу існування громадянського суспільства.

Не можна не відзначити й те, що всі ці фактори призводять до погіршення міжнародного іміджу держави, зростає загроза її економічної та політичної ізоляції.

Серед *причин корупції* можна назвати: невдале проведення економічних реформ; зволікання з проведенням адміністративної реформи, а отже, існування старої структури державних органів управління; збереження принципів закритості, келійності, непрозорості у прийнятті рішень державними органами; вкоріненість негативних чиновницьких традицій; низький рівень управлінської культури в органах державної влади; падіння життєвого рівня населення, зокрема державних службовців.

Прямолінійний підхід до викорінення корупції в органах виконавчої влади може негативно вплинути на фундаментальні права людини і громадянина. Програми і послуги, що передбачають

можливість виникнення корупції, складно ліквідувати повністю. Може виникнути потреба в бюрократичному механізмі для ефективного адміністрування, а більш сильне примушення або стримування є зовсім недешевим. Тому мета полягає не в досягненні повної чесності, а, скоріш, у значному підвищенні порядності і, таким чином, ефективності та дієвості щодо виконання обов'язків державними службовцями.

Водночас корупції краще запобігати, а також вести з нею боротьбу в умовах народовладдя, плюралізму, терпимості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, свободи слова та особистої безпеки – середовища, яке гарантує тільки демократія.

**Протидія корупції** – це система заходів політичного, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дій та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Беручи за основу вищенаведене поняття, виділяються головні напрями протидії корупції:

- 1) подальше вдосконалення законодавчої бази;
- 2) запобігання корупції;
- 3) виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень;
- 4) забезпечення покарання осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень;
- 5) поновлення порушених корупційними діяннями законних прав та інтересів осіб;
- 6) усунення наслідків корупційних діянь.

Особливу увагу потрібно приділити питанню запобігання корупції як одного з основних напрямів протидії цьому явищу. Під запобіганням у загальному тлумаченні слід розуміти особливий вид соціального управління, який покликаний забезпечити безпеку прав і полягає у розробленні та здійсненні спеціальних заходів щодо виявлення і усунення детермінант злочинності, а також у

запобіжному впливі на осіб, схильних до протиправної поведінки. При організації запобігання поширенню корупції, попередження її проявів необхідно врахувати низку **факторів**:

- *політичний*, пов'язаний з чітким розмежуванням компетенції органів законодавчої, виконавчої та судової влади на всіх рівнях;
- *нормативно-правовий*, який полягає у необхідності вдосконалення нормативно визначених механізмів реалізації Закону України «Про боротьбу з корупцією»;
- *організаційний*, що проявляється в необхідності вдосконалення взаємодії органів, що ведуть боротьбу з корупцією;
- *економічний*, обумовлений перехідним станом в управлінні економікою;
- *кадровий*, пов'язаний з удосконаленням системи добору та підготовки персоналу державної служби;
- *морально-психологічний*, зумовлений не розвиненістю традицій етики державних службовців.

До прийняття Закону України "Про боротьбу з корупцією" в Україні діяли нормативні акти, якими декларативно проголошувалася необхідність боротьби з корупцією, але при цьому не визначалися правові та організаційні засади для запобігання, виявлення та припинення проявів корупції, усунення шкідливих наслідків, завданих корупційними діяннями.

Розглядаючи засоби та методи запобігання корупції, передусім виділяються такі *основні види*:

- а) профілактичні дії;
- б) система правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією;
- в) діяльність державних органів щодо викорінення корупції.

Головним базисом очищення суспільства від корупції є запровадження демократичних засад у сфері суспільного життя та дерегуляція економіки, скорочення обсягів державного регулювання економікою. Стратегія профілактики корупційних діянь в економічній сфері полягає у виведенні частини економіки, яка перебуває в тіншовій сфері, на легальне існування. Така стратегія може розгортатися за умов удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та спрощення порядку стягнення податків.

У політичній сфері запобіганню корупційних діянь сприятиме

політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій у суспільному житті, формування Уряду на базі однієї партії чи на базі блоку партій, зростання їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності Уряду.

Досить поширеним порушенням в Україні є ігнорування державними службовцями заборони на господарську діяльність і заняття бізнесом. Найчастіше таке порушення законодавства про державну службу допускають народні депутати. З цього приводу, на нашу думку, необхідно вдосконалити законодавство, аби виключити можливість таких протизаконних дій.

У ряді економічно-правових заходів, спрямованих на зниження рівня корупційних діянь слід виділити і такий напрям роботи, як створення дійової економічно-фінансової системи контролю та протидії легалізації «брудних грошей».

Негативним процесам, пов'язаним з корупцією, певною мірою сприяє зволікання з проведенням адміністративної реформи, у процесі якої мали б бути конкретизовані та законодавчо визначені місце, роль та повноваження окремих механізмів держави відповідно до принципу розподілу влади, закріпленого у ст. 6 Конституції України.

Проведення адміністративно-правової реформи в Україні передбачає реформування системи органів виконавчої влади. Без здійснення системної, науково обґрунтованої адміністративної реформи не може йтися про досягнення відчутних результатів у сфері протидії корупції. Між реформою державного управління і результативністю протидії корупції існує безпосередній причинний зв'язок. Фрагментарні рішення щодо змін у системі державного апарату не можуть змінити ситуацію у сфері боротьби з корупцією.

Діяльність виконавчої влади в нових ринкових умовах пов'язується з активізацією боротьби з корупцією у системі цих органів. Передбачається створити такі умови протидії корупційним діям, які виключали б можливість протизаконної діяльності певної частини державних службовців.

За критерієм цільової спрямованості розрізняють *загальносоціальне* та *спеціально-кримінологічне* запобігання корупції. ***Загальносоціальне запобігання корупції*** – це діяльність органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з виявлення, нейтралізації та усунення соціальних передумов корупційних діянь. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання

проявам корупції – це цілеспрямована дія органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та посадових осіб, які за своїми службовими обов'язками мають боротися з корупцією, на безпосередні чинники корупційних діянь, що передбачає використання спеціальних кримінологічних засобів.

Заходи загальносоціального та спеціально-кримінологічного характеру мають розроблятися і здійснюватися одночасно, в межах реалізації єдиної системи запобігання корупції. Кожен з таких заходів відіграє у профілактичній антикорупційній діяльності свою особливу роль. Водночас загальносоціальне запобігання за характером і масштабом профілактичного впливу є головним у системі запобігання корупції. Провідне місце у профілактичній діяльності належить заходам, спрямованим на демократизацію українського суспільства, стабілізацію політичної ситуації, реформування політичних відносин, розв'язання найгостріших соціальних проблем, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. Характер профілактичних заходів обумовлюється рівнем їхнього наукового обґрунтування, глибиною з'ясування факторів, що породжують корупцію на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Заходи загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції переплітаються, взаємно переходять один в інший. Заходи соціально-кримінологічного запобігання корупції спрямовані на певний вид корупційних правопорушень, а заходи загальносоціального запобігання здійснюють профілактику, як правило, всього комплексу соціальних передумов корупції, причин та умов виникнення більшості видів корупційних правопорушень.

**Спеціально-кримінологічне запобігання корупції** – це діяльність з розроблення та реалізації системи спеціальних заходів, спрямованих на усунення, нейтралізацію, обмеження дій факторів корупції, перешкоджання здійсненню протиправні дії конкретної особи щодо реалізації наміру вчинення корупційного правопорушення, припинення корупційної діяльності, яка вже почалася, з метою недопущення протиправного результату чи переростання корупційного діяння в більш небезпечне. Спеціально-кримінологічне запобігання корупції, на відміну від загальносоціального, спрямоване на профілактику та припинення корупційних проявів.

Антикорупційні заходи спеціально-кримінологічного

запобігання корупції в органах виконавчої влади можуть мати застережний або обмежувальний характер і полягають у встановленні певних вимог, обмежень чи заборон стосовно осіб, які претендують на службу в органах виконавчої влади, проходять таку службу чи звільнилися з неї. Профілактичні антикорупційні заходи визначають вимоги, обмеження та заборони, які:

- застосовуються у разі прийняття (призначення чи обрання) особи на державну службу;
- встановлюються для службовців під час проходження ними служби (перебування на службі);
- передбачаються для осіб, які звільнилися з державної служби (заборона працювати на підприємствах, які вони контролювали; заборона займати певні посади чи займатися певною діяльністю, балотуватися на виборні посади тощо).

Одним із найважливіших заходів спеціально-кримінологічного запобігання є суворе дотримання встановлених правил добору кадрів на посади державних службовців в органах виконавчої влади України. Необхідно ретельно перевіряти ділові та моральні якості кожного кандидата, який претендує на таку посаду, щоб виключити можливість призначення людей нечесних, корисливих, безвідповідальних, забезпечити постійний контроль за виконанням державним службовцем покладених на нього обов'язків з точки зору добросовісності, відданості справі та компетенції, зміцнити дисципліну праці.

Отже, цілеспрямована боротьба з корупцією потребує тривалих соціально-економічних, політичних і правових перетворень. Ця діяльність має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів, при цьому пріоритетна роль має надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру.



## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «бюрократія» в контексті публічного адміністрування?
2. Наведіть принципи теорії раціональної бюрократії, запропонованої М. Вебером?
3. Визначте основні ознаки та атрибути бюрократії?
4. У чому полягає сучасна концепція бюрократії в системі публічного адміністрування?
5. Визначте нормативно-правову базу запобігання корупції в Україні.
6. Сформулюйте основні положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»?
7. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» дайте визначення поняттю «корупційне правопорушення»?
8. Наведіть основні положення Кодексу України «Про адміністративні правопорушення»?
9. Сформулюйте основні положення Кримінального кодексу України?
10. Назвіть орган державної влади, який здійснює формування державної антикорупційної політики та реалізацію антикорупційної стратегії?
11. Ким відшкодовуються збитки, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних дій суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції?
12. Яку відповідальність передбачає пропозиція (надання) неправомірної вигоди особі, що погоджується за такі вигоди вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави?
13. Назвіть вид порушення, що визначається незаконним входженням державного службовця безпосередньо або через підставних осіб до складу органу управління чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку?
14. Назвіть систему факторів запобігання корупції?
15. Визначте систему заходів загально соціального запобігання корупції?
16. Наведіть приклади спеціально-кримінологічних заходів запобігання корупції?

## **ТЕМА 10. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**10.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.**

**10.2. Концептуальні засади підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування.**

**10.3. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування.**

### **10.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування**

Сучасна українська реальність свідчить про порушення зв'язків людини із соціальним світом. Воно характеризується втратою державою керованості суспільними справами і процесами; неефективним використанням грошей платників податків; зниженням якості послуг, що надаються населенню; посиленням бюрократизму при прийнятті рішень; значним падінням довіри з боку споживачів державних послуг до органів державної влади; проявами дисфункціональності в управлінні тощо

Для кардинальної зміни ситуації на краще необхідно, щоб концепція адміністративної держави поступилася місцем концепції ефективної держави. При цьому головний мотив оновлення державних інститутів з метою сучасного сприйняття держави кожним її громадянином має бути сформульовано так: «Держава для людей, а не люди для держави».

Тому не випадково на сучасному етапі ставиться питання про необхідність задля підвищення ефективності діяльності органів влади в цілому переходу до нових *моделей державного управління* («нового публічного менеджменту»), які мають:

1) запроваджувати форми управління, які, на відміну від традиційної бюрократії, орієнтовані на споживача, ринок і власних співробітників, тобто здійснювати перехід від адміністрування до менеджменту;

2) приділяти значно більше уваги, порівняно з традиційною моделлю, досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;

3) бути спрямованими на створення більш гнучких організацій;

4) приділяти значну увагу чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей;

5) відмовитися від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності, – вище керівництво органів влади не повинно розглядатися як політично нейтральне стосовно діючих політиків;

б) бути зорієнтованими на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності;

7) підтримувати тенденцію до зменшення ступеня й сфери впливу органів влади, чому сприяють приватизація, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів і т. п. заходи.

В новому публічному менеджменті організаційна та персональна ефективність безпосередньо пов'язана з досягненням визначених цілей, отриманням певних результатів. Це дозволяє встановлювати конкретні вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями.

Впровадження нового публічного менеджменту передбачає здійснення певних заходів, а саме: перетворення керівників публічних організацій на професійних менеджерів; зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом; опрацювання ясних стандартів та індикаторів ефективності; дезагрегування організаційних одиниць; запровадження елементів конкуренції; акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів; запозичення й адаптації деяких управлінських практик приватного сектора. При останньому необхідно враховувати те, що в управлінні публічними і приватними організаціями існують як подібність, так і відмінність.

Подібність полягає в тому, що управління будь-якою організацією передбачає здійснення стратегічних виборів, визначення цілей, забезпечення їхнього досягнення при ефективному використанні ресурсів і гарантію якості кінцевого продукту (результату). При цьому як ті, так і інші організації, відповідальні і підзвітні перед своїми основними реципієнтами. А відмінність визначається специфічними особливостями публічних і приватних організацій. Так, якщо приватні організації в основному залежні від ринку, то публічні – від політичної і соціальної сфери. У той час, як приватний сектор орієнтований на задоволення споживчих потреб і

запитів, публічний – переважно на задоволення політичних запитів, як засобу досягнення політичної та соціальної стабільності. Однак, тенденції сучасного світу є такими, що подібність в управлінні публічними і приватними організаціями збільшується, а відмінність – зменшується.

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Врешті-решт, йдеться про ефективність суспільної системи. Суспільству, державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, *ефективність управління* – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте, це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

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

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

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

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;

- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

*Критерії загальної соціальної ефективності* державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів. В теорії і практиці публічного адміністрування видокремлюють за рівнем загальності такі групи критеріїв:

1) *критерії комплексної соціальної ефективності*, в яких акцент робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення основних проблем розвитку суспільства. В якості інтегрованого критерію цього рівня може розглядатися соціальний ефект як сукупний і загальний позитивний результат, який отримує суспільство як при створенні, так і при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ;

2) *критерії спеціальної соціальної ефективності* (доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управляючої підсистеми, її підструктур та ланок, витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управляючої підсистеми, складність її організації і діяльності), які є визначальними при оцінці ефективності організації та функціонування системи органів виконавчої влади;

3) *критерії конкретної соціальної ефективності*, за якими ефективність визначається на рівні кожного державного органу через його управлінські рішення;

4) наступна група критеріїв – *індивідуальної соціальної ефективності* – за якими має оцінюватися ефективність посадових осіб органів виконавчої влади (державного управління).

## **10.2. Концептуальні засади підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування**

Підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту.

Раціоналізація управління має відбуватися на наукових засадах. Це обумовлює потребу подальшої теоретичної розробки методологічних основ організації державного управління, наукового пошуку та обґрунтування конкретних шляхів впровадження в практику управління нових методів роботи.

Програмним документом, відповідно до якого сьогодні здійснюється вдосконалення державного управління, є Концепція адміністративної реформи в Україні, де визначено, що метою адміністративної реформи є «створення ефективної системи державного управління», а її завдання – «формування ефективної організації виконавчої влади». Відповідно до мети реформи актуальним напрямом наукового дослідження є подальша розробка поняття «ефективність управління» та показників (критеріїв), за допомогою яких має здійснюватися оцінка ступеня ефективності державного управління. Вказані проблеми набувають наразі нагальної потреби вирішення у зв'язку з підписанням Україною низки міжнародно-правових актів, які містять певні вимоги щодо надійності, відкритості, ефективності та результативності державного управління.

З метою підвищення ефективності діяльності щодо реалізації функції вдосконалення системи державного управління доцільно дотримуватися комплексу вимог, що забезпечують цілеспрямованість заходів щодо виконання зазначеної функції. Передусім, вдосконалення державного управління має охоплювати всі ланки управлінської системи та внутрішню організацію органів виконавчої влади, що дозволить уникнути неузгодженості в удосконаленні окремих ланок системи державного управління (прикладом такої диспропорції сьогодні може стати запізнення судової, парламентської та муніципальної реформ порівняно з реформою центральних органів виконавчої влади), що може призвести до зниження ефективності системи в цілому.

До найбільш діючих перетворюючих технологій, що дозволяють

стало підвищувати організаційну ефективність, належать суцільно-якісне управління, реінжиніринг і маркетинг. Суцільно-якісне управління передбачає здійснення змін основних робочих процесів і підтримку цих змін у часі, зв'язуючи при цьому те, що, як і для кого робить організація. Під час впровадження суцільно-якісного управління в організації необхідно брати до уваги три стратегічних фактори, що впливають на його успішність, – планування діяльності, організаційну реструктуризацію і зміну політики в управлінні трудовими ресурсами, – а сам процес впровадження включає шість основних складових: участь співробітників, їх постійне навчання, взаємодію із зовнішніми реципієнтами, реалізацію спочатку локальних проектів, використання як основи вже існуючих процедур, зміну організаційної культури.

Як свідчать результати емпіричних досліджень, в органах влади в Україні, незалежно від їхнього статусу, є необхідні підстави для впровадження суцільно-якісного управління, особливо в «високоєфективних» організаціях. До таких підстав слід віднести:

1) поширення розуміння працівниками органів влади необхідності підвищення ефективності діяльності;

2) прагнення до впровадження системи оцінки ефективності діяльності як окремих співробітників, так і організації в цілому;

3) тенденція все більшого спрямування своєї діяльності на задоволення інтересів і потреб клієнтів;

4) поступове посилення взаємодії із зовнішніми реципієнтами;

5) надання переваги таким чинникам як професіоналізм і компетенція при доборі нових працівників на роботу;

6) широке запровадження системи постійного професійного навчання або підвищення кваліфікації співробітників;

7) наявність в основному командної роботи співробітників, тобто намагання спільного розв'язання проблем, що існують.

Реінжиніринг, який можна визначити як перегляд фундаментальних основ організації шляхом радикального переконструювання її процесів, систем і структур для досягнення визначених результатів, схожий із суцільно-якісним управлінням у своїй спрямованості на підвищення ефективності, але є більш стратегічним. Основними принципами реінжиніринга є такі:

- організація діяльності навколо результатів, а не функцій;
- встановлення паралелей у послідовному багатоетапному процесі;
- перетворення спадної інформації у висхідну;

- одержання інформації відразу, з її джерела;
- забезпечення для клієнтів, за можливості, однієї точки контакту;
- досягнення безперервності у здійсненні основних видів діяльності;
- запобігання «рутинізації» діяльності.

### 10.3. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування

Враховуючи, що категорія «ефективність» має широке застосування у різних галузях наук для виокремлення найбільш популярних теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності в державному управлінні було застосовано ряд методів наукового дослідження. Аналіз наукових джерел дав можливість виокремити найбільш використовувані визначення ефективності у XX та на початку XXI століть, а також за допомогою методу співвіднесення продемонструвати, що спостерігається перенесення розуміння ефективності у державне управління з наданням їй нового змістовного значення. Здебільшого домінують наукові підходи, притаманні економічній, юридичній та психологічній наукам (рис. 10.1).

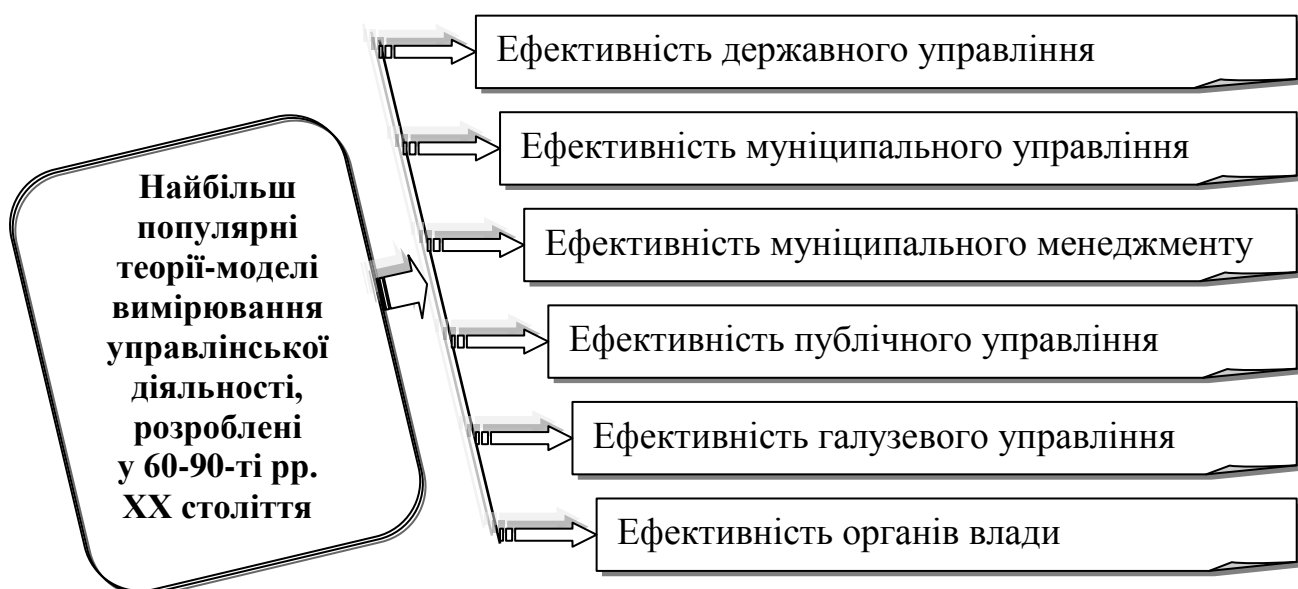


Рис. 10.1. Узагальнена схема впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності



Найбільш застосовними в державному управлінні є наступні моделі вимірювання ефективності: економічної, соціальної, соціально-економічної систем управління, управління персоналом (державними службовцями), діяльності управлінця, управлінських рішень, організації (структури та діяльності), взаємодії органів влади, взаємодії з громадськими організаціями та громадянським суспільством, регіонального управління, муніципального управління та менеджменту, муніципальної служби.

Найменше приділено уваги дослідженню наступних видів ефективності: соціально-психологічної, суспільної діяльності, інституціональності, соціальних технологій, інноваційної діяльності, наукової діяльності, планування, впливу керівника, соціально-економічної інфраструктури, публічного управління, впровадження інформаційних технологій в державному управлінні.

Теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності, притаманні іншим галузям наук, стали основою наукових розвідок в державному управлінні. Вони згруповані на два блоки. Перший, це теорії – моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: економічна, соціально-економічна, управління, менеджменту, управління народним господарством, систем управління, керуючої системи, удосконалення управління, праці, цільова, інституціональної діяльності, рішення, формування територіально-виробничих комплексів, планування, інноваційної діяльності, соціально-економічної інфраструктури, організацій, які визначаються кількісними показниками. Вони лягли в основу вимірювання декількох складових системи державного управління: управління державними підприємствами, публічних організацій, управління працею як предмету соціальної взаємодії, регіонального управління та планування, муніципального управління, муніципального менеджменту, бюджетного регулювання, маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування, ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій, діяльності державних установ, управління ринковими операціями, організаційної діяльності, галузей державного управління, наукових розробок, інтелектуального потенціалу, удосконалення управління.

Другий, це теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: соціальної, управління персоналом, діяльності управління, суспільної діяльності, стилю управління,

соціально-психологічна, впливу керівника, які вимірюються якісними показниками. Вони стали підґрунтям для вимірювання таких складових системи державного управління: взаємодії органів влади і громадських об'єднань, публічного управління, публічних організацій, управлінської діяльності, управління персоналом, етнонаціональної стабільності, правового регулювання державного управління, комунікацій, зворотного зв'язку, мовної політики, інформаційно-психологічної безпеки, взаємодії із соціальним середовищем.

Методом узагальнення виділено 28 теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності, які класифіковано за впливом на сучасне державне управління: економічна ефективність, соціальна ефективність, соціально-економічна ефективність, ефективність управління, ефективність управління народним господарством, ефективність менеджменту, ефективність систем управління, ефективність керуючої системи, ефективність удосконалення управління, ефективність праці, ефективність управління персоналом, ефективність діяльності управління, цільова ефективність, ефективність суспільної діяльності, інституціональна ефективність діяльності, ефективність рішення управлінської ситуації, економічна ефективність формування територіально-виробничих комплексів, ефективність планування, ефективність інноваційної діяльності, ефективність впливу керівника, ефективність соціально-економічної інфраструктури, ефективність стилю управління, ефективність організацій, соціально-психологічна ефективність, ефективність регіонального управління, економічний ефект, соціальний ефект, ефекти управлінської діяльності.

Відповідно вони використовуються при вивченні та дослідженні різноманітних видів вимірювання ефективності, які класифіковано *за спрямованістю* на види діяльності у системі державного управління: ефективність взаємодії органів влади і громадських об'єднань на регіональному рівні; ефективність управління державними підприємствами; ефективність публічного управління; ефективність публічних організацій; суспільна ефективність; ефективність суспільного сектора економіки; ефективність управління працею як предмету соціальної взаємодії; ефективність регіонального управління та планування; ефективність діяльності регіональних органів влади; ефективність діяльності територіальних органів влади; ефективність місцевого самоврядування; ефективність організації та

практики муніципальної служби; ефективність управління діяльністю муніципальної служби; ефективність муніципального управління; індивідуальна ефективність працівників; ефективність соціального управління; ефективність соціальних технологій; ефективність стратегічного планування; ефективність державного регулювання; ефективність управлінської діяльності; ефективність бюджетного регулювання; ефективність маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування; ефективність управління персоналом в органах державного управління; ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій; інституціональна ефективність; ефективність діяльності державних установ; ефективність управління ринковими операціями; ефективність етнонаціональної стабільності; ефективність організаційної діяльності; ефективність правового регулювання державного управління; соціальна ефективність; суспільна ефективність; ефективність галузева; ефективність комунікацій; ефективність спілкування; соціально-економічна ефективність; ефективність зворотного зв'язку; ефективність спільної дії; ефективність національної безпеки; ефективність наукових розробок; ефективність удосконалення управління; ефективність інтелектуального потенціалу; ефективність державного впливу; ефективність мовної політики; ефективність інформаційно-психологічної безпеки; ефективністю взаємодії з соціальним середовищем, ефективність органів влади.

Роблячи висновки зазначимо, що питанням ефективності публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів зовсім не приділено уваги у галузі державного управління: відсутні як розрізнені, так і інтегративні показники ефективності. Сама категорія «публічне управління» трактується неоднозначно й у загальному сенсі є складовою теорії управління великими системами. Втім, на сучасному етапі розвитку науки державного управління зустрічається певна кількість концептуальних підходів до визначення терміна «публічне управління».

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуються визначення основних критеріїв визначення ефективності публічного управління органів державної влади в містах-мегаполісах. Важливими постають питання окреслення складових ефективності задля виділення як кількісних, так і якісних показників, що стане підґрунтям формулювання дефініції «ефективність публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів».

***Критерії результативності та ефективності публічного адміністрування.*** Аналіз управлінської діяльності в державних установах та організаціях пов'язаний із питанням аналізу її ефективності. Остання як відображення практичного аспекту процесу управління є складовою загального підвищення ефективності управління в системі державної служби. Ефективність управлінського процесу не зводиться лише до успішної реалізації управлінських функцій, запровадження інноваційних управлінських технологій та економного використання фінансових, технічних, людських та інших ресурсів, а є більш широким поняттям, яке втілюється у подальшій реалізації всіма учасниками управлінського процесу свого потенціалу, і, як наслідок, актуалізує розвиток всієї управлінської системи.

Відповідно до цих аспектів ефективність управлінської діяльності в системі державної служби сьогодні визначена як соціально-економічна категорія, яка відображає результат здійснення управлінських дій через максимально можливу реалізацію керівником у професійній діяльності його особистісного, соціального та професійного потенціалів при одночасному задоволенні потреб усіх учасників управлінських відносин, тобто окремих керівників, працівників, соціальних груп (колективів), організацій тощо. Основними принципами, що забезпечують ефективність управлінської діяльності в системі державної служби, є науковість, комплексність, наскрізність, гуманізація, демократизація, відповідність державним вимогам, урахування індивідуального підходу.

Під соціально-психологічною ефективністю управління розуміється результат здійснення управлінських впливів, що базуються на урахуванні соціальних, психологічних, технологічних, акмеологічних особливостей учасників управлінського процесу й спрямовані на організацію та підтримання управлінської взаємодії з метою успішної реалізації функцій та виконання завдань, що стоять перед установою чи організацією. Соціально-психологічна ефективність управлінської діяльності проявляється на двох рівнях: 1) рівні соціально-психологічної ефективності організації; 2) рівні соціально-психологічної ефективності суб'єктів управлінського процесу. Відповідно критерії ефективності управлінської діяльності систематизовано за двома блоками – організаційним та особистісним.

*Організаційний блок* становлять критерії, що розкривають успішність діяльності установи чи організації як суспільної одиниці. До них належать:

1) цілеспрямованість організації (характеризує готовність організації до досягнення цілей);

2) згуртованість організації (характеризує стійкість та міцність міжособистісних взаємодій в організації, психологічний стан системи функціональної взаємодії співробітників в організації);

3) інтегративність організації (характеризує стан соціально-психологічного розвитку організації, визначає рівень узгодженості дій та структурованості професійних обов'язків);

4) відносна стабільність організації (визначає швидкість плинності кадрів в організації та пов'язану з нею динаміку соціально-психологічних станів в організації: соціально-психологічного клімату, рівня конфліктності тощо);

5) самоорганізованість організації (розкриває рівень розвитку в організації процесів управління та самоуправління, характеризує специфіку структурно-функціональної взаємодії членів організації в соціальних групах: малих, середніх, великих); 6) саморозвиток організації.

*Особистісний блок* включає критерії ефективності діяльності учасників процесу управління (суб'єктів управління):

1) активність суб'єктів управління як діяльнісний компонент психології особистості (свідчить про рівні психофізичної та соціально-психологічної життєдіяльності працівників);

2) задоволеність трудовою діяльністю (розкриває особистісне ставлення працівника до роботи, інших членів колективу, до самого себе; дає змогу проаналізувати соціально-психологічні характеристики функціонування організації);

3) умотивованість суб'єктів управління (розкриває наявність свідомої причини трудової, пізнавальної, комунікативної та іншої активності членів групи як обов'язкової умови її ефективності);

4) емоційність (характеризує емоційне ставлення людей до взаємодії в соціальних групах);

5) стресостійкість (розкриває індивідуальну особистісну властивість швидко мобілізувати власний емоційно-вольовий потенціал для протидії різним деструктивним силам, є проекцією загального соціально-психологічного стану функціонування організації).

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть фактори, з якими пов'язана ефективність діяльності публічних адміністрацій?
2. Визначте інструменти діяльності публічних адміністрацій щодо підвищення їх ефективності?
3. Який критерій ефективності функціонування органів виконавчої влади передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи?
4. За якими напрямками на практиці здійснюється оцінка ефективності державного управління?
5. У чому полягає зміст методу «управління за цілями»?
6. Визначте змістовне тлумачення поняття «Легітимність влади»?
7. У чому полягає відмінність ефективності та легітимності влади?
8. Накресліть узагальнену схему впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності.
9. Назвіть соціальні результати, які можуть бути підсумком ефективності діяльності публічних адміністрацій?
10. Сформулюйте критерії результативності та ефективності публічного адміністрування?
11. Визначте критерії ефективності управлінської діяльності за організаційним блоком?
12. Сформулюйте критерії ефективності управлінської діяльності за особистісним блоком?

## ТЕМА 11. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

**11.1. Формування підходів до соціальної політики.**

**11.2. Роль публічного адміністрування у забезпеченні населення суспільними благами.**

**11.3. Принципи та показники оцінки ефективності реалізації соціальної політики.**

### 11.1. Формування підходів до соціальної політики

*Соціальна політика* – це діяльність держави, інших політичних та соціальних інститутів, яка направлена на прогресивний розвиток соціальної сфери суспільства, удосконалення умов, способу та якості життя людей, забезпечення певної частини її життєвих потреб, надання громадянам необхідної соціальної підтримки, допомоги та захисту з використанням для цього наявного фінансового та іншого суспільного потенціалу. Соціальна політика держави – одна з головних складових внутрішньої політики держави, її владних структур і політичних сил, що стоять за ними, напрям політичної діяльності, ціллю якого є вирішення соціальних проблем. В соціальній політиці знаходить практичне втілення функціонування соціальної держави.

Соціальну політику розглядають як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, що розробляються та реалізуються державними і недержавними органами, організаціями й установами, спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату.

Соціальна політика формується й реалізується в процесі діяльності суб'єкта не тільки в особі державних структур, але й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а також виробничих і інших колективів, тобто соціальна держава зацікавлена залучати як суб'єкта соціальної політики всіх зацікавлених структур і осіб. Вона спрямована на досягнення соціальних цілей і результатів, зв'язаних з поліпшенням матеріального і соціального добробуту, підвищення якості життя населення й досягнення суспільно-політичної стабільності, запобігання можливого виникнення вогнищ соціальної напруженості. Соціальна політика реалізується шляхом

організації взаємин різних елементів соціальної структури суспільства, що приводить до збереження або зміни соціального стану населення в цілому або складових його класів, прошарків, спільнот.

На мезорівні головним суб'єктом соціальної політики виступають органи влади регіонів. На мікрорівні основним суб'єктом соціальної політики є родина. При перебуванні суб'єктів соціальної політики між собою в ієрархічній залежності суб'єкти більш низького рівня стають об'єктами соціальної політики, що проводиться суб'єктами вищестоящего рівня.

Соціальна політика держави на нинішньому етапі націлена в більшій мірі на розвиток систем освіти, охорони здоров'я і культури, соціального забезпечення, житлового й комунального господарства, соціально-побутового обслуговування населення. Питання підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів для участі в суспільному виробництві відповідно також вирішуються в більшій мірі на регіональному рівні. На перехідному етапі будівництва соціальної держави всі зацікавлені суб'єкти соціальної політики повинні сконцентрувати основні зусилля в галузі соціальної політики на наступних основних напрямках:

- забезпечення зростання грошових доходів населення і зменшення їхньої диференціації на основі збільшення заробітної плати, підвищення частки оплати праці у валовому внутрішньому продукті, поліпшення пенсійного забезпечення в ході проведення пенсійної реформи і посилення адресності соціальної підтримки населення (перерозподіл соціальних витрат на користь незаможних при одночасному скороченні соціальних трансфертів забезпеченим родинам, переведення пільг і компенсацій у грошові виплати найбільш нужденним громадянам);

- значне скорочення соціальної й економічної бідності, мінімізація крайньої бідності в місцях її найбільшої концентрації, зміцнення соціальної безпеки громадян.

Суть соціальної політики держави – забезпечення умов для підвищення добробуту, рівня життя населення, створення соціальних передумов у формуванні економічних стимулів розвитку виробництва. У соціальній державі ідея реалізації сильної, ефективної соціальної політики висувається на перший план.

У структурі соціальної політики розглядаються три рівні:



державний, регіональний, місцевий. Питання фінансування розвитку освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства і побутового обслуговування населення в основному повинні вирішуватися на рівні вищих органів державної влади. Усі три рівні (державний, регіональний, місцевий) перебувають у безперервній взаємодії, взаємообумовлені і становлять нерозривну єдність. Тому соціальну політику, яка вже на етапі формування являє собою тристоронній процес розробки взаємно погоджених принципів вирішення соціальних проблем, називають триєдиною соціальною політикою. У соціальній державі реалізація такої соціальної політики здійснюється на всіх трьох рівнях, що становлять собою цілісну систему.

Під цілісністю трирівневої системи ми маємо на увазі не просто суму складових структур або ж перенесення властивостей кожної складової в єдине ціле, а інтегральну структуру, що складається з частин, що знаходяться у нерозривній єдності і становлять єдність. Сполучення цих частин здійснюється за принципом системності. Системність щодо сполучення державного, регіонального і місцевого рівнів реалізується при гармонізації інтересів усіх трьох рівнів, а також при чіткому визначенні їхніх пріоритетів і повноважень. Структурна система соціальної політики включає *економічний, правовий, культурний, демографічний, національно-етнічний* й інші аспекти.

На всіх рівнях пріоритетом є реалізація таких функцій соціальної політики держави:

- протидія тенденції погіршення демографічної ситуації, гострим проявам депопуляції населення в ряді регіонів;
- запобігання масової бідності населення, особливо слаборозвинених і депресивних регіонів, стримування процесу майнового розшарування на найбідніших і найбагатших;
- мінімізація негативних наслідків масового безробіття, особливо в індустріальних районах;
- цілеспрямована допомога населенню, що попало в кризове становище;
- вживання додаткових заходів стосовно населення, що потрапило в тяжке становище.

Важливим є досягнення оптимального сполучення економічної і соціальної політики, державного, регіонального і місцевого рівнів при розробці й реалізації напрямів соціальної політики. Серед

універсальних для всіх трьох рівнів принципів соціальної політики варто виділити наступні;

- загальність у сполученні з диференційованим підходом до різних груп населення;
- активність і адресність;
- динамізм і гнучкість;
- соціальне партнерство;
- наукова обґрунтованість соціальних нормативів і стандартів.

Правове регулювання в соціальній сфері формується під впливом державної соціальної політики, що уточнюється в урядових програмах соціальних реформ. Правове регулювання соціальної сфери здійснюється також підзаконними нормативними правовими актами: Указами Президента України, постановами Уряду України, актами виконавчої влади суб'єктів держави. У той же час варто враховувати, що регулювання соціальної сфери (включаючи правове регулювання) має визначену інерційність і засноване на тім положенні, що таке регулювання повинно привести до результатів не нижче наявних до включення процесу регулювання. Крім того, правова база розвитку соціальної сфери містить у собі три рівні, сформованих відповідно вищими органами влади держави, суб'єктами регіональних і місцевих утворень.

Формування соціальної політики повинно здійснюватися на основі системного підходу, що містить у собі наступні етапи:

- формулювання цілей;
- розробка роз'яснювального апарату;
- аналіз причин і наслідків;
- вироблення шляхів і засобів досягнення цілей;
- визначення критеріїв оцінки і механізмів прийняття рішень;
- розробка механізму (індикаторів) визначення і процедур аналізу стану соціальних процесів;
- визначення переліку соціальних послуг, соціальних стандартів і норм, що визначають ступінь забезпечення соціальних гарантій;
- розробка показників соціальної структури і соціальної інфраструктури, норм забезпечення соціальними послугами;
- розробка функціональних обов'язків суб'єктів соціальної політики, визначення механізму розмежування повноважень і відповідальності в розвитку соціальної сфери кожного регіону.

Необхідні для цього матеріальні ресурси соціальна держава

формує перерозподілом доходів від збору податків. Соціальна політика в умовах ринкової економіки покликана задовольняти життєві потреби людей, що не можуть у силу об'єктивних обставин забезпечити себе самостійно, і виходить із того, що основна маса здорових і працездатних людей сама задовольняє свої життєві потреби (здобуває харчування, одяг, житло, організовує дозвілля) прийнятним для суспільства способом.

Стосовно удосконалення умов життя соціальна політика соціальної держави припускає:

- поліпшення умов трудової діяльності людей, підвищення рівня її безпеки, регулювання трудових відносин на підприємствах і в організаціях будь-яких форм власності;
- планування, забудову і благоустрій населених пунктів, створення і підтримка в належному стані дорожньої мережі;
- організацію транспортного обслуговування населення і забезпечення послугами зв'язку й інформації;
- охорону навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки життя населення;
- сприяння налагодженню й успішному функціонуванню системи торговельного і побутового обслуговування населення;
- створення сприятливих умов для розвитку особистої підприємницької ініціативи;
- організацію охорони суспільного порядку.

Соціальна політика, здійснювана всіма зацікавленими суб'єктами, покликана удосконалювати спосіб життя людей, розвивати їхні позитивні якості: працьовитість, суспільну активність, відповідальність і моральність.

Економічним фундаментом української моделі соціальної держави має бути високо розвинута, соціально орієнтована ринкова економіка, яка б забезпечувала як задоволення матеріальних і духовних потреб населення, так і збереження навколишнього середовища та гармонію природи й суспільства. При цьому стає питання про підвищення ролі та відповідальності держави в економічній сфері, тобто необхідно повернутися до питань щодо колективної форми власності, до максимального збільшення числа приватних власників, оскільки тільки економічна свобода і високий рівень достатку роблять людей дійсно вільними.

Соціальна політика в державі стає орієнтиром і стимулом соціального ринкового господарства, оскільки успішно здійснювана

економічна політика – головна умова для здійснення соціальної політики; навпаки – успішно реалізована науково обґрунтована соціальна політика включає діючі соціальні механізми в реалізацію економічної політики. Розвинута система освіти, науки, охорони здоров'я, культури й у цілому соціальної сфери є абсолютною необхідністю для економічного прогресу, тому що це не витратні, а інвестиційно-відтворювані галузі. Успішно може розвиватися тільки соціально орієнтована, регульована державою ринкова економіка, що базується на ідеї задоволення потреб населення, а не на нарощуванні показників виробництва як таких. Робота ринкового механізму, зріст ефективності виробництва сприяє забезпеченню зайнятості, підвищенню життєвого рівня населення. Соціальна орієнтація економіки повинна виражатися не тільки в підпорядкуванні виробництва споживачеві, задоволенні соціальних потреб населення, але й у необхідному соціально прийнятному перерозподілі доходів на користь менш забезпечених працівників, акумуляції засобів для надання допомоги малозабезпеченим і найбільш нужденним людям і наданні визначених соціальних гарантій усьому населенню.

## **11.2. Роль публічного адміністрування у забезпеченні населення суспільними благами**

У кожній країні існує певна структура попиту та пропозиції благ, маючи на увазі характер споживання останніх. Частина з цих благ є чистими суспільними благами, інші блага є благами колективного або індивідуального споживання саме завдяки певній державній політиці. Зміна статусу блага відбувається, як правило, при кардинальній зміні соціально-економічних умов життя в країні, зміні державної економічної політики. Найбільш характерними є перетворення благ із суто суспільних у колективні, а також у блага індивідуального споживання. Саме такі зміни статусу благ відбуваються в останнє десятиріччя в Україні стосовно послуг медицини та освіти, багато з яких перетворюються зі змішаних суспільних благ в індивідуальні суспільні блага; із загальнонаціональних суспільних благ у локальні суспільні блага тощо.

Одна з теоретичних проблем економіки суспільного сектора полягає в тому, наскільки комерціалізація освіти, посилення її елітарності сприяє переходу освіти із категорії суспільних благ у

розряд благ індивідуального споживання? Для відповіді на це запитання необхідно звернути увагу на дві обставини:

- більш широке впровадження в Україні принципу «турбуйся про свою освіту сам» призводить до того, що не держава, а самі люди визначають структуру послуг, що пропонуються на ринку освіти. У результаті суспільна корисність освіти знижується, іншими словами, освіта меншою мірою починає відповідати характеристикам суспільного блага. До того ж перехід освіти на ринкові засади обумовлює привілеї в освіті (доступ до більш якісного навчання зокрема) не найбільш обдарованим, а найбільш забезпеченим;

- останніми роками спостерігається тенденція до деінтелектуалізації праці: поряд зі зростанням значення висококваліфікованої трудової діяльності збільшуються обсяги праці низької кваліфікації, насамперед, у торгівлі, сфері обслуговування. Значне зростання зайнятості спостерігається за тими професіями, які не вимагають високої кваліфікації і серйозних інвестицій у людський капітал: секретарі, касири, кухарі, працівники охоронних структур. Така ситуація в поєднанні з динамічним розвитком вищої освіти поглиблює розрив між потребами економіки і створенням такого суспільного блага, як освіта.

Зміна статусу блага нерідко означає, що зміни відбуваються в структурі його ринкової пропозиції. Наприклад, медичні послуги продовжують надаватись як суспільні, колективні, індивідуальні, але змінюється частка кожного типу медичної послуги в загальній їх структурі. При цьому деякий базовий рівень забезпечення послугами охорони здоров'я для всіх громадян є суспільним благом, а вже додаткові послуги надаються як колективні, індивідуальні. Базова, середня освіта в Україні також залишається суспільним благом, а вже навчання на робочому місці на відміну від радянського періоду все частіше стає сьогодні об'єктом купівлі-продажу. Роботодавець надає робоче місце без оплати, а здобувач цього місця отримує трудові навички протягом відносно тривалого періоду часу.

Держава має впливати на оптимізацію розподілу виробничих, грошових ресурсів економічної діяльності між виробництвом суспільних, колективних благ і благ приватного споживання. Тут можливі два підходи. Перший підхід: необхідно виходити насамперед з обмеженої можливості акумулювати кошти через державний бюджет у кожний період часу. Ця обмеженість визначає максимально можливий рівень державних витрат на забезпечення населення

суспільними товарами. А решта ресурсів спрямовується на створення колективних і індивідуальних благ, що реалізуються їх споживачам безпосередньо.

Другий підхід: державі немає необхідності втручатись у процес диференціації та реалізації різних потреб населення в умовах зростання його доходів. Забезпечення населення суспільними благами з самого початку націлено на задоволення первісних, обов'язкових потреб без урахування індивідуальних особливостей, переваг, смаків.

У кожному суспільстві існує нерівномірність у розподілі доходів, влади, власності, економічних можливостей тощо. Якщо ступінь цієї нерівномірності не перевищує певної небезпечної межі, – вона є природним явищем. Але надмірна нерівномірність у розподілі доходів, благ, бідність значної частини населення заважає соціально-економічній стабілізації, тому свободу від крайньої бідності, усунення надмірної нерівномірності в розподілі, перерозподіл доходів можна вважати суспільними благами.

Існує нерівномірність у розподілі на території країни таких суспільних благ, як медичні, освітні послуги, можливість для здібних людей поліпшити заробіток, свобода від крайньої бідності, соціальний спокій. Держава мусить впливати на усунення цієї нерівномірності між регіонами, зокрема, використовуючи систему бюджетних трансфертів: перерозподіляючи бюджетні кошти на користь відносно слабо забезпечених суспільними благами регіонів.

Найбільш чутливо на регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами реагують інвестиції (у тому числі й іноземні). З одного боку, низький рівень забезпеченості таким благом, як соціальний спокій у певних регіонах не сприяє залученню до них капіталовкладень, а з іншого – невисокий рівень забезпеченості суспільними благами не викликає в місцевого населення значних вимог щодо рівня оплати, соціального пакета і таким чином може сприяти залученню капіталовкладень.

Від розподілу суспільних благ на території країни залежать і напрями міграції населення, кваліфікованих кадрів. Згідно з тезою відомого економіста люди залишають місця, де їх не задовольняє стан забезпечення благами суспільного користування (відповідно до рівня податків, які вони сплачують). Але на практиці, зокрема в Україні, ця теза не знаходить підтвердження, очевидно тому, що досить значними порівняно з доходами є витрати на територіальне

переміщення сімей.

Водночас немає сенсу намагатись уникнути соціально-економічної нерівності людей, пов'язаної з їх участю в різних клубах, споживанням таких клубних благ, як послуги платних шкіл, лікарень, басейнів, курортів. З розвитком ринкової економіки все більшого значення набуватимуть клуби споживачів, що належать до певних підприємств і благ, користування якими буде можливим лише за умови трудової діяльності на конкретному підприємстві (наприклад, відомчий оздоровчий комплекс). Можливість участі в таких клубах – додатковий стимул для продуктивної праці.

Необхідно розрізнити поняття доступу до споживання суспільного блага і реальне споживання цього блага кожним окремим. Усі громадяни країни мають рівний доступ до безкоштовної освіти, медицини. Але рівний доступ до споживання цих суспільних благ не означає рівності в споживанні цих благ різними користувачами. Хвора людина отримує більше медичних послуг, ніж здорова. Здібний учень одержує більше освітніх послуг, ніж той, який має середні здібності. Не всі однаковою мірою можуть насолоджуватися творами літератури, мистецтва, які належать до чистих суспільних благ. Таким чином, нерівномірність розподілу суспільних благ, а отже і соціальна нерівномірність може бути пов'язаною з нерівномірністю їх реального споживання.

Збільшення державних витрат на виробництво суспільних благ, що неоднаково споживаються різними групами населення, може сприяти відтворенню, розширенню соціальної нерівності. Оскільки у вищих навчальних закладах України навчаються в основному представники вищих та середніх за рівнем доходів верств населення, то поширення державних витрат на означений вид суспільних благ буде рухатись у бік заможніших громадян. Тому більш доцільно вищу освіту підтримувати не тільки з боку пропозиції освітніх послуг, а надавати частину коштів здібній молоді з бідних сімей, тобто об'єктом державної підтримки зробити значною мірою попит на освіту.

**Господарський механізм створення суспільних благ** – система економічних інструментів, завдяки яким відбувається узгодження інтересів виробників і споживачів цих благ. Він включає механізми виборів у законодавчі органи влади, ціноутворення на суспільні блага, податки тощо.

У кожній країні здійснюється суспільний вибір тих суспільних

благ, які найбільш важливі на даний час, враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів. А голосування парламентаріями за бюджет кожного року – це, крім іншого, голосування за напрями витрачання коштів на суспільні блага.

Часто можливість зростання безробіття внаслідок прийняття певних законопроектів спонукає парламентаріїв голосувати проти них. Існує багато ідей щодо економічного механізму досягнення цієї мети. Пропонується скоротити рівень допомоги по безробіттю, тримати на невисокому рівні мінімальну зарплату. Існує пропозиція видачі спеціальних трансфертів, так званих доходів від участі (*participation income*) не тільки безробітним, але й зайнятим, а також окремим групам (зайнятим у програмах перенавчання; особам, які доглядають за хворими, тощо). При цьому всі інші форми соціальних трансфертів (пенсії, лікарняні, допомога з безробіття) припиняють свою дію.

Перевагою цього підходу є:

- усунення так званої «пастки безробіття» (*unemployment trap*), тобто ситуації, за якої стимули до пропозиції робочої сили в безробітних підриваються внаслідок перспективи втрати виплат з безробіття;
- спрощення всієї системи соціального захисту.

Основне навантаження в оптимізації ринку праці переміщується на ставки оплати, які можуть вільно коливатися, гнучко реагувати на співвідношення попиту і пропозиції. Зниження оплати при зниженні попиту на працю можливе в даній ситуації, оскільки соціальні трансферти частково беруть на себе функцію відтворення робочої сили.

Для створення такого суспільного блага, як соціальна безпека трудового населення відбувається інституціональне втручання у вигляді систем соціального захисту населення, законодавства про мінімальну зарплату і захист зайнятості (обмеження щодо звільнень), впливу профспілок на ціноутворення на робочу силу. Але, на думку багатьох західних економістів, це втручання у другій половині ХХ ст. сприяло збільшенню безробіття в розвинутих країнах.

Тобто існує протиріччя між господарським механізмом створення суспільного блага «соціальна безпека трудового населення» і економічним механізмом, що знаходиться в основі



відтворення суспільного блага «невисоке безробіття». Це протиріччя може бути розв'язане на шляху пошуку компромісу між регулюванням і дерегулюванням ринку праці, компромісу, який намагаються знайти в Україні роботодавці, профспілки і уряд.

**Основні види соціальної допомоги держави.** Держава бере на себе фінансування частини видатків на задоволення ряду життєвих потреб. Їх необхідність доведена самим життям.

В Україні існують соціальні фонди держави (раніше їх називали суспільними фондами споживання). Про них, на жаль, останнім часом забувають сказати в деяких підручниках і навчальних посібниках з економічної теорії. Назва «суспільні фонди споживання» навіть зникла в багатьох нормативних документах. Враховуючи, що ця назва виникла в соціалістичних країнах, будемо називати таку форму розподілу для інших країн, як «соціальні фонди держави» (СФД).

Соціальна політика держави включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві;
- вирішення проблеми безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл та перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорон здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства);
- захист навколишнього середовища.

В Україні склались два види соціальних фондів держави: фонди спільного задоволення потреб (освіта, охорона здоров'я тощо) і фонди для непрацездатних

До фондів спільного задоволення потреб належать послуги освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, дитячих ясел і садків, будинків інвалідів та людей похилого віку, дитячих будинків. Головною функцією цього виду СФД є розвиток і підтримка здібностей населення, створення сприятливих економічних умов для розширеного відтворення народонаселення і робочої сили.

Матеріальною базою для спільного задоволення потреб є

продукт, створений у виробництві, формою вияву – безоплатні послуги. Ці фонди використовуються через державний бюджет та фонди соціального розвитку підприємств. Фонди для непрацевдатних призначені для надання різних видів допомоги тим, хто досяг похилого віку або втратив працевдатність внаслідок хвороби чи каліцтва, а також особам, що втратили працевдатність частково, не досягнувши працевдатного віку, студентам стаціонарної форми навчання, учням середніх спеціальних та інших закладів. Іноді такі фонди називають фондами взаємодопомоги. З цих фондів виплачують пенсії, допомоги з тимчасової непрацевдатності, оплачують відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, пільгові години працюючим підліткам, надають стипендії студентам, допомоги дітям.

Структура соціальних фондів держави у всіх країнах, де є ця форма розподілу доходів, має свої особливості. Є вони і в Україні.

*За економічним призначенням СФД спрямовується на забезпечення безоплатної освіти і професійно-технічної підготовки, утримання дітей у дошкільних установах, школах-інтернатах, класах подовженого дня; безоплатної медичної допомоги, фізичного виховання, організації відпочинку і соціального забезпечення (пенсії, допомоги), стипендії тим, хто навчається у вищих закладах освіти.*

*За способом розподілу серед членів суспільства СФД класифікують на:*

- ті, що розподіляються незалежно від кількості та якості праці (безоплатна медична допомога, навчання дітей і дорослих);

- ті, що розподіляються з урахуванням минулого заробітку і стажу роботи (пенсій, допомоги з тимчасової непрацевдатності);

- ті, що розподіляються з урахуванням забезпеченості сімей (наприклад, при оплаті за утримання дітей у дитячих дошкільних закладах пільги надаються малозабезпеченим сім'ям.

*За джерелами формування розрізняються СФД:*

- загальнодержавні, які формуються з коштів державного бюджету і соціального забезпечення;

- кошти, що виділяються підприємствами (державними і кооперативними);

- кошти громадських організацій, переважно профспілок (одноразова допомога, безоплатні або пільгові путівки до будинків відпочинку, санаторіїв тощо).

*За формами надання споживачам СФД можна поділити на*

грошові виплати, безоплатні послуги і натуральні видачі.

СФД мають забезпечувати розвиток загальнодержавних систем безоплатної народної освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, поліпшення умов відпочинку трудящих; підтримувати життєвий рівень малозабезпечених громадян, створювати умови для виховання дітей.

Частина СФД у вигляді пенсій, допомоги з тимчасової непрацездатності пов'язана з розподілом за працею. Проте у вихованні дітей, утриманні їх у дитячих дошкільних закладах, у навчанні в загальноосвітніх школах, вищих закладах освіти не можна повністю зберігати диференціацію, що склалась залежно від оплати праці їхніх батьків. Тут СФД мають бути спрямовані на створення приблизно однакових умов для розвитку здібностей дітей. Слід мати на увазі, що ринкова економіка посилює диференціацію доходів населення. Для людей, що мають високі доходи, доступні платні елітні дошкільні та навчальні заклади. Обдаровані ж діти з малозабезпечених сімей позбавляються відповідного виховання. Цю проблему суспільство може вирішити через соціальні фонди держави.

*Система соціального захисту в Україні* включає: пенсії; допомогу по безробіттю; систему короткотермінової грошової допомоги при хворобі та народженні дитини.

*Універсальні системи:* програма допомоги сім'ям із дітьми; державні програми дотацій і житлових субсидій; допомога на поховання; державна система охорони здоров'я;

*Соціальний захист осіб, котрі постраждали в результаті аварії на ЧАЕС:*

1) система соціальної допомоги:

- цільові допомоги (грошові, натуральні, безготівкові, тобто пільги по оплаті);
- соціальне забезпечення (система інтернатних установ та територіальних центрів).

2) соціальний захист через недержавні організації.

3) соціальна допомога з фондів підприємств.

*Система соціального захисту населення* складається з:

- соціального страхування;
- соціальної допомоги;
- соціальних гарантій.

*Система соціального страхування і пенсійного забезпечення, що діє в Україні* включає у себе:

- пенсійну систему;
- соціальне страхування на випадок безробіття;
- соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;
- соціальне страхування від нещасних випадків.

Державну соціальну допомогу, що надається в Україні, можна поділити відповідно до критеріїв відбору утримувачів:

- соціальна допомога, яка надається з урахуванням потреб, але без урахування майнового стану або доходу.
- адресна соціальна допомога, яка надається з урахуванням доходу або майнового стану.

В Україні у 2000 р. було прийнято Закон «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», у якому зазначено, що основні державні соціальні гарантії встановлюються з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановленні законодавчо, що забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Основні соціальні гарантії в Україні:

- мінімальний розмір заробітної плати;
- мінімальний розмір пенсій за віком;
- мінімальний розмір заробітної плати робітників різної кваліфікації в установах та організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів;
- стипендії учням професійно-технічних та вищих навчальних закладів;
- індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх доходів під час зростання цін;
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах і послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

### 11.3. Принципи та показники оцінки ефективності реалізації соціальної політики

Соціальна політика держави втілюється у суспільних програмах і соціальній практиці та охоплює: регулювання соціальних відносин у суспільстві, забезпечення ефективної зайнятості, розподіл і перерозподіл доходів, формування стимулів до високоефективної праці; забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, захист навколишнього середовища.

В основі соціальної політики мають лежати *принципи*:

- *раціональності* (досягнення оптимального співвідношення мети соціальної політики й засобів її реалізації);
- *соціальної справедливості* (створення однакових можливостей для всіх членів суспільства);
- *соціальної безпеки* (передбачення певних життєвих ризиків).

Об'єктами соціальної політики є: ринок праці та зайнятості, система соціального забезпечення й захисту населення; елементи соціальної інфраструктури, громадяни як споживачі. Суб'єктами соціальної політики є: держава, яка відповідає за створення й здійснення цієї політики, органи законодавчої та виконавчої влади.

Для оцінювання соціальної політики використовують ряд показників:

- соціально-демографічні (кількість населення, його склад за віком, статтю, соціальним станом, особливості відтворення й міграції населення);
- узагальнені показники добробуту населення (валовий національний продукт на душу населення, обсяг фондів невиробничого призначення, сукупні ресурси для споживання);
- показники, що характеризують умови і оплату праці (темпи скорочення ручної праці, підвищення кваліфікації робітників, оплата праці);
- показники розвитку сфери послуг;
- показники зростання доходів і споживання населення (динаміка й структура реальних доходів населення, обсяг продажу товарів на душу населення; споживання продуктів харчування й непродовольчих товарів);
- показники, які оцінюють результативність соціальної політики (рівень та якість життя населення).

Рівень та якість життя є інтегрованими показниками соціально-економічного розвитку країни. Рівень життя населення відображає

міру задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб людей, що забезпечується сукупність матеріальних і соціальних умов життя. До основних елементів, що визначають рівень життя, належать: рівень і структура споживання матеріальних благ; рівень споживання послуг, рівні охорони здоров'я, освіти, культури, соціального забезпечення, фізкультури, а також рівень забезпечення житлом.

Для формування заходів та оцінювання результативності соціальної політики у світовій практиці використовують також показник індексу вартості життя, який являє собою індекс роздрібних цін спеціального набору товарів і послуг, що входять у бюджет середнього споживача («споживчий кошик») і становлять прожитковий мінімум.

Поняття якості життя конкретизує категорію «рівень життя». В ООН, наприклад для оцінювання якості життя запропоновано індекс якості життя, який характеризує: рівні освіти й медичного обслуговування, тривалість життя, ступінь зайнятості населення; його платоспроможність, доступ до політичного життя та ін. Конкретними показниками якості життя є кількість автомобілів, телевізорів, квадратних метрів житла, лікарняних ліжок на одну людину (на одну тисячу населення), якість медичного обслуговування тощо.

Одним з найважливіших показників рівня життя населення, його добробуту є реальні доходи населення, на основі яких прогнозуються загальний обсяг, структура й динаміка споживання населенням матеріальних благ і послуг, склад і джерела доходів населення, розміри й рівні диференціації доходів окремих соціальних груп.

З метою забезпечення відповідного життєвого рівня держава підтримує ті верстви населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, тобто соціально захищати населення. Соціальний захист охоплює заходи щодо надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш незаможним верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активного населення. Практично соціальний захист населення є комплексом законодавчо закріплених гарантій, які протидіють дестабілізуючим життєвим факторам: інфляції, економічному спаду, безробіттю. Отже, *соціальний захист* – це система законодавчих, економічних, соціальних і соціально-психологічних гарантій.

Метою державної політики є забезпечення істотного підвищення рівня життя громадян нашої країни. Його показники слід

орієнтувати на рівень добробуту населення, досягнутий у розвинутих країнах. Виконання такого завдання передбачає прийняття відповідних програм на довгострокову перспективу, конкретизованих на кожний визначений період. При цьому слід усвідомлювати: таких результатів можна досягти лише за умов, що Україна за рівнем економічного розвитку досягне потенціалу розвинутих держав.

Засобом досягнення поставлених цілей є передусім забезпечення поступального розвитку економіки. Гострі соціальні проблеми, що спостерігаються в нашій країні, мають розв'язуватися шляхом прискорення структурної перебудови економіки, нарощування виробничого потенціалу, оновлення технічної бази господарського комплексу, підвищення конкурентоспроможності й ефективності національного бізнесу, активізації участі громадян у виробничих процесах та ін.

Державна фінансова політика спрямовується на виконання цілого комплексу завдань. У першу чергу, це забезпечення економічного зростання, що відображається в динаміці показників приросту ВВП. Втім досягнення високих темпів приросту ВВП уряд не розглядає як кінцеву мету. Не менш важливим є раціональне використання досягнутих результатів. Збільшення доходів як наслідок забезпечення високого приросту ВВП має спрямовуватись на зміцнення фінансового потенціалу вітчизняного бізнесу, підвищення його конкурентоспроможності й ефективності, забезпечення зростання оплати праці зайнятих. Причому такі результати мають сприяти збільшенню доходів державного й місцевих бюджетів, що дасть змогу забезпечити соціальні виплати з боку органів державного управління в розширених обсягах.

Стратегічною метою бюджетної політики в Україні згідно з прогнозом показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 рр., схваленим Постановою № 1359 Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 р., є побудова конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграція її в європейське співтовариство. До основних цілей державної бюджетної політики віднесено досягнення високого рівня життя громадян, підвищення конкурентоспроможності економіки, забезпечення ефективної та справедливої влади, перетворення України на інтегровану у глобальні процеси та шановану у світі державу.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть підхід до публічного адміністрування, який передбачає упорядкування, цілеспрямовану взаємодію між суб'єктом і об'єктом в системі управління, усвідомлену діяльність органів управління для досягнення поставленої мети?
2. Якими факторами визначається рівень та стан соціального ринкового господарства?
3. Назвіть фактори соціального розвитку, які представляють особливості прояву в соціальних відносинах настроїв, переживань, очікувань населення, їхніх прагнень, особистісних і групових установок?
4. Доповніть речення: «Політика - це особливий вид людської діяльності, пов'язаний із здобуттям і здійсненням...»
5. Який із державних напрямів забезпечує права людини на відповідний стандарт добробуту і належного життя, тобто реалізацію політики соціального захисту?
6. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?
7. Що являє собою поняття «соціальна безпека держави»?
8. Назвіть структурні складники соціальної безпеки держави?
9. Назвіть функцію соціальної держави, яка визначається забезпеченням вільного розвитку і соціальної орієнтації ринкової економіки, за якої економічна свобода спрямовується на створення умов для високої якості трудового життя і людського розвитку?
10. Назвіть основні ознаки консервативної (корпоративної) моделі соціальної політики?



## **ТЕМА 12. ФУНКЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ**

**12.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки.**

**12.2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності.**

**12.3. Управління власністю в умовах демократичної правової держави.**

**12.4. Антимонопольна діяльність.**

### **12.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки**

Теоретично економіку можна розглядати з двох поглядів: як самостійну, відносно ізольовану частину суспільства і як інтегровану складову частину суспільства. Для того, щоб одержати більш чітке уявлення про економіку, про її відмітні ознаки й функції, слід її представити як відносно ізольовану систему – не беручи до уваги її незліченні зв'язки і «переплетення» із суспільством.

Тут насамперед цікаві ті ознаки, за якими чітко розрізняються економіка та суспільство. Центральне місце відводиться відносинам між підприємствами та їх безпосередніми партнерами на ринку, а також відносинам підприємств зі споживачами. При цьому заслуговують також на увагу раціональні методи господарювання, процеси спеціалізації та поділу праці, раціоналізація індустріальних трудових процесів, професіоналізація ринкових відносин, розроблення раціональних критеріїв процедури прийняття економічних рішень або формування типових рольових функцій в економіці.

Соціальний вплив у цій моделі не враховано. Держава і суспільство тут вважаються «відсіченими», відокремленими від єдиного цілого утворення (рис. 12.1). Однак картина істотно змінюється, коли економіку ми розглядаємо як складову частину суспільства. З цього погляду нас значно менше цікавлять типові функції економіки, а привертають увагу ті інститути, що формують зв'язки між державою, суспільством та економікою. Існують чисельні канали таких зв'язків між економікою і суспільством, наприклад, засоби масової інформації, партії, організації та суспільна думка.

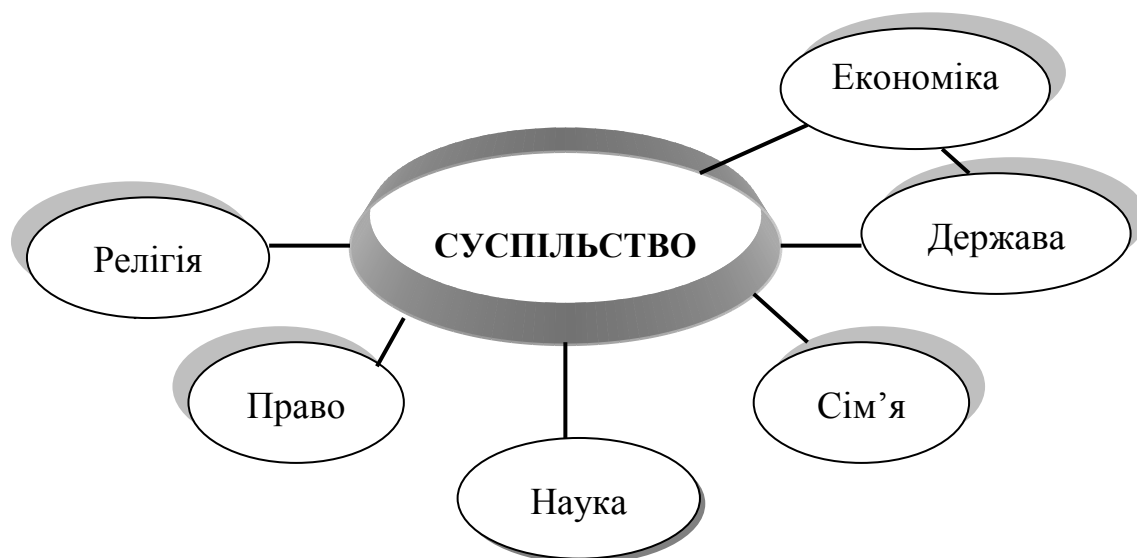


Рис. 12.1. Економіка, суспільство і держава як відносно самостійні частини соціуму

Усі вони утворюють органи, які є посередниками у взаємодії економіки та суспільства. Аналітично сукупність взаємодій між економікою, державою і суспільством можна подати в моделі кругообігу. Вона відбиває такі моменти:

- держава впливає на економіку у формі трудового й соціального законодавства, у формі податкового стимулювання або у вигляді субвенцій;
- економіка реагує на заходи державного впливу у формі зміни господарських передумов, що впливають на прийняття економічних рішень;
- ці зміни в економіці, у свою чергу, впливають на розвиток суспільства: регіони, слабкі з погляду розвинутості інфраструктури, занепадають, відбуваються зміни в стилі споживання і проведення дозвілля, зростає мобільність населення, змінюється структура сім'ї, зміни торкаються сфери духовного життя суспільства;
- суспільство зі свого боку впливає на державу: воно вимагає, наприклад, прийняття нового трудового законодавства, гарантії кращих умов праці, посилення боротьби з безробіттям або охорони навколишнього середовища. У відповідь на тиск із боку громадських організацій держава знову втручається в економічний процес. Динаміка кругообігу відновляється.

У розглянутій моделі наочно показано, що спосіб економічної

поведінки завжди більшою чи меншою мірою відбиває результати впливу з боку суспільства. Чисельні імпульси, що приводять у дію механізм такого впливу, зароджуються не тільки в офісах великих концернів, або в головах керівників союзів промисловців чи банкірів, але й стають відображенням інтересів громадськості, потреб і ціннісних орієнтацій різних верств населення. У державах, що мають давні традиції парламентської демократії, існує ціла система каналів впливу громадських організацій на економічні структури, що охоплює найрізноманітніші організації, починаючи від профспілок, захисників навколишнього середовища і закінчуючи союзами захисту прав споживачів. Значну роль у цій системі відіграють політичні партії.

Діяльність цих організацій здійснює багатогранний вплив на поточні процеси в економіці і на прийняття довгострокових економіко-стратегічних рішень і без урахування цих факторів неможливо уявити економіку як інтегровану складову частину суспільства.

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

Сучасна ринкова економіка не може існувати без державної господарської діяльності. Дискутуються тільки масштаби втручання держави в економіку. Так, класики економічної теорії (А.Сміт, Д.Рікардо) вважали, що ринкова економіка повинна розвиватися на основі саморегулювання. Проте криза капіталістичної економіки 1929–1933 рр. ознаменувала кінець «ери» вільного підприємництва, показала, що ринкова економіка без втручання держави розвиватися не здатна.

Необхідність державного регулювання ринкової економіки теоретично обґрунтував англійський економіст Дж.М.Кейнс в книзі «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей» (1946). Дана теорія набула застосування на практиці в економіці США (в 50-ті роки) і принесла певні позитивні результати у господарській діяльності. В подальшому теорія державного регулювання Кейнса лягла в основу економічної політики майже всіх розвинутих капіталістичних країн.

*Державне регулювання ринкової економіки* – це вплив держави на відтворювальні процеси в економіці за допомогою прямого інвестування, правових та економічних важелів з метою орієнтації

господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної соціально-економічної політики.

Держава може виконувати свої функції впливу на економіку прямо (через фінансування розвитку державного сектора, науки, культури, освіти, соціального захисту населення) або непрямо (через систему правових та економічних регуляторів, надаючи їм можливість орієнтувати діяльність господарських суб'єктів і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічної політики).

За допомогою правових регуляторів держава встановлює «правила гри» на ринку, а через систему економічних регуляторів – цілеспрямовано «настроює» ринковий механізм, щоб на його основі стимулювати або стримувати ділову активність у раціональних рамках.

Про необхідність державного регулювання економіки говорить весь світовий досвід. Держава через свою особливу роль у суспільстві за всіх часів тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Але спочатку це втручання було зумовлене її власним виникненням і необхідністю, що випливає з цього факту, вилучення на свою користь певної частини суспільного продукту для утримання державної машини: апарату чиновників, державної влади, армії, поліції, судів тощо. Таке вилучення і перерозподіл вимагали від держави створення відповідного законодавства, яке б стояло на сторожі державних інтересів і визначало обов'язки усіх членів суспільства. Зазначені суто утриманські інтереси держави визначали її обмежену, пасивну роль у регулюванні економіки.

За цих умов активну роль відіграв ринковий механізм. Ринкова конкуренція, впливаючи на ціни і доходи, автоматично і досить оперативно пристосовувала розрізнені дії господарських суб'єктів, що постійно змінювалася, регулювала рівновагу між попитом і пропозицією, забезпечувала макроекономічну стабільність. Проте в міру розвитку товарного виробництва, його монополізації і ускладнення відтворювальних процесів стали виразно проявлятися обмеження у регулюючих можливостях ринкового механізму. В економіці стали виникати істотні вади: тривалі порушення рівноваги між сукупним попитом і пропозицією, інфляція, безробіття. За зазначених умов виникла об'єктивна необхідність активізації ролі держави у регулюванні економіки.

Разом з тим слід зазначити, що державне регулювання

економіки не є «чарівною паличкою», яка автоматично усуває недоліки ринкового механізму. Дуже багато залежить від ступеня, форм і методів втручання держави в економіку, їх відповідності умовам конкретної країни. Світовий досвід показує, що у застосуванні державного регулювання ринкової економіки не існує світових стандартів, а сліпе копіювання чужого досвіду може завдати тільки шкоди.

Необхідність державного регулювання ринкової економіки впливає з об'єктивно притаманних державі економічних функцій. Вони досить різноманітні. Розглянемо основні з них.

Регулюючі функції держави в ринковій економіці зведено до трьох основних із них – законодавчої, стабілізуючої, розподільчої.

Перша полягає в розробці системи економічних, соціальних і організаційно-господарських законів і постанов, які встановлюють певні правові засади ринкової економіки, гарантуючи таким чином однакові права й можливості всім суб'єктам будь-якої форми власності і господарювання.

Стабілізуюча функція держави забезпечує підтримання високого рівня зайнятості населення та цінової рівноваги і стимулює економічний розвиток країни.

Розподільча функція держави полягає з одного боку у досягненні найсправедливішого розподілу доходів у суспільстві, а з іншого – найефективнішому розміщенні ресурсів у ринковій економіці.

Крім того, держава встановлює і контролює мінімальний розмір заробітної плати; бере на себе функцію забезпечення суспільними благами, у виробництві яких приватні та колективні суб'єкти не зацікавлені, проте без цих благ не можливе існування суспільства.

Держава відіграє також важливу роль у регулюванні зовнішньоекономічних відносин і валютного ринку, міграції капіталів і робочої сили та контролі платіжних балансів. Це сприяє стабілізації національної економіки і розвитку світового господарства. Виконання державою регулюючих функцій в умовах ринкової економіки забезпечує досягнення балансу економіки на макрорівні, проведення ефективної грошово-кредитної політики, соціальний захист малозабезпечених верств населення.

Проте в сучасному світі економічні функції держави набагато ширші. В їх числі є такі: захист середовища проживання людини, розвиток інфраструктури, дотації на шкільне навчання, допомоги по

безробіттю, різноманітні види пенсій і допомоги малозабезпеченим членам суспільства тощо.

Держава як гарант економічних свобод здійснює адміністративний вплив на ринок на всіх рівнях управління – від муніципального до федерального (від районного до загальнодержавного).

Держава – гарант грошової одиниці, тому контролює обіг грошей. Уряд щороку визначає мінімальний розмір заробітної плати, що сприяє регулюванню ринку праці.

Для захисту внутрішнього продовольчого ринку держава вводить обмеження на ввезення певних товарів, наприклад, значно підвищує ставки мит або запроваджує найдійовіші засоби захисту – компенсаційні збори, розмір яких визначено як різницю між внутрішньою ціною імпортованого продукту і ціною на ринку, з якою він надходить. Ці збори встановлено для досить широкого асортименту товарів, передусім таких, які у достатній кількості виробляють у країні.

Держава – прямий ринковий агент, тому має змогу безпосередньо впливати на ємність і структуру ринку та визначати нові організаційні форми його функціонування. Зараз економіка України перебуває в стані глибокої, затяжної кризи. Усю сукупність причин нинішнього соціально-економічного становища в Україні можна поділити на три основні групи. До першої з них належать ті, що були успадковані нашою державою у зв'язку з розпадом СРСР, до другої – ті, що були зроблені так званими реформаторами з часу проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, до третьої – проблеми, зумовлені необхідністю трансформації неефективної економічної системи, яка існувала в нашій державі, перехідний період для такої трансформації, як показує досвід інших країн, не може не відбуватися інакше, ніж через кризи і потрясіння.

Слід зазначити, що без дійової державної політики, спрямованої на розвиток цивілізованих ринкових відносин, які б сприяли зростанню ефективності підприємництва та підвищенню продуктивності праці, активізації інвестиційної та інноваційної діяльності, подолати затяжну й гостру кризу в Україні неможливо.

Одним із провідних напрямків економічної політики в Україні є активна банківсько-фінансова, цінова, податкова політика та подолання інфляції. Як свідчить увесь попередній економічний розвиток, економіка України не зможе ефективно розвиватися, якщо

не стабілізувати валютно-фінансове і кредитне становище, не припинити інфляційні процеси. Світова практика доводить, що за допомогою грошово-кредитної і фінансової політики (включаючи цінову, податкову і процентну) можна створити умови як для бурхливого економічного розвитку, так і для паралічу власного товаровиробництва і всієї економіки.

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

Якщо необхідність приватної власності на підприємствах (за винятком стратегічних і природних монополій) науково й історично обґрунтована, то демократія в Україні сприймається аж ніяк не однозначно. Багато хто її взагалі не визнає, оскільки вважає, що саме вона призвела до сьогоднішнього хаосу в державі. Інші беззастережно визнають позитивну роль демократії, проте не знають, як її забезпечити. Ключ до розуміння цього питання дав англійський економіст і філософ Адам Сміт (1723–1790): «Усі хвороби демократії можуть бути вилікувані ще більшою демократією».

Головною помилкою в побудові нашої демократичної держави є те, що в її основу (Конституцію й закони) закладено вже давно здискредитовану соціалізмом ілюзію наче «слуги народу» (політики, партії, чиновники тощо) працюватимуть на його інтереси, а не на власні. Тому й маємо надзвичайно негативні результати розбудови незалежної демократичної держави.

Невпинно й цинічно повторюючи, що влада їм потрібна лише для виконання партійних програм, передвиборних обіцянок, «слуги народу» працюють переважно на себе. Політика «служіння» народу – їхній професійний бізнес із шаленими дивідендами.

Усвідомлення того, що ніколи не було і бути не може альтруїстичних політиків, партій і чиновників, зумовлює необхідність переглянути нинішню політичну систему й механізм управління державою, яка базується на ілюзії безкорисності й чесності намірів та практичних дій «слуг народу».

Теоретично це нескладне питання, якщо вирішувати його через призму вимог теорії управління, необхідності забезпечення принципів соціальної справедливості, цілковитої демократії і справжнього конкурентного середовища в усіх сферах діяльності суспільства, швидкої і невідвортної адекватної відповідальності

кожного за результати своєї діяльності та вчинки. Починати потрібно з Конституції, яка нині дестабілізує державу і не відповідає вимогам справжньої демократії, нехтує відомі закони управління складною системою (якою, безперечно, є держава) і детермінує у країні хаос та сварки.

Теорія управління і широка світова практика діяльності успішних держав заперечують функціонування Президента країни як другого центру виконавчої влади. Президент, який не очолює уряду (як у США), не повинен формувати Кабмін, призначати глав адміністрацій регіонів, утручатися в діяльність уряду, оскільки це призводить до загальної безвідповідальності влади, політичної колотнечі, кадрової каруселі, некерованості держави.

Він є органічним главою і представником держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, а отже, головнокомандувачем збройних сил, незаангажованим арбітром у відносинах між гілками влади, між ним і суспільством. Відтак закономірно, що Президент повинен бути безпартійним і обиратися не Верховною Радою, а всенародно, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Тільки тоді він буде незалежним від усіх гілок влади, матиме право виступати від імені всього народу, відстоювати його інтереси в судах або апелювати до народу через оголошення референдуму чи дострокових виборів гілок влади у разі виникнення гострих загальнодержавних питань і проблем, вирішення яких в інтересах нації потребує зважання на думку кожного громадянина.

Важливим кроком демократизації суспільства й підвищення ефективності його діяльності є реформування нинішньої системи обрання законодавчої (представницької) гілки влади. У перекладі з грецької та французької мов слово «демократія» означає владу народу, активну й рівноправну участь усіх громадян в управлінні діяльністю державних органів влади всіх рівнів, передбачає однакове для всіх право не лише обирати, а й бути обраними у владу.

На жаль, сьогодні наша демократія звужена лише до надання можливості кожному громадянину голосувати на виборах. Вона не гарантує кожній достойній, але не багатій людині, яка не належить до клану, права бути обраною. Система виборів створена так, що ми змушені обирати не кращих із кращих представників народу, а менше зло із запропонованих правлячими кланами варіантів.

Страшним ворогом демократії та соціальної справедливості,



наріжним каменем фундаменту влади і багатства кланів є узурпація ними права підбору й розстановки кадрів державної служби. Хоча держслужбовців приймають формально на конкурсній основі, але фактично все вирішують кланові, родинні та корупційні зв'язки.

Оптимальною для справжньої демократії є система пропорційних виборів з відкритими списками, яка поєднує переваги пропорційної та мажоритарної виборчих систем. Партії висувують і підтримують своїх найперспективніших кандидатів у депутати в кожному виборчому окрузі. Виборці оцінюють передвиборні програми, обіцянки, авторитет та результати попередньої діяльності партій і їхніх конкретних представників і наділяють мандатами народної довіри найдостойніших.

Обрані в такий спосіб депутати проходять через подвійне (партійне й електоральне) сито контролю на авторитет, довіру і професійну придатність, а тому заслуговують на повноцінний демократичний, а не імперативний мандат. Їхнє місце в партії та парламенті визначається не рішенням лідера партії, фракції, а кількістю здобутих в окрузі голосів виборців. Вони легко створюють у парламенті партійні фракції та коаліції, які формують уряд та опозицію, й у такий спосіб досягається структуризація, а отже, ефективність парламенту, відповідальність перед виборцями партій і окремих депутатів за власну діяльність.

Схожа система формування парламенту є в розвинених демократичних країнах, наприклад у Великій Британії. Звісно, вона спонукає партії дуже серйозно ставитися до оцінки не тільки своїх кандидатів у депутати, а й людей, яких після перемоги партії приймають в органи виконавчої влади. Тож у суспільстві діє найефективніший, позитивно вмотивований кадровий фільтр.

Величезною вадою є практична неможливість дострокового відкликання обраних «слуг народу», відсутність будь-якої їх відповідальності (політичної, економічної, кримінальної) за обман виборців, злочинство, корупцію, некомпетентність тощо.

Доцільно було б скласти оціночну таблицю обіцянок претендентів за всіма зазначеними найважливішими потребами людей. Відсутність таких зафіксованих даних, а також шоу-бізнесовий, пропагандистський характер проведення виборчої кампанії заважають виборцям зробити правильний вибір. Не випадково всі телевізійні канали є власністю олігархічних кланів. Вони розуміють, що телебачення – це не лише прибутковий бізнес, а

й реальна можливість маніпулювати свідомістю людей та впливати на результати виборів.

Закони шоу-бізнесу і пропаганди, на яких будується тепер виборча кампанія, свідчать: що більше вкладається коштів і що довше кампанія триває, то більше можливостей провести у владу недолугих, але багатих кандидатів.

Давно назріла необхідність позбавитися хибних виборчих процедур шляхом:

1) державного фінансування виборчої кампанії кожного кандидата в мінімально необхідних розмірах. Якщо є дефіцит державних коштів, то фінансування слід надавати парламентським партіям, іншим – за жеребкуванням;

2) надання дозволу тільки фізичним особам-громадянам України вносити через банківську систему власні кошти у виборчий фонд будь-якого кандидата, обмеживши одноразовий внесок незначною сумою (наприклад, 100 грн.). Надходження цих коштів і їх використання підлягає суворому контролю з боку відповідних виборчих комісій і громадськості;

3) максимального обмеження до технологічно можливого, однакового для кожного кандидата рівня вартості й терміну проведення виборчої кампанії, часу виступів кандидатів і політичної реклами на телебаченні;

4) запровадження обов'язкових кваліфікаційних і медичних вимог для учасників виборчих перегонів і формалізованих процедур перевірки кандидатів згідно з ними;

5) запровадження поетапних регулярних звітів народних обранців перед виборцями за виконання програми їх дій, чіткої та невідворотної процедури дострокового відкликання обраних і встановлення їх конкретної матеріальної, кримінальної та політичної відповідальності за невиконання передвиборних обіцянок і неналежне виконання посадових обов'язків, зокрема злочинство й корупцію;

б) використання електронної технології голосування й підрахунку голосів, яка не лише набагато прискорила б процес голосування, а й унеможливила б фальсифікації. Сучасний рівень інформаційних технологій дає можливість це зробити. Вже давно вирішені всі технічні й технологічні питання для електронної ідентифікації кожної людини за відбитком пальця чи підписом тощо.

Усвідомивши, що у «слуг народу» домінують власні інтереси,

логічно негайно адекватно реформувати судову гілку влади з метою гарантованого покарання й запобігання злочинам.

Очевидно, що будь-які закони, зокрема й Конституція, не виконуються в умовах наявності неефективної судової системи, яка є залежною від Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів та інших інстанцій. Законодавча та виконавча влади її формують і фінансують, а отже, фактично контролюють. Незалежність судової гілки влади забезпечується лише завдяки формуванню її шляхом прямих усенародних виборів. Тільки тоді суди, а не Президент, будуть ефективним гарантом і механізмом примусу виконання Конституції та законів, як це є в багатьох цивілізованих країнах, без якого виконання законів настає параліч держави, що спостерігається нині.

Нині всі парламентські партії пропонують власні варіанти нового Основного Закону. Вони мають на це право. Але народ України як єдине джерело влади має найбільше право на власну участь у прийнятті досконалої Конституції, яка захищала б його, а не кланові інтереси, що неминуче закладаються в партійні проекти Конституції.

Головними в розробці нової Конституції мають бути фахівці з управління. Саме вони як технологи мають розробити таку структуру державного та суспільного управління, яка гарантувала б справжню демократію, ефективність управління, служіння влади народу і реальний захист його інтересів, стрімкий розвиток країни, її політичну стабільність і прогнозованість, конкуренцію, взаємоконтроль і збалансованість усіх гілок влади, незалежність однієї від іншої та їх залежність від народу, можливість дострокового припинення повноважень народних депутатів у разі неналежного їх виконання або невиконання передвиборних обіцянок.

***Законодавче та нормативно-правове забезпечення конкурентного середовища.*** Ринкова економіка в класичному прояві містить стихійне і цілеспрямоване регулювання. Основою такого саморегулювання є об'єктивні економічні закони (наприклад, закон попиту і пропозиції та інші). Наслідки їх дії не завжди мають позитивний ефект з точки зору соціально-економічних інтересів суспільства, тому саморегулювання необхідно коректувати і доповнювати цілеспрямованими діями з метою зменшення

негативних проявів ринкової стихії. Такий вплив здійснюється за допомогою державного регулювання економіки, одним з яких є державне регулювання економічної конкуренції.

*Державне регулювання економічної конкуренції* – це цілеспрямована державна діяльність, що здійснюється на засадах і в межах, встановлених чинним законодавством, по встановленню і реалізації ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції і забезпечення ефективності ринкових відносин. Причиною, що спонукає державу реалізовувати саме ці цілі, є публічний інтерес, що полягає в необхідності підтримки конкурентних засад ринкових відносин.

Основними формами (напрямами) державного регулювання економічної конкуренції є нормативний і організаційний вплив. Нормативне регулювання проявляється у встановленні в нормативно-правових актах правил ведення господарської діяльності, а також у встановленні контролю за його здійсненням. Організаційне регулювання полягає у створенні державою спеціальних організаційних структур з відповідним обсягом повноважень

Нормативне регулювання представляє конкурентне законодавство. Організаційне регулювання захисту економічної конкуренції полягає у створенні надійної та ефективної системи державних органів, які реалізують державну політику в сфері конкуренції. Ще одним важливим елементом цієї системи є забезпечення незворотності ринкових перетворень та поступової заміни адміністративного механізму регулювання конкурентних відносин на переважно економічний.

Основним органом, що визначає політику, спрямовану на захист конкуренції є Верховна Рада як єдиний орган законодавчої влади. Важливу роль в формуванні політики України щодо захисту конкуренції відіграє Президент України. Серед органів державного управління в сфері конкуренції визначальне місце належить Кабінету Міністрів України.

В процесах демонополізації та створення умов для конкуренції виробників активну участь бере Фонд державного майна України. Державне управління в сфері захисту прав споживачів від проявів недобросовісної реклами здійснює Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів. Особливе місце в системі органів державного управління в сфері конкуренції займає Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі

## 12.4. Антимонопольна діяльність

Антимонопольна політика й антимонопольне законодавство не мають на меті заборону або ліквідацію монопольних утворень. У товаристві склалося розуміння того, що монополія як чинник зростання прибутку не може бути знищена. Тому реальне завдання антимонопольної політики полягає в тому, щоб поставити діяльність монополії на державний контроль, виключити можливість зловживання монопольним положенням. К. Маркс ще в середині минулого сторіччя приходив до висновку, що поява монополій потребує державного втручання. Головна ціль цього втручання полягає в захисті і зберіганні вільної конкуренції, якій загрожують монопольні тенденції. Конкретно можна сформулювати такі цілі: обмеження монополій, підтримка і сприяння малому бізнесу, захист прав споживача.

Існують дві основні форми боротьби з монополіями: попередження створення монополій та обмеження використання монопольної влади. Для проведення антимонопольної політики держава створюються антимонопольні служби, основною задачею яких є контроль монополістичних тенденцій у країні. Антимонопольні служби не є частиною законодавчої влади, але їхня компетенція дозволяє їм виконувати дорадчу функцію.

Подібні організації не мають права діяти авторитарними методами, наприклад, закривати підприємства. Але вони можуть змусити підприємство, що домінує на ринку, відновити постачання продукції тому одержувачу, якому в цих постачаннях було протизаконно відмовлено. Усе їхні рішення обов'язкові для виконання. У протилежному випадку накладаються грошові штрафи, передбачені законодавством за порушення антимонопольного закону. При цьому необхідно відзначити, що всі рішення антимонопольної служби повинні підлягати перевірці державними судами.

Крім здійснення процесу демонополізації антимонопольна служба покликана боротися зі зловживаннями. Така боротьба може бути ефективною тільки при активній участі споживачів, тому широкі маси населення повинні розуміти практичне значення антимонопольної політики в повсякденному житті. Допомогти в цьому повинна насамперед преса й інші засоби масової інформації. Кожна антимонопольна служба повинна мати співробітника для зв'язку з пресою, що повідомляє про діяльність служби і коментує її.

В Україні єдиною монопольною службою держави, крім самої

держави, є Антимонопольний комітет України. Безумовно, від проведення антимонопольної політики в теперішніх важких економічних умовах України чудес очікувати не приходиться. Але дуже важливо, щоб проведення антимонопольної політики завоювало довіру і підтримку населення, щоб люди знали, що вони можуть

#### *Шляхи формування антимонопольної політики в Україні.*

В умовах ринкової трансформації економіки України питання захисту конкуренції недопущення зловживання ринковою владою монополістичних структур є особливо актуальним. Створення конкурентного середовища, захист законних інтересів підприємців і споживачів, регулювання діяльності монополій сприяють формуванню цивілізованих ринкових відносин, підвищенню ефективності функціонування національної економіки і є однією зі складових антимонопольної діяльності держави.

Антимонопольне законодавство в Україні представлено Законами України: «Про обмеження монополізму і недопущення і недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.), «Про природні монополії» (2000 р.), «Про захист економічної конкуренції» (2001 р.), «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.) тощо.

#### *Зловживанням монопольним положенням вважається:*

- нав'язування таких умов договору, що ставлять контрагентів у нерівне положення, або додаткових умов, що не ставляться до предмета договору, у тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту;
- обмеження або призупинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів із метою створення або підтримки дефіциту на ринку або встановлення монопольних цін;
- часткова або повна відмова від реалізації або закупівлі товару при відсутності альтернативних джерел постачання або збуту з метою створення або підтримки дефіциту на ринку або встановлення монопольних цін;
- інші дії з метою створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) інших підприємців;
- установлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів.

*Дискримінацією підприємців органами влади і керування признається:*

- заборона створення нових підприємств або інших

організаційних форм підприємництва в якійсь сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво визначених видів товарів із метою обмеження конкуренції;

- примус підприємців до пріоритетного висновку договорів, першочерговому постачанню товарів визначеному колу споживачів;
- прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного положення на ринку;
- установлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону країни в інший;
- надання окремим підприємцям податкових і інших пільг, що ставлять їх у привілейоване положення стосовно інших підприємців;
- обмеження прав підприємців по придбанню і реалізації товарів;
- установлення заборон або обмежень щодо окремих підприємців або груп підприємців.

*Несумлінною конкуренцією признається:*

- неправомірне використання товарного знака, фірмового найменування або маркірування товару, а також копіювання форми, упакування, зовнішнього оформлення, імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені;
- навмисне поширення явно помилкових або неточних зведень, що можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця;
- одержання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою нанесення збитку діловій репутації або майну іншого підприємця.

На початку 90-х рр. ХХ ст.б головний наголос у вітчизняній антимонопольній політиці робився на подоланні й обмеженні монополізму, що було пов'язано з пануванням у тодішній українській економіці монополій як спадку колишнього соціалістичного господарства. Економічна політика України в той період закономірно набула форми антимонопольної політики.

Після проведення радикальних реформ, приватизації та демонополізації ситуація у сфері конкурентних відносин в Україні кардинально змінилася. У нових соціально-економічних умовах основною проблемою антимонопольної політики стало не просто формальне усунення монополізму, а створення ефективного

конкурентного середовища, здатного забезпечити стає економічне зростання і стабільне підвищення життєвого рівня народу. Наголос у здійсненні антимонопольної політики в Україні на початку ХХІ ст. переноситься з подолання та обмеження монополізму на захист економічної конкуренції.

Основним змістом сучасного етапу антимонопольної політики в Україні є захист уже створеного конкурентного середовища, підвищення ефективності функціонування існуючих конкурентних відносин. Це призвело до трансформації антимонопольної політики держави у конкурентну політику, а антимонопольне законодавство – у конкурентне законодавство, тобто систему заходів держави щодо створення та розвитку конкурентного середовища, регулювання конкурентних відносин і конкурентного процесу з метою підтримки та заохочення економічної конкуренції, боротьби з негативними наслідками монополізму, захисту законних інтересів підприємців і споживачів, сприяння розвитку цивілізованих ринкових відносин, створення конкурентоспроможного вітчизняного виробництва.

Стратегічною метою конкурентної політики є державна підтримка ефективної конкуренції та створення однакових умов для всіх агентів ринкових відносин. Головне завдання конкурентної політики – формування такого середовища, в якому дії ринкових агентів що порушують конкурентні правила, стають економічно не вигідними.

Державний контроль за дотриманням конкурентного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснюється Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень, визначених законом.

*Основними завданнями Антимонопольного комітету України є:*

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- запобігання, виявлення і припинення порушень конкурентного законодавства;
- контроль за економічною концентрацією;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції.

*До методів здійснення антимонопольної політики відносять:*

- *правові:* прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів;
- *організаційно-контролюючі:* розробка та організація виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням



конкурентного законодавства; проведення моніторингу, перевірок, призначення експертизи;

- *адміністративно-імперативні*: примусовий поділ суб'єктів господарювання, застосування санкцій, накладання штрафів;

- *профілактично-роз'яснювальні*: інформування, внесення пропозицій, надання рекомендацій, попередніх висновків стосовно порушень, роз'яснення щодо кваліфікації порушень.

Діяльність антимонопольного комітету України ґрунтується на принципах законності, гласності, захисту прав суб'єктів господарювання на засадах їх рівності перед законом та пріоритету прав споживачів, тому можна стверджувати, що в Україні на сьогодні створено законодавчу базу й організаційні засади здійснення ефективної державної конкурентної політики.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть основні елементи економічної системи, які базуються на різноманітні форм власності на економічні ресурси та результати господарської діяльності?

2. Назвіть вид політики держави, яка спрямована на регулювання відносин з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника?

3. Назвіть вищий орган у системі виконавчої влади, який має найширше коло повноважень у сфері економіки?

4. Якими факторами обумовлена соціальна спрямованість економіки?

5. Назвіть вид політики держави, що спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва?

6. Визначте зміст поняття «соціально-економічна модернізація»?

7. Назвіть основні показники для виміру соціальної ефективності державної політики?

8. Сформулюйте основні напрями сучасної світової економічної

теорії?

9. Яке поняття розуміють під наступним визначенням: «Сукупність інститутів і норм, що визначають соціальний стан громадян і окремих груп населення, а також соціальні відносини між членами суспільства»?

10. Наведіть приклади законодавчого нормативно-правового забезпечення конкурентного середовища підприємств і організацій?

11. Дайте визначення поняття «антимонопольна діяльність»?

10. Назвіть основні завдання державного антимонопольного комітету України?

## ТЕМА 13. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

**13.1. Правопорушення та відповідальність.**

**13.2. Відповідальність органів місцевого самоврядування.**

**13.3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.**

### 13.1. Правопорушення та відповідальність

*Правопорушення* – це така дія, яка може виражатися як у конкретній дії, так і в бездіяльності, і яка порушує вимогу правової норми і тим самим спричиняє шкоду суспільним відносинам. Ці дії є суспільно небезпечними, оскільки правопорушник посягає на встановлений у державі правопорядок і передбачені Законом суспільні відносини, які охороняються правовими нормами. Як уже зазначалося, правопорушення поділяються на проступки та злочини. Проступки (дисциплінарні, адміністративні, цивільно-правові правопорушення) характеризуються меншим рівнем суспільної (соціальної) небезпеки, ніж злочини, за які кримінальним законом передбачені суворіші репресивні покарання. Якщо, наприклад, за дисциплінарні проступки (запізнення на роботу, прогул і т. д.) може бути оголошена догана, за адміністративні правопорушення (порушення правил вуличного руху, протипожежних та інших правил) застосовується попередження, штраф та інші адміністративні стягнення, то за скоєння злочину законодавством передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі, штрафу тощо.

Заходи юридичної відповідальності закріплені в санкціях відповідних правових норм і виражають зміст певного її виду. За скоєння правопорушення настає юридична відповідальність таких видів: дисциплінарна, матеріальна, адміністративна, цивільно-правова (майнова) та кримінальна. Для того, щоб розібратися в тому, який захід необхідно застосовувати за скоєння правопорушення, слід з'ясувати його окремі ознаки та сутність в цілому.

Правопорушення характеризується такими ознаками, як суб'єкт та об'єкт правопорушення, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення. Суб'єктом правопорушення може бути фізична особа (група осіб), а також юридична особа (підприємство,

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

Види правопорушень розподіляються на різні групи. За ступенем суспільної шкоди чи суспільної небезпеки правопорушення розподіляються на:

1) проступки, однією із ознак яких є настання суспільної шкоди:

- конституційні;
- дисциплінарні;
- цивільно-правові;
- адміністративні;

2) злочини, ознакою яких є настання суспільної небезпеки. Конституційними правопорушеннями є:

- порушення народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- неспроможність Верховної Ради України розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії або сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти з дня відставки попереднього уряду;
- інші правопорушення, визначені конституційними нормами.

**Дисциплінарні правопорушення** можна характеризувати як винні протиправні діяння, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням найманим працівником своїх трудових обов'язків та порушенням норм трудового права, що мали місце в робочий час. Дисциплінарні правопорушення також мають місце у навчальних відносинах, відносинах несення військової служби тощо.

**Цивільно-правові правопорушення** можуть бути пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням будь-якої умови цивільного договору, а також із фактами порушення майнових і

особистих немайнових прав потерпілого, тобто бути позадоговірними.

**Адміністративними правопорушеннями** (проступками) визнаються протиправні, винні (умисні або необережні) дії чи бездіяльність, які посягають на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КпАП). Перелік адміністративних правопорушень міститься в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 41-21220). Злочинами є передбачені Кримінальним кодексом України суспільно небезпечні винні діяння (дії чи бездіяльність), вчинені суб'єктами злочину. Перелік злочинів визначено в Особливій частині Кримінального кодексу України (ст. 109-447 КК).

Розглянемо поняття і ознаки юридичної відповідальності. **Юридична відповідальність** – це один із видів соціальної відповідальності, встановлений державою в санкціях правових норм, що накладається на правопорушника спеціально уповноваженим на це органом у визначеному законом процесуальному порядку і полягає у позбавленні правопорушника певних належних йому благ майнового, організаційного чи особистого характеру. Юридична відповідальність – це особливий вид правових відносин між державою і особою, в діянні якої є склад правопорушення, що виникають у формі застосування права компетентним органом держави (судом, органом внутрішніх справ, державною інспекцією тощо) до винної особи, шляхом видання індивідуального правового акту (вироку, постанови, наказу тощо).

Ознаки юридичної відповідальності:

- 1) встановлюється тільки державою в санкціях правових норм;
- 2) призначається компетентними органами держави, іншими уповноваженими органами (роботодавцями) в межах наданих їм повноважень;
- 3) має чітко визначені межі щодо виду покарання та його розміру;
- 4) призначається у визначеному законом процесуальному порядку;
- 5) має індивідуальний характер, тобто покладається на винну особу, яка скоїла протиправне діяння (крім випадків субсидіарної відповідальності тощо);

6) фактичною підставою для притягнення винної особи до юридичної відповідальності є наявність в її діянні складу правопорушення;

7) ця відповідальність пов'язана із позбавленням правопорушника певних належних йому благ майнового, організаційного чи особистого характеру;

8) забезпечується примусовою силою державного апарату;

9) тягне за собою певні обмеження суб'єктивних прав покараної особи і після відбуття покарання: судимість при кримінальній відповідальності (ст. 88-91 КК) та заборона заохочувати працівника протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення (ст. 151 КЗпП) тощо.

### **13.2. Відповідальність органів місцевого самоврядування**

Юридичну відповідальність слід відрізнити від відповідальності позитивної, яку розуміють як почуття відповідальності за свою поведінку, діяльність, як почуття обов'язку. *Юридична відповідальність* – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей, які йому належали до факту правопорушення, від імені держави на підставі закону, з метою попередження правопорушення і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні і духовні цінності. Безперечно, що відповідальність місцевого самоврядування є саме юридичною. Юридичну відповідальність поділяють на такі основні види: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, майнова (по суті, різновид цивільно-правової). В практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону «Про місцеве самоврядування»). Конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні до органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів (як правило, без залучення суду). Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове

припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних та міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів.

Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетентні державні органи достроково припиняють повноважень окремих рад. Місцеві державні адміністрації виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

*Майнова або цивільно-правова відповідальність* органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами і посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа, інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. В таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необгрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада.

Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність.

Важливою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці і саморозпуску. Практика свідчить про те, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

*Стаття 74. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою,

державою, юридичними і фізичними особами.

2) підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

*Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2) територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3) порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

*Стаття 76. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою:*

1) органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

2) органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

### **13.3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності**

Проблема відповідальності в міжнародному праві безпосередньо пов'язана з функціонуванням міжнародного права, зміцненням міжнародного миру і правопорядку. Це один з найдавніших інститутів міжнародного права, однак, незважаючи на його постійне практичне застосування й удосконалювання, правові норми цього інституту не кодифіковані, і тому він ґрунтується, як правило, на



застосуванні звичаєвих норм, що склалися на базі прецедентів і судових рішень.

З 1956 року кодифікація даних норм проводиться за доручення Генеральної Асамблеї ООН Комісією міжнародного права. Уже розглянуто і прийнято в попередньому порядку низку статей, у яких зважуються ряд питань щодо виникнення міжнародної відповідальності, її змісту, форм і обсягу реалізації міжнародної відповідальності та врегулювання суперечок.

Загальновідомо, що порушення законів усередині держави неминуче спричиняє відповідальність. Таке ж положення існує й у міжнародному праві, хоча характер правопорушень і форми відповідальності тут мають деякі особливості. Порушення норм міжнародного права, а також прав й інтересів інших держав не може виправдуватися посиланням на суверенітет, оскільки такі діяння є не здійсненням суверенітету, а зловживанням ним.

З поняттям міжнародно-правової відповідальності тісно пов'язані процесуальні питання, оскільки їх вивчення дозволяє відмовитися від розповсюдженої концепції, яка ототожнює міжнародну відповідальність з юридичним обов'язком.

*Відповідальність* – важливий засіб відновлення і забезпечення правопорядку, а це немислимо поза визначеною процедурою, що включає процесуальні стадії, специфічні, відносно відособлені комплекси процесуальних правил, характеризується процесуальним режимом, властивим конкретній ситуації.

Не однозначні погляди вчених і на саме визначення міжнародної відповідальності. Одні її розуміють як специфічний обов'язок порушника відшкодувати заподіяний ним збиток, інші як реалізацію санкцій відносно суб'єкта, який порушив свої міжнародні зобов'язання, треті – як комплексне утворення, що включає одночасно обов'язок порушника і реалізовані відносно нього санкції. Усі ці погляди в однаковій мірі користаються підтримкою в міжнародно-правовій доктрині.

*Міжнародно-правова відповідальність* – це сукупність правових відносин, що виникають у зв'язку з правопорушенням, вчиненим якою-небудь державою чи іншим суб'єктом міжнародного права, чи через збитки, заподіяні однією державою іншій у результаті правомірної діяльності. В одних випадках ці правовідносини можуть стосуватися безпосередньо тільки держави-правопорушниці і постраждалої держави, в інших – можуть торкатись прав й інтересів

усього міжнародного співтовариства.

У науці міжнародного права міжнародно-правову відповідальність розуміють як негативні юридичні наслідки, що настають для суб'єкта міжнародного права в результаті порушення ним міжнародного зобов'язання. Значення її обумовлено тим фактом, що це необхідний юридичний засіб забезпечення дотримання норм міжнародного права, відновлення порушених міжнародних відносин. З погляду наслідків ці правовідносини можуть виражатися у відновленні порушеного права, відшкодуванні матеріального збитку, накладенні санкцій та інших заходів колективного чи індивідуального характеру до держав, що порушили свій міжнародний обов'язок, а у випадку настання шкідливих наслідків при правомірній діяльності – в обов'язку здійснити відповідну компенсацію.

Відповідальність суб'єктів міжнародного права виступає як визначений інструмент правового регулювання міжнародних відносин і стимулює функціонування міжнародного права. Норми, що стосуються до відповідальності держав, охоплюють не одну яку-небудь галузь міжнародного права, а всю сукупність міжнародно-правових відносин. Ці норми сприяють здійсненню всіх інших норм міжнародного права і є нібито загальною гарантією їх дотримання. Тому зустрічається твердження, що заперечення міжнародно-правової відповідальності держави рівносильне руйнуванню міжнародного права. Міжнародна відповідальність держав розглядається в даний час і в теорії і на практиці як один з важливих принципів міжнародного права: міжнародно-протиправне діяння суб'єкта тягне його міжнародно-правову відповідальність. Деякі норми загального характеру, що регулюють питання відповідальності, закріплені в міжнародних договорах, а також у резолюціях ООН, інших міжнародних організацій.

Передбачається міжнародна відповідальність за порушення ряду міжнародних договорів, серед яких Конвенція про міжнародну відповідальність за збитки, заподіяні космічними об'єктами 1972 р., Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за нього 1973 р., Конвенція про попередження геноциду і покарання за нього 1948 р.

Комісія міжнародного права визначила зміст міжнародної відповідальності як «наслідки діяння в плані відшкодування збитку і відповідних санкцій», а також дала таку класифікацію деяких принципів міжнародно-правової відповідальності:

- принцип, що встановлює відповідальність стосовно всіх міжнародно-протиправних дій держави;
- принцип, що визначає суб'єктів таких дій;
- принцип, що визначає умови наявності міжнародно-протиправних дій;
- принцип незастосування внутрішнього права для визначення наявності цих дій.

Міжнародна відповідальність як вид юридичної відповідальності «зв'язана з державним примусом», служить «застосуванням і реалізацією санкції у випадку міжнародного правопорушення». Відсутність універсальних правоохоронних органів обумовлює той факт, що в правовідносинах міжнародної відповідальності особливо важливе право потерпілих суб'єктів. Тому в міжнародно-правовій доктрині акцент більш переміщується не на зобов'язання відповідальної держави, а на право потерпілої держави. Серед таких прав виділяються права на визнання міжнародно-протиправного діяння, відшкодування збитку а також право міжнародних організацій застосувати міжнародно-правові санкції. У випадку міжнародних злочинів ці правовідносини багатосторонні і складаються, з одного боку, з правовідносин між потерпілою державою і державою, що вчинила агресію, акти колоніалізму, геноциду тощо, з іншого боку – з правовідносин злочинної держави з міжнародним співтовариством держав.

Ознаками, що характеризують міжнародну відповідальність, є такі:

- 1) полягає в застосуванні до держави-правопорушниці санкцій міжнародно-правових норм;
- 2) настає за здійснення міжнародного правопорушення;
- 3) спрямована на забезпечення міжнародного правопорядку;
- 4) пов'язана з визначеними негативними наслідками для правопорушника;
- 5) реалізується в міжнародних правоохоронних правовідносинах, що виникають між державою-правопорушницею і потерпілою державою, а іноді також між державою-правопорушницею і міжнародним співтовариством.

*Мета міжнародно-правової відповідальності* – це передбачення відповідного результату, а саме: виключення можливості вчинення державою нових правопорушень, вплив на інші держави, спонукання їх до добровільного дотримання міжнародних зобов'язань. При цьому

юридична відповідальність як соціальне явище має характер самозахисту суспільства від зазіхань на його основи. Тому функція юридичної відповідальності має подвійне значення право відновлюване (репараційне) і репресивне (каральне).

Їх розрізняють за тяжкістю правопорушень. Як правило, репараційна функція виявляється за звичайних правопорушень, яким властиві відносно невеликі зміст і обсяг рекламацій і позовних вимог держав щодо відшкодування матеріальних збитків.

При вчиненні міжнародних злочинів діє каральна функція. Проте вона викликає дискусії як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних правовиків, особливо стосовно того, що можливість покарання держави суперечить принципу суверенності держав.

Загалом *функції міжнародно-правової відповідальності* – це спрямованість заходів, що їх здійснюють у межах правовідносин міжнародної відповідальності, тобто функції узгоджуються з тим, що мають на меті держави й інші суб'єкти міжнародного права, вживаючи конкретних допустимих заходів у процесі здійснення міжнародно-правової відповідальності.

*Суб'єктами міжнародно-правової відповідальності* є тільки суб'єкти міжнародного публічного права, як правило, це держави, інші суб'єкти міжнародного права. У визначених випадках ними можуть стати і фізичні особи, наприклад, при здійсненні ними злочинів проти людства. Однак при цьому міжнародно-правова відповідальність фізичних осіб є особливого роду кримінальною відповідальністю і за своєю природою відрізняється від відповідальності інших суб'єктів міжнародного права.

Існує два види суб'єктів правовідносин, що виникають у випадку міжнародно-правової відповідальності: суб'єкти міжнародного правопорушення і суб'єкти міжнародних претензій. До першого відносяться держави-правопорушники, що безпосередньо несуть міжнародно-правову відповідальність. До другого відносяться потерпілі в результаті здійснення міжнародного правопорушення, у широкому розумінні це ті, хто вимагає відшкодування заподіяного правопорушенням збитку чи вживають заходів відносно держави-правопорушника.

Іноді в міжнародному праві держав-правопорушників називають активними суб'єктами відповідальності, а потерпілих – пасивними. Насамперед суб'єктами міжнародного правопорушення можуть бути держави як основні суб'єкти міжнародного права. У зв'язку з цим

виникає питання про міжнародно-правову відповідальність членів федеративної держави. Прийнято вважати, що за правопорушення, вчинене членом федерації, несе відповідальність сама федерація, навіть якщо компетенція федерації не поширюється на питання, що відносяться до міжнародного правопорушення. У деяких випадках поряд з федеративною державою відповідальність несе і сам член федерації. Йдеться про випадки, коли він виступає на міжнародній арені як суб'єкт міжнародного права і є безпосередньо міжнародним правопорушником. У цих випадках, на думку Фердросса, «відповідальність держави-члена доповнюється ще відповідальністю союзної держави за дії цієї держави-члена». Суб'єктами міжнародного правопорушення можуть бути і міжнародні організації. На практиці склалися певні норми, пов'язані з відповідальністю міжнародних організацій перед своїми посадовими особами і службовцями. Вона також може нести відповідальність перед державами, що є чи не є її членами, за неправомірне діяння органів цієї організації, наприклад за збиток, нанесений у результаті її військових чи політичних дій. Відповідальність міжнародних організацій виникає з порушення ними міжнародних зобов'язань, що випливають з договорів та інших джерел права. У випадку матеріальної відповідальності міжнародних організацій треба мати на увазі, що їх засоби складаються з внесків держав-членів, тому можливі два варіанти: 1) встановлення солідарної відповідальності організації і держав-членів; 2) установлення відповідальності самої організації. У першому випадку всі претензії про відповідальність пред'являються організації та державам-членам, у другому ж претензії пред'являються організації безпосередньо, а вона вже сама вирішує питання про розподіл тягаря відповідальності між своїми членами. Окремі особи також можуть притягатись до міжнародно-правової відповідальності, зокрема міжнародної кримінальної відповідальності за міжнародні злочини. Така відповідальність була передбачена в Статуті Міжнародного військового трибуналу для покарання головних військових злочинців європейських країн 1945 р. й у Статуті Міжнародного військового трибуналу для Далекого Сходу 1946 р. Вони включали до злочинів злочин проти миру, воєнні злочини і злочини проти людяності.

Міжнародна кримінальна відповідальність фізичних осіб передбачається також у Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. й у Женевських конвенціях про

захист жертв війни 1949 р. Такі акти передбачають міжнародну кримінальну відповідальність фізичних осіб у двох формах: у формі відповідальності перед міжнародним карним судом, створюваним *ad hoc*, як це було на Нюрнберзькому і Токійському процесах, і у формі відповідальності перед національним судом, що передбачено нормами міжнародного права, як це має місце в Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього і Женевській конвенції про захист жертв війни.

Відповідальність фізичних осіб за міжнародні злочини найчастіше настає за умови, що їхні злочинні діяння пов'язані зі злочинною діяльністю держави. При цьому держави, винні в здійсненні злочину, несуть міжнародну відповідальність, а фізичні особи – міжнародну кримінальну відповідальність.

Здійснення особою злочинних діянь на виконання наказу не звільняє її від кримінальної відповідальності. Для покарання таких осіб застосовується як міжнародна, так і національна юрисдикція. Офіційний статус особи також не звільняє її від кримінальної відповідальності. У міжнародному праві немає терміну давності щодо відповідальності за міжнародні злочини. Конвенція про незастосування терміну давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 року вказує, що представники державної влади і приватні особи, винні в здійсненні зазначених злочинів і співучасті в них, несуть відповідальність незалежно від часу здійснення злочину.

Крім Нюрнберзького і Токійського трибуналу, рішеннями Ради Безпеки ООН були створені ще два Міжнародних трибунали: у 1993 році для судового переслідування осіб, відповідальних за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, вчинені на території колишньої Югославії з 1991 року, і в 1994 році для судового переслідування осіб, відповідальних за геноцид та інші серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, вчинені на території Руанди і громадян Руанди, відповідальних за геноцид та інші подібні злочини, вчинені на території сусідніх держав у період з 1 січня по 31 грудня 1994 року. Також прийнято статут Міжнародного кримінального суду для покарання осіб, винних у вчиненні злочинів проти миру і безпеки людства. Якщо за відповідною угодою не створено спеціального міжнародного суду, держава, на території якої знаходиться злочинець, зобов'язана передати його суду або видати іншій державі, на території якої було здійснено злочин.

Суб'єктами міжнародних претензій, що впливають з

відповідальності держави-правопорушника, є суб'єкти міжнародного права, насамперед держави. При цьому коло держав, що можуть бути суб'єктами претензій з приводу відповідальності, не обмежується тільки тими державами, що постраждали від міжнародного правопорушення. У випадку звичайних міжнародних правопорушень суб'єктом претензій про відповідальність є потерпіла держава. Інша ситуація, коли йдеться про міжнародні злочини. Наприклад у випадках агресії й інших порушень миру та інших міжнародних злочинів не тільки безпосередньо потерпіла держава, але й інші держави вправі виступати суб'єктами претензій, що впливають з відповідальності, і вдаватись до пов'язаних з нею заходів відносно держави- правопорушника. Таким чином, у результаті міжнародного правопорушення суб'єктами цих правовідносин можуть бути не тільки держава-правопорушник і постраждалі держави, але й у ряді випадків також інші держави. Реальною політичною і юридичною основою такого положення є зацікавленість усіх держав у забезпеченні і збереженні миру та безпеки, у дотриманні інших основних принципів міжнародного права.

Суб'єктами міжнародних претензій про відповідальність, крім держав, можуть бути і міжнародні організації, що володіють відповідною правосуб'єктністю. Насамперед, це стосується випадків порушення державами міжнародного миру і безпеки чи їх погрози. Щодо претензій фізичних осіб у практиці міжнародних відносин вважається, що якщо особі заподіяний збиток унаслідок дії іноземної держави і держава, громадянином якої він є, виступає до держави-правопорушника з вимогою відшкодувати цей збиток, тобто здійснює право на його дипломатичний захист, то вона захищає власні міжнародні права, порушені в особі її громадянина. Це положення визнане в ряді рішень міжнародних судів. За загальним правилом, фізичні особи, не будучи повноправними суб'єктами міжнародного права, не можуть бути суб'єктами міжнародного правопорушення чи претензій про відповідальність. У випадку заподіяння особі збитку з боку іноземної держави, особа може захищати свої права або користуючись статусом іноземця і звертаючись в цій державі до місцевих засобів правового захисту, або користуючись статусом громадянина і звертаючись до держави свого громадянства за дипломатичним захистом. Захищаючи права особи, держава виступає суб'єктом не цих індивідуальних прав, а права на захист своїх громадян.

## ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Дайте визначення поняття «правопорушення»?
2. Назвіть основні ознаки правопорушення?
3. Визначте види правопорушень?
4. Наведіть приклади адміністративних порушень?
5. У чому полягає відмінність дисциплінарних правопорушень від цивільно-правових?
13. Дайте визначення поняття «відповідальність у публічному адмініструванні»?
14. Дайте визначення поняття «юридична відповідальність»?
15. Сформулюйте ознаки юридичної відповідальності?
9. Назвіть передумови забезпечення законності в державному управлінні?
10. Визначте сутнісний зміст соціальних передумов забезпечення законності в системі державного устрою?
11. Назвіть основні засади формування законності та дисципліни в державному управлінні?
12. Визначте соціально-економічні та організаційні умови забезпечення повноцінності відносин відповідальності?
13. До якого виду відповідальності належить - порушення державними службовцями етичних норм поведінки на робочому місці?
14. Назвіть методи публічного управління, які базуються на владі, дисципліні та відповідальності?
15. Визначте складові системи відповідальності в публічному адмініструванні?
16. Дайте визначення поняття «міжнародно-правова відповідальність»?
17. Сформулюйте ознаки міжнародної кримінальної відповідальності?
18. До якої ознаки правопорушення належить - здатність міжнародного правопорушення заподіяти шкоду відносинам і об'єктам, що охороняються міжнародним правом?



## ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В.Атаманчук. – М.: Омега –Л, 2004. – 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д.Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 376 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. / М. Вебер ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / кол. авт., за ред. Н.Р. Нижник та В.М. Олуйка. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
5. Державне управління та державна служба : словник-довідник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.
6. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
8. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
9. Жилінков В.М. Законодавство України про місцеве самоврядування / В.М. Жилінков. – Харків.: «Ксилон», 2004. – 343 с.
10. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
11. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. [за ред. В.В. Коваленка]. - К. : Юрінком-інтер, 2012. – 808 с.
12. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька та ін. [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 305 с
13. Осовська Г. В. Менеджмент організацій: навч. посіб. / Г. В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Командор, 2005. – 860 с.
14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні

гарантії: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – С. 409.

15. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 2365-III. – Ст. 118.

16. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 20.06.1999 р. №783-XIУ // Уряд, кур'єр. – 1999. – № 165.

17. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.

18. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.

19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 170.

20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 06 квітня 1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

21. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні: Закон України від 07 квітня 2011 року №3206-VI.

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 № 3207-VI.

23. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III.

24. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е.Чиркин. – М.: Юристь, 2004. – 475 с.

25. Енциклопедія державного управління. У 8 т. - Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] - Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011.-712 с.

26. Ресурсний центр розвитку громадських організацій.

<http://issuu.com/gurtrc/docs/28>.

## ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| <b>ВСТУП</b> .....  | 3  |
| <b>ТЕМА 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування</b> .....                                    | 5  |
| 1.1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція .....                               | 5  |
| 1.2. Предметна сфера та методологічна основа публічного адміністрування .....                                     | 12 |
| 1.3. Історичний розвиток публічного адміністрування як напряму наукових досліджень та навчальної дисципліни ..... | 16 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....  | 25 |
| <b>ТЕМА 2. Основні теорії управління суспільством</b> .....   | 26 |
| 2.1. Джерела ідей управління суспільством і країною .....   | 26 |
| 2.2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною .....  | 30 |
| 2.3. Система публічного управління .....  | 40 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....  | 46 |
| <b>ТЕМА 3. Закони, принципи, цінності та цілі публічного адміністрування</b> .....                                | 47 |
| 3.1. Закони публічного управління .....   | 47 |
| 3.2. Принципи публічного управління .....   | 49 |
| 3.3. Цілі суспільства і держави. Формування механізму «дерева цлей» публічного адміністрування.....               | 51 |
| 3.4. Стратегічні тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні .....                                    | 62 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....  | 68 |
| <b>ТЕМА 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування</b> .....              | 70 |
| 4.1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства .....   | 70 |
| 4.2. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства .....  | 73 |
| 4.3. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин .....                   | 78 |
| 4.4. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій .....   | 82 |

|   |    |
|---|----|
| та громадських організацій у публічному адмініструванні ..... |    |
| 4.5. Публічна сфера і публічна політика державотворення       | 87 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....            | 89 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>ТЕМА 5. Система державних органів публічного адміністрування</b> ..... | 91  |
| 5.1. Система органів публічної влади в Україні .....                      | 91  |
| 5.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування .....         | 95  |
| 5.3. Держава як суб'єкт політичної влади .....                            | 98  |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....                        | 102 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>ТЕМА 6. Місцеве самоврядування та муніципальна публічна влада</b> .....                         | 103 |
| 6.1. Муніципальна публічна влада і місцеве самоврядування.....                                     | 103 |
| 6.2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування | 107 |
| 6.3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування .....                             | 116 |
| 6.4. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення .....                               | 122 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....   | 128 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>ТЕМА 7. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень</b> .... | 129 |
| 7.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття управлінського рішення.....                            | 129 |
| 7.2. Процес прийняття управлінських рішень   | 134 |
| 7.3. Фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень .....                                     | 142 |
| 7.4. Реалізація виконання публічних рішень.....  | 146 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....   | 154 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>ТЕМА 8. Механізми, методи та стилі публічного адміністрування</b> ..... | 155 |
| 8.1. Структура механізму публічного адміністрування ....                   | 155 |
| 8.2. Методи та стилі публічного адміністрування .....                      | 165 |

|   |            |
|---|------------|
| 8.3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування .....           | 177        |
| <i>Питання для повторення та обговорення.....</i>   | <i>180</i> |
| <b>ТЕМА 9. Бюрократія та антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування .....</b>         | <b>181</b> |
| 9.1. Бюрократія як наукова категорія .....  | 181        |
| 9.2. Основні ознаки та атрибути бюрократії .....  | 185        |
| 9.3. Поняття корупції та корупційних дій .....  | 192        |
| 9.4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності   | 198        |
| 9.5. Фактори запобігання проявам корупції.....  | 201        |
| <i>Питання для повторення та обговорення.....</i>   | <i>208</i> |
| <b>ТЕМА 10. Результативність та ефективність публічного адміністрування .....</b>                       | <b>209</b> |
| 10.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування .....                         | 209        |
| 10.2. Концептуальні засади підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування ..... | 213        |
| 10.3. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування .....                      | 215        |
| <i>Питання для повторення та обговорення.....</i>   | <i>221</i> |
| <b>ТЕМА 11. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері .....</b>                      | <b>222</b> |
| 11.1. Формування підходів до соціальної політики .....  | 222        |
| 11.2. Роль публічного адміністрування у забезпеченні населення суспільними благами .....                | 227        |
| 11.3. Принципи та показники оцінки ефективності реалізації соціальної політики .....                    | 235        |
| <i>Питання для повторення та обговорення.....</i>   | <i>239</i> |
| <b>ТЕМА 12. Функціональна система публічного адміністрування у сфері економіки .....</b>                | <b>240</b> |
| 12.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки .....                             | 240        |
| 12.2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності .....                          | 242        |
| 12.3. Управління власністю в умовах демократичної,  | 246        |

|   |     |
|---|-----|
| правової держави .....  |     |
| 12.4. Антимонопольна діяльність .....                         | 252 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....            | 256 |
| <b>ТЕМА 13. Відповідальність у публічному адмініструванні</b> | 258 |
| 13.1. Правопорушення та відповідальність .....                | 258 |
| 13.2. Відповідальність органів місцевого самоврядування       | 261 |
| 13.4. Правопорушення та відповідальність при                  |     |
| здійсненні міжнародної публічної діяльності .....             | 263 |
| <i>Питання для повторення та обговорення</i> .....            | 270 |
| <b>Література</b> .....                                       | 272 |

Електронне навчальне видання

**Нагаєв Віктор Михайлович**

# **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Електронний навчальний посібник**

За редакцією автора

Комп'ютерна верстка О.В. Ковтун, В.М. Нагаєв.

---

Рекомендовано до використання вченою радою ХНАУ ім. В.В.Докучаєва  
(протокол № 5 від 29.11.2017 р.).

Обсяг 13,5 ум.-друк. арк.; 15,0 обл. - вид. арк.

---