

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

В. Г. Ковальчук, А. О. Дегтяр, Т. Ю. Павленко

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Харків «ХАІ» 2024

УДК 352/354
К56

Рецензенти: д-р наук з держ. упр., проф. П. С. Покатаєв,
д-р наук з держ. упр., проф. В. О. Шведун

Ковальчук, В. Г.

К56 Публічне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Г. Ковальчук, А. О. Дегтяр, Т. Ю. Павленко. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2024. – 184 с.

ISBN 978-966-662-929-9

Наведено теоретичний матеріал з лекційного курсу навчальних дисциплін «Публічне управління» та «Основи публічного управління». Розглянуто предмет і методологічну основу публічного управління, громадське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного управління, публічне управління та владу, публічне управління та муніципальну владу, децентралізацію влади. Значну увагу приділено методам і стилям публічного управління, публічному управлінню як процесу вироблення, прийняття й виконання управлінських рішень, поняттям корупції та корупційних дій, факторам запобігання проявам корупції, публічному управлінню в соціальній сфері, адміністративним послугам держави.

Для студентів усіх спеціальностей вищих навчальних закладів, що вивчають курси «Публічне управління», «Публічне адміністрування», «Основи публічного управління». Може бути корисним спеціалістам у галузі публічного управління та адміністрування для підвищення кваліфікації.

Іл. 6. Табл. 7. Бібліогр.: 22 назви

УДК 352/354

- © Ковальчук В. Г., Дегтяр А. О., Павленко Т. Ю., 2024
- © Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2024

ISBN 978-966-662-929-9

ПЕРЕДМОВА

Досягнення та реалізація стратегічних цілей розвитку громадянського суспільства нерозривно пов'язані з оновленням механізму публічного управління. Принципові зміни механізму прийняття рішень в публічній сфері може бути досягнуто насамперед завдяки інноваціям у системі підготовки управлінців нового покоління, яких потрібно навчити творчо мислити, аналізувати економічні, політичні й соціальні процеси, систематизувати практичний досвід публічного управління розвинутих країн, робити ґрунтовні висновки щодо стратегії і тактики публічних дій. Для підготовки таких фахівців потрібні підручники, навчальні посібники, що базуються на новітніх концептуальних засадах управління публічною сферою, зорієнтованих на глибокий аналіз трансформаційних процесів сучасного світу, основаних на поєднанні глибокої теоретичної підготовки з широким вивченням практичного досвіду публічного адміністрування різних рівнів.

Навчальний посібник з публічного управління має міждисциплінарний характер та охоплює коло актуальних проблем політичного, економічного, соціального, правового та психологічного характеру, розв'язання яких є основним завданням нових управлінських еліт. Якісних змін у цьому виданні зазнали теоретико-методологічні підходи до вивчення публічного управління в умовах посилення процесів демократизації суспільного розвитку, трансформаційних перетворень в економіці, політиці, соціальному житті.

Значну увагу автори приділили шляхам удосконалення механізму соціально-економічного планування й прогнозування, значенню системного аналізу в прийнятті управлінських рішень, напрямам антикорупційної політики у сфері публічного управління. Це видання відрізняється від інших систематизацією процесів локального управління, ґрунтовним аналізом реформ місцевого самоврядування, висвітленням сучасних тенденцій муніципального управління, відображенням особливостей управління об'єднаними територіальними громадами.

У посібнику акцентовано увагу на широкому застосуванні інформаційних технологій у публічному управлінні, на напрямах розвитку публічних комунікацій та впливі психологічних чинників на механізм управління, а також відображено новітні методичні прийоми викладення навчального матеріалу, що дає змогу розширити аудиторію читача, залучити молодь до вивчення питань управління в публічній сфері.

1 ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Предметна область теорії публічного управління

Як об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, властивим для всіх країн на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом управлінські функції передують виникненню перших державних утворень. Основні ознаки владно-розпорядчої діяльності є характерними ще для історичних періодів первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (голови роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні найнеобхідніших потреб більшості громади в цілому. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової спільної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища, як «управління», зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості означень цього поняття. Одночасно привертає увагу те, що вони не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, пріоритетності вибраного аспекту. Тому узагальнення наявних загальних означень поняття управління доцільно здійснити в межах виокремлених підходів:

1) загальнонаукового – організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керування організаціями; наука і мистецтво, у яких поєднуються об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних;

2) функціонального – цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці й контроль; планування, організація, керування персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності;

3) процесуального – процес діяльності, прийняття й реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, під час якої передбачається керування певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності);

4) суб'єктно-об'єктного – упорядкування, регулювання будь-якої системи в умовах мінливості внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом у системі управління, що є елементом

організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт з допомогою вибраних методів для досягнення поставленої мети.

З кінця ХХ ст. у вітчизняній науковій літературі з проблем державного управління та політології набувають поширення поняття «публічне управління» й «публічність». Під публічністю слід розуміти таку властивість управління, як відкритість для громадськості, зв'язок з певною територіальною спільнотою людей, орієнтація на суспільні інтереси.

Становлення публічного управління пов'язане з наявністю процесу, який можна назвати роздержавленням управління і який полягає у переданні частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватному сектору й неурядовим організаціям. Таким чином, виконання управлінських функцій у публічній сфері (сфері суспільних інтересів) здійснюють органи не лише державної влади, а й місцевого самоврядування, громадські організації і навіть фізичні та юридичні особи, їх діяльність стосується суспільних справ.

Еволюція управління в публічній сфері здійснювалася від жорсткого централізованого державного управління до формування управлінських мереж з одночасним обмеженням монополії держави та розширенням сукупності методів управління. Можна виокремити такі основні ознаки сучасного публічного управління, як спрямованість на забезпечення ефективності, прозорості, етики та справедливості вчинків.

Ефективність пов'язують зі встановленням пріоритетів при виділенні коштів, децентралізацією управління фінансами, громадським контролем за використанням бюджетних коштів, застосуванням проектного менеджменту, спонуканням кадрів до мобільності з метою запобігання корупції.

Для забезпечення прозорості велике значення має полегшення доступу до інформації та документів, можливість громадського впливу на законотворчість, розміщення нормативних документів у мережі Інтернет, підвищення культури діалогу між громадськістю та владою.

Етика та справедливість учинків посадовців усе частіше регулюються набором правил, посадовими інструкціями та спеціальними кодексами етичної поведінки. Значна увага приділяється дотриманню професійних стандартів. Для їх забезпечення використовуються такі інструменти, як адміністративні розслідування й дисциплінарні процедури, сигнали про порушення, переатестація тощо.

Діяльність держави вивчається в багатьох наукових дисциплінах: теорія держави і права, адміністративне право, політологія, соціологія, соціологія управління, конфліктологія тощо.

Наприклад, у політології розглядається суть і закономірності політичної діяльності держави. У політичній соціології вивчаються соціальні

основи державних інститутів і соціальна зумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. У юридичних науках досліджуються правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи.

Публічне управління – це багатопланове утворення. Його предметну область окреслено основними поняттями: держава, політика, влада. У зв'язку з цим теорія публічного управління є наукою політичною і правовою.

Визначення теорії публічного управління як науки політико-юридичної було б неповним без урахування соціального аспекту. Адже публічне управління втілює в собі взаємодію держави й суспільства, а також держави й різних елементів соціальної системи.

Держава – інститут публічної (політичної) влади й суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства.

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

1.2 Поняття та види публічного управління

Управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер є неможливим без установаження й реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведження [8].

Управління утворено людьми для свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності і має таке ж саме важливе значення, як сім'я і власність, мораль і право, спосіб виробництва й держава, знання й інформація тощо.

Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Суспільство – цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої є підпорядкованим об'єктивним законам. Як складна система суспільство складається із різних підсистем (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи й прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції.

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

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

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку, який

складається з двох типів: саморегулювання суспільства і публічне управління.

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

Термін «публічне управління» (англ. *Public management*) уперше використував англійський державний службовець Десмонд Кілінг 1972 року. Публічне управління – це пошук найкращого способу використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління».

Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. У словнику іншомовних слів наведено означення цього поняття як відкритий, гласний, суспільний. Новий тлумачний словник української мови подає кілька значень: такий, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У Новому тлумачному словнику української мови слово «управляти» має таке тлумачення: спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь.

1.3 Специфіка публічного управління

Специфіка публічного управління:

- спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею;
- поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей;
- держава наділяє його системною якістю;
- на відміну від державного управління здійснюється в межах панування верховенства права завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади й місцевого самоврядування.

Публічне управління – це організаційний і регулівний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування й збереження з притиском на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

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

Управління – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державного службовця). Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад, акти уряду або органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація – це система публічних інституцій та їх діяльності. При цьому ядром поняття «публічне» є поняття «спільне, доступне для всіх», а слово «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare* («служити»), означає підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади й виконавчі органи місцевого самоврядування.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану є неефективна організація діяльності міністерств, малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, неефективне місцеве самоврядування, відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виокремити такі:

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

Функції публічної адміністрації:

- 1 Керування суспільством у цілому.
- 2 Управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства).

3 Управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства містить працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення).

4 Управління в адміністративно-політичній сфері (внутрішня й зовнішня політика).

5 Управління в галузі культури та ідеології (до неї належать конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури).

6 Управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою є мінімальним і можливим лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

1.4 Механізми публічного управління

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

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

- **економічний** (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- **мотиваційний** (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- **організаційний** (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- **політичний** (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- **правовий** (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

Публічне управління складається з державного управління, де суб'єктом є держава в особі відповідних структур, і громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

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

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

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

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

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

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

Суб'єктами громадського управління є недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їх органи, які виступають як суб'єкти публічного управління виключно від свого імені тільки для вирішення питань, визначених у їх статутних документах.

Громадське управління в публічній сфері здійснюють також органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні). Вони утворюються і функціонують відповідно до Закону України про органи самоорганізації населення від 11 липня 2001 р. № 2625-III і є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах для вирішення окремих питань місцевого значення.

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

У законі України «Про громадські об'єднання» визначено громадську організацію як «громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи», тобто це одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань в Україні. Спільними для всіх

громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності й гласності.

Запитання та практичний кейс до розділу 1

Запитання до розділу 1

- 1 Які поняття є ключовими для розуміння суті й особливостей публічного управління та адміністрування?
- 2 Охарактеризуйте поняття «держава» та «публічна влада».
- 3 Надайте відомі вам означення поняття «публічне управління».
- 4 Сформулюйте означення публічного управління, виходячи з властивості цілеспрямованості.
- 5 Охарактеризуйте публічне управління та адміністрування з огляду на системний підхід.

Практичний кейс до розділу 1

На основі аналізу зарубіжних і вітчизняних статей і публікацій розкрийте поняття публічного управління та адміністрування. Результати занесіть до таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Поняття публічного управління та адміністрування

Поняття	Означення	Автор
Публічне управління	1	
	2	
	3	
Публічне адміністрування	1	
	2	
	3	

2 ОСНОВНІ ТЕОРІЇ КЕРУВАННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

2.1 Суть теорії адміністративно-державного управління

Теорія адміністративно-державного управління є однією з найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Довгий час вона розвивалася в межах загальної політологічної традиції і лише наприкінці XIX століття стала виокремлюватись як самостійна галузь наукових досліджень.

У розвинених країнах Заходу в цей період відбуваються важливі зміни адміністративно-державного апарату управління. В усіх ланках управлінських структур вводиться зверху донизу систематизований розподіл праці. При цьому в державі складається ієрархія установ і посад,

тобто підпорядкування нижчих ланок адміністрації вищим, а всієї армії чиновників – голові держави, що знаходиться на верхів'ї «піраміди влади».

Централізована перебудова державної служби, з одного боку, спричинила збільшення кількості чиновників, з іншого – змінення їх якісного складу. Поступово на зміну ієрархії чинів, що базуються переважно на різного роду привілеях, вводилася ієрархія чинів залежно від особистої вислуги і знань людей, їх професійної кваліфікації. Уведення постійного грошового жалування для всіх категорій чиновників посилювало їх залежність від державної влади.

У США 1883 року було прийнято закон Пендлтона, що дістав назву «Закон про цивільну службу» і є чинним до теперішнього часу. Прийняття цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби. У законі Пендлтона передбачено проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади.

Професор В. Вільсон 1887 року вважав, що змінення політичного керівництва не повинно впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Таким чином, завданням державної адміністрації проголошувалося оперативне й компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – «обранців нації». В. Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використання в адміністративно-державному управлінні методів організації управління в бізнесі.

Першим ученим, хто систематизував державну бюрократію і бюрократів, був німецький соціолог Макс Вебер. Його класичне дослідження «Господарство і суспільство» (1921 р.) стало відправною точкою для сучасного вивчення адміністративно-державного управління. М. Вебер виокремив кілька принципів бюрократичної моделі: адміністративні установи організовано ієрархічно; кожна установа має свою власну область компетенції; цивільні службовці призначаються на основі професійної кваліфікації; цивільні службовці отримують заробітну плату відповідно до рангу; для цивільного службовця ця робота є професією або принаймні основним заняттям; службовець не володіє установою, у якій працює; службовець підпорядковується дисципліні й знаходиться під контролем; зміщення з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

М. Вебер, кажучи про різницю між чиновниками та політиками, уважав, що чиновник не повинен робити саме те, що завжди повинен робити політик – боротися. Адже прийняття рішень, боротьба і пристрасть – стихія політика. Якщо вища установа наполягає на виконанні наказу, що уявляється чиновнику помилковим, то чиновник повинен виконати наказ сумлінно й точно.

У роботах М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау було висловлено й розроблено такі основоположні ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління:

1 Для того щоб реформувати апарат управління, треба його добре знати, а отже, вивчати з наукових позицій.

2 Апарат адміністративно-державного управління має бути відділеним від сфери політики.

З появою робіт цих авторів можна казати про початок першого етапу в розвитку теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. Хронологічні межі цього етапу можна визначити з 1880-х років по 1920-ті роки.

Другий етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління продовжувався з 1920 р. по 1950 р. Особливо великі успіхи в ці роки зробили американці, що пояснюється кількома причинами. На відміну від європейських країн у США вищі навчальні заклади вже в той період мали більше свободи в складанні навчальних програм і виборі викладачів. Вони мали можливість експериментувати, широко вводити нові курси, одним з яких став курс теорії адміністративно-державного управління. Існував і інший сприятливий чинник, що вплинув на інтенсивний розвиток теорії адміністративно-державного управління саме в США. Американці вже в ті роки вважали, що наука адміністративно-державного управління і наука управління приватними підприємствами можуть і повинні бути зближеними. Оскільки викладання цих дисциплін мало велику аудиторію, то з'явилося й велика кількість професорів, підручників, дослідних робіт. Існував і ще один подібний чинник. Американці завжди робили акцент на практичну значущість досліджень адміністративно-державного управління, їх наукові розробки містили практичні рекомендації, пропонували обґрунтовані проекти реформ. Такий утилітарний підхід до вивчення адміністративно-державного управління давав змогу знаходити державні й приватні джерела фінансування для проведення наукових робіт.

У 1920–1950-ті роки найбільш відомими напрямками в теорії адміністративно-державного управління були «класична школа» і «школа людських відносин». Яскравими представниками «класиків» є А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Метою класичної школи було розроблення принципів адміністративно-державного управління. При цьому майже всі «класики» виходили з ідеї, що дотримання цих принципів приведе до успіху державного управління в різних країнах.

Розроблені класичною школою принципи управління порушують два основних аспекти. Один з них – обґрунтування раціональної системи управління адміністративно-державними організаціями, другий стосується побудови структури організації. Найбільш важливі постулати класичної теорії можна поділити в такий спосіб: наука замість традиційних навичок, гармонія замість протиріч, співпраця замість індивідуальної роботи, максимальна продуктивність на кожному робочому місці.

У межах класичної школи система адміністративно-державного управління постає як регламентована зверху донизу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функції кожної

посадової категорії. Слід підкреслити, що така модель є досить ефективною в умовах стабільного соціального середовища й однотипних управлінських завдань і ситуацій. Її досі застосовують на різних рівнях управління. Однак у тих випадках, коли ефективність управління зазнає вирішального впливу людського фактору, використання цього підходу є явно недостатнім.

Ще одним впливовим підходом у теорії адміністративно-державного управління була «школа людських відносин». Вона виникла в 1930-ті роки, коли психологія перебувала ще в зачатковому стані. Рух за людські відносини багато в чому виник у відповідь на нездатність класичної школи усвідомити людський фактор як основний елемент ефективності організації. Оскільки рух виник як реакція на недоліки класичного підходу, школу людських відносин іноді називають неокласичною.

Найбільш відомими вченими цього напрямку були М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі. У своїх дослідженнях вони звернули увагу на аналіз психологічних факторів, що впливають на задоволеність працівників своєю працею, оскільки в деяких експериментах удалося добитися підвищення продуктивності праці завдяки поліпшенню психологічного клімату й посиленню мотивації.

Однак з подальших досліджень випливає, що хороші відносини між службовцями не приводять автоматично до підвищення продуктивності праці адміністративних організацій і мотивація співробітників на досягнення високих результатів має більш важливе значення, ніж просто задоволеність роботою. Очевидно, що методи, розроблені школою людських відносин, є ефективними лише в досить вузькій сфері державного управління – управлінні персоналом, коли важливим є особистий і конкретний вплив на співробітників для своєчасного прийняття рішень і успішної реалізації накреслених планів. Однак в області оперативного й стратегічного адміністративно-державного управління значення цих методів є несуттєвим.

Третій етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління почався в 1950-ті роки і продовжується досі. Найбільш впливовими напрямками сучасного періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний.

Розвиток таких наук, як соціологія і психологія, і вдосконалення методів дослідження після другої світової війни зробив вивчення поведінки на робочому місці здебільшого науковим. Серед найбільш великих фігур у 1950–1960-ті роки слід назвати Г. Саймона, Д. Смітцберга, В. Томпсона, Д. Істона. Саме вони почали розробляти новий підхід до державного управління – поведінковий, або біхевіористичний. Оригінальність їх робіт полягає в тому, що автори прагнули подати досягнення сучасної соціальної психології й соціології та пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки індивідів і груп, що працюють у них.

У межах поведінкового підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади й авторитету в адміністративно-державному управлінні. Особливо популярним поведінковий підхід був у 1960-ті роки.

Як і в більш ранніх школах, у цьому підході відстоювався «єдиний найкращий шлях» вирішення управлінських проблем. Його головний постулат полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи адміністративно-державного управління в цілому.

З початку 1960-х років у державному адмініструванні швидко став популярним системний підхід, чому сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Застосування теорії систем до адміністративно-державного управління багато в чому полегшило для керівників завдання побачити всю організацію в єдності її частин, які нерозривно пов'язані із зовнішнім світом. Цей підхід також допоміг інтегрувати ідеї більш ранніх шкіл, що в різний час домінували в теорії адміністративно-державного управління.

Головна ідея системного підходу полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежності елементів і всієї системи державного управління із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Такий підхід означає, що стратегія державного управління не може бути об'єктом точного прогнозування й планування, оскільки суспільство постійно розвивається і змінюється.

Визначення змін і їх вплив на ефективність адміністративних структур є основним досягненням ситуаційного підходу, який виник на початку 1970-х років і став логічним продовженням теорії систем у розвитку державного управління з можливістю прямого застосування науки до конкретних ситуацій і умов.

Найбільш відомими теоріями, розробленими в межах ситуаційного підходу, є концепція «м'якого мислення» і «організаційна кібернетика».

Центральною ідеєю ситуаційного підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, які сильно впливають на певну адміністративну організацію в певний час. Оскільки в центрі уваги постійно опиняється нова ситуація, у межах цього підходу особливого значення набуває теорія «ситуаційне мислення».

Використовуючи цей підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми будуть більшою мірою сприяти досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

2.2 Сучасні концепції державного й публічного управління. Суть концепцій «менеджеризм» і «неоменеджеризм»

Однією із сучасних концепцій державного й публічного управління є концепція нового державного менеджменту.

Новий державний менеджмент як концепція і модель державного управління сформувався в 1980-ті роки і став відповіддю на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління й адміністрування. Багато в чому концепція нового державного менеджменту і відповідні їй реформи стимулювалися критикою витратного характеру політики держави й різким зниженням довіри населення до державного управління. Вихід із кризи державно-адміністративного управління бачився багатьом на шляхах переосмислення теорії державного управління на основі передумов менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці. Найбільш активно ринкова концепція державного управління розробляється у Великобританії, США, Новій Зеландії, Канаді.

Процес переходу від державного управління до державного менеджменту з огляду на теорію організації характеризується двома основними моментами:

- підвищенням самостійності нижніх рівнів ієрархічних державних організацій;
- зміщенням акцентів із власне будівництва організації на її відносини із середовищем.

Особливості переходу до державного менеджменту виливаються в прихильність до дій і змін, а не стійкість, у принцип субсидіарність сучасної організації управління, яка має бути ближчою до клієнта, у нові критерії ефективності діяльності системи державного управління, орієнтованого на якість послуг і рентабельність.

Новий державний менеджмент має багато спільного з попереднім державним менеджментом, але має також і істотні відмінності від нього. По-перше, у новому державному менеджменті робиться наголос на відрядній роботі, дорученнях і процесах, тоді як у попередньому підкреслювалося значення функцій, виконання й завдань. Суттєвими складовими попереднього державного менеджменту були бюрократія та ієрархія. Основою ж для нового державного менеджменту є мультипрофесійна команда, члени якої працюють разом з початку й до виконання певного завдання. По-друге, у новому державному менеджменті повноваження приймати рішення делегуються команді, яка виконує організаційну роботу і здійснює контроль відповідно до реалізованих проєктів.

Традиційно державне управління будувалося на передумові поділу між політикою і управлінням. Новий державний менеджмент щодо цього відрізняється від теорії державно-адміністративного управління. Хоча зовнішньо він постає як концепція неполітична, проте його внутрішній зміст має явно політичну основу.

Новий державний менеджмент є протиставленням концепції адміністративної держави. У ньому використовується для опису суті державного управління поняття «керування», а не «управління».

Керування тут розуміється як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

У теорії державного менеджменту ринкові моделі регулювання взято за основу. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінювання їх діяльності визнається таким чином, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу. Державне управління, на думку прихильників ринкового підходу, має бути підприємницьким. Загальні настанови підприємницького управління формулюють таким чином:

- немає істотних відмінностей між публічним і приватним секторами, а отже, публічними й приватними організаціями можна управляти більш-менш однаково;

- необхідно переходити від оцінювання ефективності процесу управління до оцінювання ефективності результату управління, а отже, до зменшення витрат і підвищення прибутковості державних організацій;

- менеджериальне управління в цілому має супроводжуватися зменшенням значення управлінського контролю одночасно з розвитком вдосконаленої звітності, моніторингу й механізмів відповідальності;

- необхідно перетворити великі бюрократичні структури на напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем рухливості, здатністю до конкуренції і схильністю до прийняття ризикованих рішень. Одночасно необхідним є відділення комерційних функцій від некомерційних і політико-консультативних функцій від функцій надання послуг;

- державне управління має віддавати пріоритет приватному бізнесу, конкурентному постачанню й контрактній системі. При цьому необхідно переходити від традиційних довготривалих і погано специфікованих контрактів до короткочасних і більш певних контрактів;

- у державному управлінні необхідно використовувати практику менеджменту, яка стосується короткочасних трудових угод, розвитку стратегічних планів, корпоративних планів, угод про ефективність діяльності, уведення системи оплати за якість, розвитку нових менеджериальних інформаційних систем, турботи про корпоративний імідж;

- велику увагу в новому державному менеджменті приділяється грошовим перевагам, а етичним проблемам – менше;

- стосовно ставлення до споживача суспільних послуг передбачаються ринкові характеристики. До споживача ставляться як до покупця громадських послуг з усіма можливими наслідками.

Одним із основних питань у концепції нового державного менеджменту є обґрунтування ефективності управління. Поняття «ефективність» тут набуває економічного характеру. Оцінювання діяльності

здійснюється не за рівнем активності відповідних структур управління, а за результатом, як кажуть, «на виході».

У державному управлінні важко знайти єдиний показник ефективності діяльності, подібний до прибутку для бізнесу. Проте концепція нового державного менеджменту містить ідею можливості оцінювання діяльності державних структур і програм, використовуючи поняття «продуктивність», «результативність», «дієвість». Поняття «продуктивність» та «економічність» належать до поняття «діяльність державного управління». Це означає, що при зменшенні державних витрат результат діяльності держави має збільшуватися.

Концепцію нового державного менеджменту, розвинену в 1980–1990-ті роки, серйозно критикують за її економізм, відсутність інтересу до етичних проблем, применшення значення специфіки публічної сфери. Однак ця концепція була основою адміністративних реформ у багатьох країнах і стала дієвою відповіддю на кризу бюрократичної моделі управління. Сьогодні зрозуміло, що новий державний менеджмент не є панацеєю для вирішення всіх проблем державного управління, але посів своє місце серед теорій і практик сучасного керування публічною сферою.

З кінця ХХ століття публічне управління й управління реформуються. Лейтмотивом цих реформ є відхід від традиційного бюрократичного управління та створення ринково-орієнтованої демократичної системи, спрямованої здебільшого на клієнта/громадянина. Це є характерним для концепції менеджеризму. Однак під час виробництва суспільних благ держава залежить від багатьох суб'єктів. Якщо розглядати залежність між громадським і приватним, то ні ієрархія, ні ринок не є ефективними структурами, для координації інтересів і ресурсів винятково під час виробництва потрібні політичні рішення. Тому домінантною моделлю публічного управління є «політичні мережі». Це визначає концепцію політичного управління, яку називають «неоменеджеризм».

До необхідності цього привели такі процеси:

- складність взаємовідносин між різними групами населення;
- високий рівень потреб та очікувань;
- великий масштаб невизначеності й ризику;
- вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави;
- інформатизація суспільства;
- зниження довіри населення до центральних органів управління.

«Політичні мережі» формуються в різних секторах економіки і являють собою комплекс структурних взаємин між політичними інститутами держави й суспільством.

Теорія неоменеджеризму виникла в 50–60-ті роки ХХ ст. у державній політиці США і Великобританії. Існують дві основні течії неоменеджеризму, у яких є свої ідеологи, автори. Так, автор Р. Роджерс вважає, що взаємообмін ресурсами й відносинами обмежується секторальними інтересами.

Автор Б. Берцель стверджує, що ефективна політична мережа є можливою, якщо учасники дбають не про сепаратні, а про загальні інтереси й координують їх на благо суспільства.

Таким чином, політичні мережі мають деякі характеристики, що відрізняють їх від інших форм діяльності у сфері публічного управління:

1 Мережі являють собою структуру керування публічними справами, які пов'язують державу й громадянське суспільство.

2 Політична мережа створюється для вироблення угод під час обміну наявними ресурсами.

3 У політичних мережах є загальний кооперативний інтерес. Це відрізняє систему від ринку, де кожен учасник дбає тільки про власні бізнес-інтереси.

4 Немає ієрархій в адміністрації, тобто всі учасники є рівними з огляду на формування єдиного і спільного рішення.

5 У політичній мережі діє особлива культура консенсусу.

6 Мережа – договірна структура, яка складається з набору контрактур, складених на основі узгодження правил.

На Заході історично першим у публічному адмініструванні розвився ринково-ліберальний підхід (80–90-ті роки ХХ ст.), далі – політичні мережі (90-ті роки ХХ ст. – перше десятиліття ХХІ ст.), потім – рецептивне управління (кінець першого десятиліття ХХІ ст.).

Кожен з підходів реалізується в практичній площині під конкретними «тріадами».

Ринково-ліберальний підхід: нова економіка, новий менеджмент, нове публічне управління і публічне адміністрування.

Політичні мережі: політика, політичні мережі, комунікативний менеджмент.

Рецептивне управління: громадянське суспільство, демократія, соціальний менеджмент.

Концепція «неоменеджеризму» відображає взаємодію громадянського суспільства й держави через політичні структури. Незважаючи на критику ця концепція все ж таки має суттєві можливості щодо моделювання альтернативних ринку та ієрархії моделей публічного управління й публічного адміністрування.

2.3 Сучасна система адміністративно-державного управління

Структура управління, яка є основою сучасної системи адміністративно-державного управління, – це сукупність стійких зв'язків, що забезпечують її цілісність.

Існує безліч відмінностей у формах організації й діяльності центральних і місцевих органів влади. Ці особливості залежать від економічного, соціального розвитку того чи іншого суспільства, політичного режиму, типу територіальної організації держави і т. д.

Виокремлюють два основних типи сучасної системи адміністративно-державного управління – федеральний та унітарний.

Унітарна система надає територіям, що належать до складу держави, дуже мало автономії, основне управління здійснюється безпосередньо зі столиці. Така система адміністративного управління є характерною для України.

Федеральна система управління складається з одиниць, що мають значне власне політичне життя. Ці одиниці не можна довільно скасувати або змінити центральною владою.

Серед причин, що привели до формування федерального типу, можна навести такі:

- прагнення зміцнити державну безпеку;
- зацікавленість в агресивній експансії;
- надії певного соціального класу на отримання якихось економічних переваг;
- спосіб збереження національної єдності.

Федералізм досить ефективно захищає місцеву автономію, створюючи зазвичай три рівні управління: національний, регіональний, місцевий. Таким чином, формується своєрідна піраміда влади. Розподіл адміністративних функцій між федерацією та її суб'єктами має кілька наслідків:

- неоднорідність державного апарату, тобто кожен член федерації може вибрати структуру своїх адміністративних установ на власний розсуд;
- створення двох поверхів адміністрації, між якими немає органічного зв'язку;
- федералізм породжує специфічні проблеми у сфері державної служби стосовно набору службовців для роботи в різних органах управління (засилля одного з регіонів).

До особливостей унітарної системи в цьому контексті можна віднести те, що уряд і центральна адміністрація мають значний контроль над місцевою адміністрацією. Водночас місцеве самоврядування є досить сильним і незалежним.

І федеральна, і унітарна системи мають свої переваги й недоліки. Концентрація адміністративної влади в унітарних державах може призвести до виникнення у громадян почуття, що марно виявляти якусь активність. Перевага федеральної системи – можливість прийняття оперативних рішень на місцевому рівні, у такій системі легше експериментувати. Недоліки федеральної системи – брак фінансових коштів і економічний дисбаланс між окремими суб'єктами, можливий непрофесіоналізм кадрів і корупція. Централізація влади в унітарній державі може стати перевагою під час вирішення найбільш складних проблем сучасного суспільства.

Тенденцією останнього часу є еволюція унітарних систем у федеральному напрямі, тоді як федеральні системи рухаються в унітарному.

У сучасній теорії адміністративно-державного управління існують різні класифікації адміністративних органів. Зазвичай виокремлюють три категорії організацій і служб:

- *оперативні* – надають послуги безпосередньо населенню;
- *допоміжні* – не мають самостійних кінцевих цілей, надають іншим службам матеріальне й нематеріальне сприяння, різні засоби й послуги;
- *штабні* – виконують роботи за такими напрямами, як проведення досліджень і консультування керівників установи, вироблення гіпотез стосовно майбутнього організації та зовнішніх факторів, підготовка проектів програм і планів заходів, контроль за результатами.

На практиці іноді важко провести чітку межу, оскільки окремі підрозділи виконують завдання двох-трьох різних служб.

Американські дослідники виокремили шість основних напрямів діяльності державного управління:

- виконання рішень, що і є власне управлінням. Проведення в життя законів і політики влади. Крім адміністративних обов'язків департаменти часто створюють компанії з рекламування своєї роботи;
- обслуговування, тобто урядові агентства спеціально створюються для обслуговування населення;
- регулювання, яке необхідне для підтримання добробуту населення (інспекція з праці, екологічні служби тощо);
- ліцензійна діяльність. Уряд установлює стандарти й мінімальні обмеження в певних сферах, де необхідною є відповідність певним державним стандартам;
- збір інформації, який здійснюється для досягнення двох основних цілей – визначити, чи було порушено закон, і прийняти політичні рішення;
- комунальне господарство.

Запитання та практичний кейс до розділу 2

Запитання до розділу 2

- 1 Наведіть означення поняття «закономірність».
- 2 Наведіть приклади закономірностей, що є властивими для публічного управління, та охарактеризуйте їх.
- 3 У чому виявляється закономірність ефективності управлінських рішень і дій?
- 4 Охарактеризуйте стабілізаційні чинники взаємозв'язку рівнів суспільного управління.
- 5 Назвіть та охарактеризуйте найбільш відомі загально-управлінські принципи.

Практичний кейс до розділу 2

1 Побудувати «дерево цілей» публічного управління. Під час його будування необхідно визначити стратегічні, середньо- й короткострокові цілі та заходи.

2 На основі аналізу вітчизняних статей і публікацій визначити національні цілі та інтереси, установіть їх пріоритетність. Результати аналізу занесіть до таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 – Національні цілі та інтереси

Перелік національних цілей та інтересів	Джерело, яке стало підтвердженням Вашої думки (стратегія, концепція, інтерв'ю, стаття тощо)	Пріоритетність

3 ПУБЛІЧНА СФЕРА – ЄДНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ СФЕР. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1 Становлення громадянського суспільства

Поняття громадянського суспільства (як соціального феномену й теоретичної концепції) є характерним для періоду від кінця XVII до першої половини XIX століття. Його основні положення сформулювали такі видатні мислителі, як Ж. Лок, А. Ферпоссон, Ш. Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. В. Гегель, А. де Токвіль та ін.

Застосувавши термін *societascivilitas* (пізніше: *civilsociety* – цивільне суспільство) для означення нових суспільних порядків, які усталювалися на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й для нинішніх концепцій громадянського суспільства й держави, їх трактування як певного типу антиномії, з допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємозв'язані та взаємозумовлені, проте відмінні і в ідеалі автономні сфери: політичну й громадянську. Функціонування останньої ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їх праві створювати спілки та асоціації, захищати власні інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних зверхників.

Концепція громадянського суспільства, яке перебуває поза межами державної регламентації, є породженням ліберального світогляду, для якого властивою є така сукупність поглядів: держава повинна захищати

особисті свободу і власність, збуту працею людей; вона діє лише в точно окреслених межах, вихід за які може призвести до громадянської непокори; люди повинні мати право протистояти сваволі уряду, чинити йому опір і навіть вдаватися до сили для його скинення в разі спрямування влади на насильство, узурпацію, тиранію.

Особлива заслуга в розробленні теорії громадянського суспільства належить Георгу Вільгельму Гегелю, який уважав громадянське суспільство системою потреб, що ґрунтується на приватній власності, майнових і станових відносинах та ін. Гегель розглядав громадянське суспільство як сферу матеріального, економічного життя й діяльності людей, уважав громадянське суспільство взаємозв'язаною системою соціальних груп, спільнот, інститутів, приватних осіб, взаємодія яких регулюється цивільним правом і прямо не залежить від політики держави.

Поняття «громадянське суспільство» використовує і Карл Маркс. Під громадянським суспільством він розуміє взаємозв'язок родини, станів і класів, відносин власності й розподілу, узагалі форм і засобів існування й функціонування суспільства, дійсного життя й діяльності людини. Маркс підкреслював його об'єктивний характер та економічну основу.

У ранніх концепціях громадянського суспільства наголошувалося на економіці як його головній складовій частині. Адже саме тут індивіди виявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули до якомога меншого втручання держави у свої справи. Проте це не означало, що держава не відігравала жодної ролі в становленні громадянського суспільства. Її функції полягали в розробленні й упровадженні законів, що були втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав і свобод.

Отже, громадянське суспільство, яке формувалося від XVII аж до першої половини XIX ст., на практиці було молодим буржуазним суспільством, яке утверджувало ліберальні свободи, підкорялося закону, формувало громадську думку щодо проблем, які було визнано загально значущими. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки й об'єднання, які функціонували автономно й під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Класичні погляди на громадянське суспільство сформулювали сучасне розуміння цього поняття: це суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних ознак, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка є захищеною необхідними законами від прямого втручання держави.

Головні ознаки громадянського суспільства:

- відокремлена від держави структура суспільства, до якої належать різні асоціації, добровільні об'єднання людей;
- сформований суспільний лад, при якому держава є похідною від громадянського суспільства й процесів у ньому;
- можливість вираження й реалізації інтересів окремих громадян;
- наявність ринку, вільної конкуренції, що формують відносини обміну між незалежними власниками;
- повага до громадянських прав, які вважаються вищим державним законом;
- свобода особистості;
- регулювання дій людей безпосередньо самими же людьми, передусім через норми моралі.

Якщо в громадянському суспільстві дії людей зумовлені їхніми реальними потребами й вимогами здорового глузду, то держава й виконавці її волі понад усе ставлять формальний бік справи.

Незважаючи на відмінності (таблиця 3.1), громадське суспільство й держава не є антагоністами, вони взаємозумовлені аспектами життя людей, суспільного буття.

Неліберальне (тоталітарне, авторитарне) суспільство цілком або значно є підпорядкованим державі, яка здійснює централізоване керування ним.

Такий спосіб взаємодії держави й суспільства називають етатизмом (франц. *etat* – держава).

Таблиця 3.1 – Порівняльна характеристика громадянського суспільства й держави

Ознаки	Громадянське суспільство	Держава
Джерело права	Природні права	Законні права
Сфера інтересів	Економіка	Політика
Характер діяльності	Приватний	Публічний
Ступінь свободи	Громадянські свободи	Обов'язок

Разом з тим ринок приніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності.

У міру усвідомлення цих проблем підвищувалася стурбованість щодо них, ширилися класові антагонізми, загострювалася класова боротьба, а

теорія громадянського суспільства, у якій акцентувалася увага на позитивних, солідаристських аспектах, відходить у минуле. Настає період громадянського суспільства, який триває від середини XIX до другої половини XX ст. як елемент суспільної системи і як автономна відносно державних структур сфера публічного життя громадянське суспільство значною мірою зберігається (а в країнах так званого другого ешелону цивілізації щойно починає усталюватись). У багатьох країнах, де раніше було розроблено теорію громадянського суспільства, його якісні параметри тепер змінюються.

Суспільство, за висловом Дж. Кіна, дичавіє. На практиці це виявляється в загостренні класових суперечностей, пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів, загалом – у нецивілізованому поведженні й незбалансованому впливі тих, кого сьогодні назвали б олігархами. Проте концепція громадянського суспільства не втрачає актуальності, оскільки має значний аналітичний, нормативний і політичний потенціал. Причому тепер, як вважає Дж. Александер, ця концепція прийшла в науку надовго. З крахом комунізму і кризою соціалістичних ідеологій центр ваги в дослідженні соціальних проблем перенесено із соціалізму на демократію, а в арсеналі демократичної теорії найбільш прийнятною для аналізу соціальних проблем є саме концепція громадянського суспільства.

3.2 Взаємозв'язок правової держави й громадянського суспільства

Разом з концепцією громадянського суспільства формується й поняття «правова держава».

Процес утворення правової держави являв собою виокремлення особливої публічної влади з її військом, поліцією, тюрмами та різного роду примусовими закладами й органами управління, які в сукупності були покликані захищати закон. Про владу закону, однакового для всіх громадян, говорив ще в VI ст. до н. е. давньогрецький філософ Салон.

Про необхідність формування законів, які б збігалися з природними правами людини пізніше говорили Арістотель і Ціцерон. Початок правової державності було покладено в Стародавньому Римі, але остаточне формування не завершено в жодній країні. Політичні революції XVI–XVIII ст. знищили стани, привілеї і все, що порушувало принцип рівності у державі, поставили на перший план свободу й природний хист приватного індивіда як самостійного й вільного громадянина, унаслідок чого встановлювався єдиний та обов'язковий для усіх правовий порядок. Проте, як впливає з практики, дотримання цього порядку є досить складною та проблематичною задачею. Реалізація ідеї правової держави потребує по-перше, формальної рівності, по-друге, відсутності станового поділу, по-третє, наявності представницьких органів влади і, нарешті, розподілу влади на законодавчу,

виконавчу й судову. Основою правової держави є прагнення уберегти людину від державного терору, насильства над совістю, дріб'язкової опіки з боку органів влади, гарантувати індивідуальну свободу й основні права особи. Поняття «правова держава» усталилося на рубежі XVII–XIX століть, але сам термін остаточно закріпився у суспільній думці та юриспруденції в XIX ст. в працях німецьких юристів Карла Вельнера, Роберта фон Моля та ін. Філософське обґрунтування ідеї правової держави є в дослідженнях Іммануїла Канта, який розробляв учення про правову державу на базі концепції категоричного імперативу, тобто формального внутрішнього веління. Його зміст є таким: роби так, щоб правила (максима) твоєї поведінки були зразком для законодавців. Правова держава, за Кантом, це не та держава, де громадяни сліпо дотримуються закону, а та, де закон відповідає їх моральним принципам.

Правова держава – це держава, яка обмежена в своїх діях законом, що захищає свободу й права особи та підпорядковує владу волі суверенного народу. У конституції, що є своєрідним суспільним договором між народом і владою, визначаються взаємовідносини між особистістю і владою. Пріоритет у відносинах між державою й громадянином віддається правам людини, які не можуть порушуватися законами держави і його діями. Для того щоб народ міг контролювати державу і держава не перетворилася на монстра, який панує над суспільством, існує розподіл влади на законодавчу, виконавчу й судову. Теорію розподілу влади створили дослідники політики Джон Локк, Шарль Монтеск'є, а в її сучасній формі – Артур Гамільтон, Джон Медісон і Джон Джей. Основні положення теорії влади: по-перше, законодавча, виконавча й судова влада надаються різним людям і органам згідно з конституцією; по-друге, усі влади є рівноправними й автономними, жодну з них не може усунути будь-яка інша; по-третє, жодна влада не може користуватися правами, наданими конституцією іншій владі; по-четверте, судова влада діє незалежно від політичного впливу, судді користуються правом тривалого перебування на посаді. Судова влада може визнати закон недійсним, якщо він суперечить конституції.

Створення правової держави, відпрацювання й удосконалення її принципів – результат не одного покоління, не одного уряду, а наслідок суспільних трансформацій, характерних для всього людського співтовариства.

Узагальнюючи досвід становлення й розвитку правової держави у різних країнах, можна виокремити деякі загальні ознаки цього процесу. По-перше, для правової держави характерною є наявність розвиненого громадянського суспільства. По-друге, помітним є обмеження сфери діяльності держави охороною прав і свобод особистості, суспільного порядку, створення сприятливих правових умов для господарської діяльності й відповідальності кожного за власне благополуччя. По-третє, рівність усіх громадян, пріоритет прав людини з формального рівня мають переміщуватися на фактичний. По-четверте, всезагальність права, його

поширення на усіх громадян, організації й установи, у тому числі й на органи державної влади. По-п'яте, поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову не виключає їх взаємодії на основі норм конституції, а також певного верховенства законодавчої влади, рішення якої є обов'язковими для всіх. По-шосте, у правовій державі регулювання відносин здійснюється переважно засобами заборони. Це означає, що в правовій державі діє такий принцип: дозволено все те, що не заборонено законом. Засіб дозволу застосовується лише стосовно самої держави, яка зобов'язана діяти в межах дозволеного, формально зафіксованих повноважень. Разом із цим поняття «правова держава» не означає абсолютної свободи особи. Свобода кожного закінчується там, де порушується свобода інших.

З поняттям «громадянське суспільство» тісно пов'язана категорія «громадянство». У сучасній літературі громадянство трактують як складне соціальне явище, що містить політичні, економічні, юридичні й моральні аспекти.

Громадянство – правова незалежність особи в державі; постійний правовий зв'язок особи з державою, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках.

Основні характеристики громадянства:

- підданство, підпорядкованість законам держави, чинність яких поширюється на людину як на території країни, так і поза її межами;
- наявність відповідних соціальних, політичних і майнових прав;
- законопослушність;
- правосуб'єктність особи, яка настає при досягненні людиною певного віку;
- сприйняття людиною культури, традицій і норм своєї держави, відчуття належності до держави (відчуття держави).

Головною справою організації громадянського суспільства є забезпечення можливостей громадянином для виявлення ініціативи, участі у вирішенні суспільно важливих питань. По суті йдеться про налагодження співпраці між громадськістю, органами державної влади й місцевого самоврядування, яка може набувати різноманітних форм. Найбільш поширеними формами такої співпраці є інформування громадськості, консультації, громадські дорадчі комітети, круглі столи, опитування, фокус-групи, соціальний моніторинг, громадські слухання, громадська просвіта, громадські коаліції тощо.

3.3 Інституційна основа та види громадянського суспільства

Незважаючи на велику різноманітність інтерпретацій громадянського суспільства переважна більшість дослідників погодилися на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної частини суспільної системи і має певне політичне навантаження лише у випадку розмежування суспільства й держави. Крім

того, це поняття має певні якісні характеристики. Тому його не слід змішувати з людським суспільством взагалі ні історично, ні структурно, ні культурно.

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

Як підструктура суспільної системи громадянське суспільство, своєю чергою, має складну внутрішню структуру, до якої належать компоненти інституційного плану й певний тип культури.

Інститути громадянського суспільства:

- добровільні громадські організації й громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки їх ще не задіяно в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби й інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку, громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори й референдуми, коли вони є засобом формування й виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової й правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

І дійсність, і теорія, еволюціонуючи в часі, зазнали змін, які було узагальнено під назвою громадянського суспільства. Це – часові або історичні моделі громадянського суспільства. Поряд із ними можна виокремити моделі, у яких ураховано перевагу тих чи інших функцій у життєдіяльності громадянських суспільств. Вони також є властивими для певних етапів його еволюції або певних країн. Варіантом такого моделювання є виокремлені Ненсі Розенблум такі різновиди громадянського суспільства, як демократичне, посередницьке й виборче громадянське суспільство.

Демократичне громадянське суспільство вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти наголошують на політичній участі у владних структурах і потенційній опозиційності громадських об'єднань до них (функція противаги), головною справою громадських об'єднань тут є прищеплення громадянам почуття політичної дії здатності розглядати їх в ім'я загального добра. Для цієї мети вони мають внутрішньо бути ліберально-демократичними міні-республіками, орієнтованими на публічні арени обговорення і здійснення політики.

Посередницьке громадянське суспільство розглядається як агент формування чеснот, як вихованість, соціабельність, здатність до солідарного вирішення проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадськості, відкритості, товаришкості й відповідальності – якості, які утримують плюралістичну ліберальну демократію разом (як це описано у Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві від вторинних асоціацій не очікують формування політичних переваг, і соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись на політичне представництво.

Виборче громадянське суспільство докладає зусиль до підвищення економічної ефективності й загального добробуту.

3.4 Функції та принципи громадянського суспільства в публічному управлінні

Громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання вирішують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, оскільки зменшують тягар проблем, які їй доводиться розв'язувати.

Інститути громадського суспільства виконують такі функції:

- гарантують непорушність особистих прав громадян, дають їм упевненість у власних силах, є опорою в їх можливому протистоянні з державою, формують соціальний капітал – ті невід'ємні ознаки особистості, завдяки яким держава стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій;

- систематизують, упорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли би мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади;

- захищають інтереси певних груп людей в протиборстві з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група дістає шанс бути почутою на верхівці владної піраміди.

Функціональна характеристика свідчить про значення громадянського суспільства у суспільній системі, про те, чому його розглядають як опору демократії і вияв свободи. Однак громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати наведені функції, якщо в ньому немає бодай одного з найголовніших атрибутів, до яких слід віднести:

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

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

- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких є усвідомленою на індивідуальному й колективному рівні;
- орієнтованість на громадські інтереси й публічну політичну діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри й співробітництва.

Отже, **громадянське суспільство** – це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей взаємодії є формулювання, висловлювання і захист індивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації утворюються як групи за інтересами, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

В умовах громадянського суспільства можна виокремити кілька основних принципів, що є характерними у ставленні до індивіда:

- усі члени суспільства є рівними перед законом;
- усі члени суспільства мають однакові можливості для реалізації своїх цілей;
- кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких питань, що стосуються його особисто;
- чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи, рішення загальної компетенції приймаються за участі всіх сторін, рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю.

Найбільш актуальні проблемні питання формування громадянського суспільства можна умовно поділити на дві групи: неухильне забезпечення прав і свобод людини та вдосконалення механізмів формування функціонування зазначеного суспільства.

Сьогодні в розвинених країнах світу інвестиції в людину, освіту, науку, культуру, людське спілкування, дозвілля стають пріоритетними порівняно з інвестиціями у промислове виробництво. В умовах глобалізації підвищення ефективності функціонування політичних структур, державних інститутів, загалом системи державного управління зумовлене потребами більш високого рівня організації керування суспільними процесами.

Існує два можливі, але принципово відмінні методи досягнення соціально-політичної стабільності, які значною мірою залежать від сутнісної основи організації державної влади. В умовах тоталітарної держави – це метод послідовного силового тиску на суспільство (економічного, ідеологічного, політичного тощо). Якщо ж це демократична країна, то соціально-політична стабільність досягається завдяки підвищенню рівня соціальної однорідності суспільства. Проте будь-який силовий тиск з боку органів державної влади неминує породжує протидію, яка рано чи пізно призводить до соціально-політичної деструкції соціального організму, сепаратизму тощо, тобто до сукупності реальних загроз національній безпеці. Для умов України він може бути досить високим, як впливає з дострокових виборів Президента України 2014 року.

Отже, такі феномени, характерні для сучасних розвинених демократичних країн, як середній клас, громадянське суспільство і правова держава формуються одночасно і являють собою лише різні форми репрезентації одного й того самого процесу, суть якого відображає трансформацію тоталітарної держави на демократичну. Формування середнього класу, громадянського суспільства й правової держави – це взаємозв'язаний процес соціальної трансформації, що базується на багатьох об'єктивних і суб'єктивних передумовах і не є довільним.

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

Деякі представники соціології прагнули застосувати економічні підходи для створення нових дослідних парадигм. Економіка нерозривно пов'язана із соціальними відносинами, політикою та ідеологією. Для економіки, соціології й політології існує певне поле загальних проблем.

У соціальних і гуманітарних науках набула великого поширення концепція раціонального вибору, суть якої полягає в перенесенні принципів ринкової економіки на інші сфери суспільного життя. Особливо чітко цей принцип простежується в політичній сфері. Ринкові принципи вибору в політичній сфері аналізуються в працях Г. Тейлора, Й. Шумпетера, Дж. Даунсата та ін. Вони розглядають уряд, парламент, партії та виконавчі органи як інститути й організації, які складаються з індивідів, що дбають у політиці про свої інтереси за принципом ринкової конкуренції у сфері економіки. При цьому головна їх мета – обрання на політичну посаду. Для справдження власних цілей вони пропонують привабливі програми.

Політичні діячі, що беруть участь у виборах, пропонують як товар свої політичні програми, тоді як виборці купують цей товар, уважаючи, що він принесе їм вигоду.

Політика також є ареною жорсткої конкуренції. До того ж у будь-якому державному утворенні існує конкуренція між службовцями в питанні кар'єрного зростання. Конкуренція є властивою не лише ринку, а й політичному сектору. Далі розглянемо місце й значення партій і виборів у прийнятті політичних рішень.

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

Провідною є та партія, яка висуває основну програмну політику.

Основною ознакою, що відрізняє політичні партії від державних структур, є добровільність об'єднання. Політична партія завжди об'єднує й відображає інтереси тільки частини суспільства, соціальної спільності

людей. Жодна політична партія не може претендувати на вираження волі всього народу.

Політична партія відрізняється меншим ступенем організованості порівняно з органами та структурами державної влади.

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

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

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

Головними функціями виборів є артикуляція інтересів різних соціальних груп; мирне розв'язання конфлікту між політичними акторами, що претендують на владу; легітимація структур влади; політична соціалізація і мобілізація громадян.

Дотримання наведених нижче загальних принципів, що визнаються світовим співтовариством, дає змогу надавати виборам дійсно демократичного характеру.

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

2 Періодичність виборів дає змогу гарантувати змінність виборних осіб за підсумками голосування.

3 Загальність виборчого права.

4 Під альтернативністю вибору мається на увазі наявність двох і більше претендентів на владу і змагальність між ними.

5 Однакові права кандидатів.

6 Дотримання закону під час проведення виборів на всіх стадіях.

7 Вільне волевиявлення виборців і гарантії таємниці голосування.

8 Прозорість виборів.

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

Запитання та практичний кейс до розділу 3

Запитання до розділу 3

1 Яким було становлення громадянського суспільства?

2 Назвіть характерні ознаки правової держави.

- 3 Що є інститутами громадянського суспільства?
- 4 Якими є функції та принципи громадянського суспільства?
- 5 Що таке політична партія? Якими є її функції?

Практичний кейс до розділу 3

Нарисуйте структуру громадянського суспільства.

Напишіть у розрізі кожного сектору громадянського суспільства, які цілі, функції, структуру, має цей сектор, які організації його представляють.

Чи повинні сектори бути чітко відокремленими? Наведіть приклади організацій, до якого сектору вони належать?

4 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ВЛАДА

4.1 Суть влади як суспільного феномену

Влада є одним із феноменів існування людського суспільства. Слово «влада» у перекладі з грецької означає «планувати», «керувати», «володіти».

Влада є скрізь, де є стійкі об'єднання людей: у сім'ї, виробничих колективах, різних організаціях і установах, в усій державі.

Влада – організована основа політики, одна з найважливіших умов керування суспільством, людською діяльністю, конкретним життям людини.

Влада має кілька універсальних властивостей:

- схожість прояву в усіх сферах суспільних відносин і політичних процесах;
- здатність проникати в усі сфери діяльності;
- здатність об'єднувати людей, суспільні соціальні верстви й групи або протиставляти їх;
- єдність механізмів реалізації владних повноважень.

Влада як наукове поняття являє собою складний суспільний феномен, пояснення якого зумовлюється історичними, соціальними, політичними та іншими факторами. Звідси – різні точки зору на суть влади.

Так, французький дослідник М. Крозьє зазначає, що проблема влади залишається білою плямою в наукових дослідженнях, а в термінологічних словниках наведено по декілька означень цього терміна.

По-перше, влада пов'язується зі здатністю досягати поставленої мети, одержувати заплановані результати. Англійський політолог Бертран Рассел зазначає, що «влада може визначатись як реалізація запланованої мети».

По-друге, влада розглядається як особливий тип поведінки, згідно з яким одні люди керують, інші підкоряються. Американський політолог Гарольд Лассуелл зазначає, що початкові імпульси для виникнення влади

дають властиві індивідам прагнення до влади й володіння політичною енергією. Владу людина бачить як засіб поліпшення життя, придбання багатства, здбуття престижу, свободи, безпеки тощо.

По-третє, з позицій психології влада розглядається як індивідуальна поведінка (Зигмунд Фрейд, Карл Юнг). Прагнення до влади й особливо оволодіння нею виявляється досить часто суб'єктивним компенсатором фізичної або духовної неповноцінності. Влада виникає як взаємодія волі до влади одних і готовності до підкорення, добровільному рабству інших. У психіці людини, уважає Зигмунд Фрейд, є структури, що роблять її схильною до віддання переваг рабству порівняно зі свободою заради особистої захищеності й заспокоєння.

По-четверте, суть влади нерідко визначається з позицій системного підходу.

Системний підхід у визначенні влади забезпечує її тлумачення, виходячи не з індивідуальних відносин, а з відносин соціальної системи, які виявляються у взаємовідносинах частин і цілого. Американський політолог Толкотт Парсонс зокрема визначає владу як «здатність системи забезпечувати виконання її елементами взятих зобов'язань, спрямованих на реалізацію колективної мети системи». Інші представники системного підходу (Карл Дойч, Ніколас Лукас) пояснюють владу як засіб соціального спілкування (комунікації), що дає змогу регулювати групові конфлікти й забезпечувати інтеграцію суспільства.

Спостерігається також тенденція розглядати владу як реальну й легальну здатність втручатись у хід подій. Такий підхід є менш пов'язаним з інституціями, а більше зорієнтованим на процес і бере свій початок ще від грецької демократії. Його характерними рисами є демократизм, толерантність, гуманізм, критичний раціоналізм, прагнення до політичної рівності.

Отже, можна виокреми основні підходи до розкриття змісту влади, згідно з якими остання розглядається:

- як державне, політичне, економічне, духовне та інше панування над людьми;
- система державних або інших управлінських органів;
- особи, органи та установи, які мають відповідні повноваження;
- реальна й легальна здатність втручатись у хід подій;
- здатність, право й можливість систем, органів, установ та осіб з допомогою права, волі, авторитету, примусу тощо розпоряджатися, впливати на конкретних людей, інститути, спільноти.

Таким чином, **публічна влада** – це право, здатність і можливість державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій впливати на суспільне життя силою права, примусу або авторитету.

Історія свідчить, що кожний, хто проривався до трону, шукав свого: один багатства, другий – почетеї, третій – права вершити долю людей,

четвертий – прагнув змінити світ... І майже всі вели боротьбу за владу. Філософ Поль Буаст говорив, що «споруджують олтарі богам, властям, свободі для того, щоб зійти на них і владарювати», а політолог Джон Мілль твердив, що «властолюбство і свободолубство є постійно антагоністичними. Де найменша свобода, там пристрасть властолюбства є найнахабнішою й нерозбірливою».

В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади.

На світанку людської цивілізації – у первісному суспільстві – первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первісного суспільства.

Потім з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид – політична влада, яка прагне розширювати свій вплив, реалізувати свої інтереси.

Коли склалися політичні форми організації суспільства, такі як держава, виникає й державна влада, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати в разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами.

З настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції підвищується значення легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи й ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізовувати інтереси групи держав у певному регіоні світу.

Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду – міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, мають здатність підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

Найважливішою умовою гарантії прав і свобод громадян, зміцнення демократії є поділ влади при збереженні єдності державної влади. Цей принцип було сформульовано 1690 року англійським філософом Джоном Локком, а потім розвинуто французьким просвітителем Шарлем Монтеск'є («Дух законів», 1748) і вперше реалізовано в американській конституції 1787 р. Середньовічна Європа не знала поділу влади, існував лише розподіл сфер впливу світської влади і влади церковної, які багато століть зі змінним успіхом вели боротьбу за першість.

У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний або юридичний глава виконавчої влади) є формально незалежним від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах) дістала назву «система стримувань і противаг».

Зміни, що відбуваються в суспільстві, зокрема глобалізаційні процеси, неминуче приводять до змінення системи управління: під впливом інформаційних технологій об'єктивно змінюється природа держави як важливого соціально-політичного інституту сучасності; змінюються також функції держави на наднаціональному й субнаціональному рівнях; активно триває пошук нової моделі державного ладу (регулювальної держави, рецептивної держави як антитези бюрократичної та ієрархічної держави); питання державного суверенітету стають актуальними й розглядаються з різних точок зору.

Важливо також зазначити думку Д. Нейбіта, що головними агентами змін і каталізаторами процесу переходу до інформаційного суспільства є підприємці, а не держава. Отже, необхідно враховувати і цей фактор впливу на публічну владу, який виявляється у поширенні кримінальної та напівкримінальної ідеології, антипатріотичних установок, корупції, посилення в них авторитарних, адміністративних, силових методів керування, втраті або суттєвому зниженні рівня адміністративного контролю тощо. Відбувається гостре протиборство щодо перерозподілу влади, насамперед економічної, що потребує від неї особливого антикризового управління. Кризу публічного управління можна визначити як особливий стан у розвитку й функціонуванні політичної системи його державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних органів, зниженням рівня керованості соціально-економічних процесів, загостренням дисфункції соціально-економічних інституцій, економічних конфліктів, збільшенням критичної маси невдоволеності й конфліктної активності мас. Зазначено також, що ключовим питанням модернізації публічної влади, особливо на постсоціалістичну, стає проблема визначення місії держави та її соціальних орієнтирів.

При централізації в період соціалізму існувало чітке розуміння влади як єдиної організації, яка впливала на всі сфери життя і єдина претендувала на покору населення. В умовах плюралізму різні інституції контролюють різні сфери життєдіяльності та відповідно викликають у громадян різні очікування. Зазначається також велика роль політиків у модернізації публічної влади. Саме політики виробляють стратегію модернізації, тому вони повинні сприймати публічну владу як необхідний інструмент реалізації своїх прагнень; розуміти, що сучасна публічна влада втрачає ієрархічний характер; бачити спрямованість змін для досягнення результату; розуміти завдання публічної влади й інших учасників змін та дбати про симбіоз їх зусиль. Важливо, щоб політики сприймали наявні інституції партнерів під час реалізації своїх цілей.

Отже, сучасну публічну владу необхідно розуміти як складний процес поєднання інституційних можливостей держави й громадянського суспільства, галузей і видів діяльності, спрямованих на акумуляцію потреб

суспільства, вироблення й реалізацію політики з допомогою взаємодії державних і громадських програм та інструментів.

4.2 Співвіднесення понять «публічна влада» та «публічне управління»

Поняття «публічне управління» тісно пов'язане з поняттям «публічна влада», тому виникає потреба в поясненні співвіднесення цих термінів.

Влада як наукове поняття являє собою складний суспільний феномен, пояснення якого зумовлюється історичними, соціальними, політичними та іншими факторами. Звідси – різні точки зору на суть влади.

Публічне управління відносно публічної влади має обслуговий характер. Якщо суть влади виявляється через відносини панування й підкорення, то управління є інструментом забезпечення виконання волі певного владного суб'єкта.

Публічне управління є ширшим поняттям, ніж державне управління, і розглядається як практика досягнення суспільних цілей шляхом розумного застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних тощо), при цьому передбачається більше свободи й гнучкості у прийнятті рішень.

Публічне управління стосується реалізації управлінських функцій способами, наведеними в інструкціях, регламентах і процедурах, його сконцентровано на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо. Таким чином, предметом публічного управління є суспільні відносини, що виникають стосовно досягнення національних цілей шляхом впливу на діяльність суб'єктів публічної сфери адміністративними методами. Виконання адміністративних функцій покладається на адміністрації.

Публічна адміністрація в широкому розумінні слова охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне управління, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міськради). Вихідним пунктом діяльності адміністрації є конституційні засади правоздатності, згідно з якими кожен адміністративний орган діє на підставі принципів права, з дотримання яких випливає сукупність вимог до адміністрації:

- адміністрація може робити лише те, що передбачено законом; відносно неї не діє правило «що не заборонено, те дозволено»;
- адміністрація має бути політично нейтральною, хоча вона виконує політичні рішення;
- адміністрація діє на основі вертикалі влади з чітким підпорядкуванням;
- адміністрація має бути стабільною, прозорою та передбачуваною у своїй діяльності;
- адміністрація має бути підконтрольною громаді;
- адміністрація, діючи в публічних інтересах, є неприбутковою.

Проблеми співвідношення публічної, державної, політичної та самоврядної влади останнім часом стали предметом дослідження багатьох науковців. Влада розглядається ними як основа, передумова, рухома сила діяльності в суспільстві, управління – як застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка.

Термін «публічна влада» пов'язується із діяльністю уряду та органів управління на національному, регіональному й місцевому рівнях, а також стосується дій фізичних та юридичних осіб під час виконання ними публічних функцій.

Слід зазначити також, що встановлення етимології поняття «публічне управління» значною мірою залежить від урахування особливостей правової системи, традицій різних країн, а також від адекватного перекладу. Уважається, що термін «адміністрація» виник у стародавньому Римі, а в сучасних європейських мовах набув поширення в середньовіччі.

За англосаксонською традицією термін «публічна адміністрація» уживається для позначення системи органів управління публічними (суспільними) справами. Інколи ця система асоціюється з виконавчою владою, як це відбувається в США.

Зараз стосовно поняття «публічна адміністрація» не існує жодного означення, яке можна було б назвати обов'язковим, проте цей термін є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу. Зокрема, у Європейському Союзі поняття публічної адміністрації вживається в різних значеннях: публічна служба, центральні уряди, центральні урядові, регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади.

Можна зазначити, що незважаючи на етимологічні особливості термінів, які використовуються науковцями для позначення врядування, правління, влади, органів влади, управління, державного управління тощо, загалом можна казати про їх синонімічність. Очевидно, запровадження й використання цих термінів зумовлено об'єктивними еволюційними процесами в межах європейської інтеграції, що стосується управлінських реалій.

У визначенні поняття «публічна адміністрація» важливим є трактування обох слів та їх взаємозв'язку.

Останнім часом відбувається переорієнтація парадигми публічного управління, що більш помітно у розвинених державах світу. Прагнення до універсалізації змінилося настановами щодо збереження національної особливості, а пропозиції щодо відокремлення управління від політики стали більш обережними.

Можна виокремити кілька аспектів, пов'язаних з діяльністю публічної адміністрації, таких як цивільна служба, керування публічним майном та надання послуг, бюрократія, керування ресурсами (матеріальними, фінансовими, людськими тощо), проблема ефективності, зв'язки із громадськістю та етика.

У сучасній науковій літературі сформувався два підходи до тлумачення поняття «адміністрація». За першим підходом, який є характерним для інституційного підходу, адміністрація визначається як певна організація, що складається з різномірних організаційних структур, згрупованих навколо органу публічного управління та здійснює управлінські функції згідно з компетенціями, визначеними в статуті.

За другим підходом адміністрація розглядається як діяльність, єдність організаторських і виконавчих дій, функцій і починань, спрямованих на реалізацію публічного інтересу через різні суб'єкти, органи та інститути на основі статуту і в окреслених правом межах.

Розвиток публічного управління пов'язаний зі значними змінами в трактуванні цього поняття. Його класичне розуміння як «управління» з використанням функцій планування, організації, мотивації та контролю змінилося на «сприйняття управління» як практики розумного застосування засобів для досягнення певних цілей. Основною метою перших реформ публічного управління було підвищення ефективності й спрямування на підвищення якості послуг.

Зараз спостерігаються більш складні трансформації, пріоритетом яких є підвищення спроможності адміністрацій до адаптації та набуття ними здатності помітно впливати на ситуацію. Іншими словами, наголос робиться на набутті публічною адміністрацією нових якостей, пов'язаних із сучасними методами управління.

Велике значення в цьому процесі має Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка наголошує на необхідності радикальних змін публічного управління, пов'язаних зі зміненням відносин між державою, ринком та організаціями громадянського суспільства. Зусилля публічної адміністрації мають спрямовуватися насамперед на досягнення широких політичних і стратегічних цілей та адаптації до глобалізаційних викликів.

Аналіз практики діяльності публічної адміністрації дає змогу виокремити такі предметні сфери: керування людськими ресурсами; керування фінансами; керування активами; керування часом; керування середовищем; керування знаннями; керування зв'язками; керування проблемами; керування конфліктами; керування стресами; керування нерухомістю тощо.

Зовнішня сфера діяльності публічної адміністрації пов'язана з адміністративними діями щодо суб'єктів, що перебувають поза державним апаратом, але пов'язані з ним організаційною залежністю.

У внутрішній сфері передбачено більшу свободу дій і встановлено засади діяльності тих чи інших органів адміністрації (урядів, підприємств, інституцій), створення або ліквідацію органів, змінення структури, а також дії щодо керування й контролю як керівних осіб так і підлеглих працівників.

Важливим чинником визначення суті публічної адміністрації є коло її діяльності. Йдеться про управління у сфері господарської діяльності, захист публічних інтересів, охорону здоров'я, освіту й культуру.

Діяльність адміністрації пов'язана зі створенням адміністративних (індивідуальних), нормативних (загальних) активів і контролю за їх здійсненням. Іншими формами діяльності адміністрації є збирання інформації, аналіз, керування, апелювання, консультації тощо. Останнім часом актуалізується така форма діяльності, як надання послуг.

Важливо також взяти до уваги, що публічна адміністрація – це єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. У Польщі, зокрема, це державна адміністрація, урядова адміністрація та органи місцевого самоврядування, в Україні та більшості інших посткомуністичних країн виокремлюють державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування й неурядові організації. Отже, з огляду на організацію публічна адміністрація становить сукупність суб'єктів з окресленими функціями стосовно суспільного управління. Однак це не просто сукупність органів, а система, що має цільове призначення і відповідно до певних функцій – свої складові частини: органи (структурні підрозділи), правове й ресурсне забезпечення.

4.3 Держава як суб'єкт політичної та економічної влади

Життя людини є багатограним соціально-економічним явищем, яке можна охарактеризувати за різними його складовими, передусім економічною, соціальною та політичною.

Економічний, соціальний та політичний аспекти життя людини є комплементарними показниками, що доповнюють один одного, але разом із цим мають свої особливості. Незаперечним є те, що об'єктом наукових досліджень відносно розвитку суспільства є відносини між людьми, які можуть складатися з різних приводів.

Відносини, що складаються між людьми під час виробництва, розподілу та споживання продукції, є предметом вивчення економічних наук. Відносини, що складаються під час спілкування людей, особливості їх поведінки, які визначають соціальні процеси, є предметом вивчення соціології; відносини, що складаються у суспільстві стосовно формування влади, світоглядних цінностей, здійснення політики, є предметом вивчення політології.

Мета будь-якої держави – організація суспільних сил і ресурсів для оптимального вирішення вагомих проблем. Перші держави виникли на Стародавньому Сході з метою створення єдиної інтеграційної системи, без якої землеробство було неможливим. Однак в умовах постійного дефіциту вкрай необхідних ресурсів державна влада дуже рано почала використовуватися для перерозподілу ресурсів на користь найбільш привілейованих груп населення. Звідси походження найважливішої функції

держави – функції насильства щодо тих груп населення, яких не влаштовував такий перерозподіл.

Під час демократизації суспільства посилюється децентралізація, значну роль у процесах управління починає відігравати місцеве самоврядування, економічні методи поступово заміщають адміністративні.

Зовнішні функції держави протягом часу також серйозно змінювалися: від застосування системного прямого насильства відносно більш слабких сусідів до міжнародного співробітництва і зміцнення впливових міжнародних організацій та об'єднань. При цьому варто мати на увазі, що при глобалізації сучасного світу не припускається відмовлення від державної форми організації суспільства, до того ж значення національної держави в таких умовах може підвищуватися.

У міру ускладнення соціальної структури суспільства у держави виникає нова функція – політична, метою якої є узгодження інтересів впливових суспільних сил.

Ця задача вирішувалася по-різному: від прямого придушення незгодних до створення механізмів, що дають змогу організувати цивілізовану політичну боротьбу. Ускладнення функцій держави, виникнення її нових форм пов'язані з пошуком і розвитком механізмів політичної боротьби.

Політична влада є всяка влада однієї групи людей щодо іншої групи або інших груп людей, що базується на насиллі, примусі в умовах антагоністичного суспільства частіше, хоча й не випадково – у становленні певного суспільного класу.

Для здійснення політичної влади необхідні всі ті елементи, які взагалі потрібні для здійснення влади, а також суспільного поділу між групою (групами), що здійснює владу, і групою (групами), стосовно якої влада здійснюється, та організований примус як основа здійснення влади.

Функції політичної системи суспільства, організація його політичного життя, політичних відносин, що містять відносини між державою і суспільством, суспільними групами, класами, асоціаціями, політичними інститутами, апаратами й органами державного управління, політичними партіями, громадянами тощо, стосуються керування справами суспільства і держави на різних рівнях.

Політична влада – це політичне панування, політико-правова гарантія певного типу економічних, соціальних відносин, один з видів авторитету – власне політичного.

Політична влада – один з найважливіших проявів влади, що характеризується реальною здатністю певної соціальної спільноти (класу, нації або іншої соціальної спільноти), а також індивідів, які відображають її інтерес здійснювати, реалізувати свою волю з допомогою політики й правових норм.

Загалом політика розглядається як мистецтво керування державою, суспільна діяльність, націлена на захист інтересів окремих соціальних груп.

Це, з одного боку, діяльність суспільних класів, груп, партій, організацій, еліт відповідно до своїх інтересів і цілей; а з іншого – діяльність органів державної влади й державного управління, організована згідно із соціально-економічною природою певного суспільства.

Слід урахувати, що політика охоплює надзвичайно широкий спектр проблем у всіх сферах функціонування (діяльності) суспільства – безпосередньо політичній, виробничій, духовній, національній, зовнішніх відносинах тощо. Усе це – окремі сфери політики, але вони мають тісний взаємозв'язок і взаємозалежність. При цьому в конкретних суспільних умовах деякі з них можуть набувати не просто важливого значення, а й навіть вирішального.

Однак за всіх умов та з урахуванням довгострокової перспективи вирішальне значення має економічна політика. Так, Мілтон Фрідмен оцінює економічні знання лише як фундамент, на якому будується політична діяльність. Водночас економічна політика є і своєрідним «містком» між економічною теорією та господарською практикою.

Зрозуміло, що будь-яке економічне знання є цінним не само по собі, а тим, яким є його призначення для практичних цілей суспільства. Економічна теорія не може обмежуватися просто констатацією фактів або описувати лише економічні закономірності, її теоретико-пізнавальна функція має бути доповненою практичною функцією, яка відображається у відповідній економічній політиці. При цьому важливою умовою ефективної реалізації економічної політики є цілісне бачення економічних процесів.

В економіці, а точніше, політичній економіці як науковій базі політики, пропонуються загальні способи подолання багатьох економічних негараздів (безробіття, інфляції, економічної стагнації та циклічності тощо), а також стимулювання економічного зростання, підвищення добробуту в країні тощо.

Домінантою економічної політики є реалізація основної мети функціональної економічної системи – досягнення якнайвищого рівня національного добробуту.

Як впливає з теорії і практики, економіка розвивається успішно лише тоді, коли держава, здійснюючи економічну політику, створює для цього необхідні умови завдяки реалізації широкого спектра економічних функцій.

Відомий американський економіст П. Самуельсон бачить економічне значення сучасної держави у виконанні нею трьох засадничих функцій забезпечення: економічної ефективності, соціальної справедливості, соціальної стабільності. Ці функції, не виключаючи безлічі інших підходів до їх класифікації, можна назвати функціями першого порядку, оскільки всі інші дії держави (регуляторні, перерозподільні, стимулювальні, нормотвірні тощо) підпорядковано реалізації цих перших.

З огляду на викладене слушним може бути таке означення суті економічної політики: це цілеспрямована, науково обґрунтована діяльність

держави щодо керування функціональним розвитком економіки з метою забезпечення загального добробуту в країні.

Економічна політика, як і будь-яка інша, – це цілі й завдання, які ставлять соціальні суб'єкти виходячи зі своїх інтересів, а також інструменти, з допомогою яких ці цілі досягаються. Характер і зміст цілей залежить від об'єктивних факторів. При цьому для кожного конкретного періоду цілі визначаються проблемами, які виникли і які конче потрібно розв'язати. Ці проблеми бувають неоднаковими за своєю складністю й термінами їх розв'язання. Залежно від цього цілі поділяються на глобальні, основні й поточні.

До глобальних належать цілі, які відображають найважливіші завдання суспільства, характеризують його економічний і політичний устрій та спрямовані на правове забезпечення життєдіяльності людей. До таких цілей слід віднести забезпечення добробуту, економічної свободи, соціальної справедливості тощо, а їх розв'язання розраховане на тривалу перспективу.

Цілі, на базі яких розв'язують цілий комплекс проблем, називають основними. Вони є основою поступового розв'язання глобальних цілей; їх можна конкретно сформулювати й розрахувати на найближчу перспективу (5–7–10 років). Наприклад, підвищити темпи щорічного економічного зростання протягом певного періоду.

Поточні цілі призначено для вдосконалення якогось одного боку економічного процесу й потребують оперативного реагування (наприклад підвищення заробітної плати, пенсій тощо).

Слід мати на увазі й те, що цілі можуть не тільки доповнювати одна одну, а й протидіяти і навіть суперечити одна одній. Наприклад, забезпечення повної зайнятості зменшує рівень безробіття, але його ліквідація може призвести до зменшення зарплати, продуктивності праці та ін.

Водночас потрібно розробляти й інструменти, з допомогою яких досягаються цілі. За характером і масштабами впливу на мету інструменти поділяються на загальні й окремі, прямої та опосередкованої дії (адміністративні й економічні).

Загальні інструменти – це система заходів (бюджетної, кредитної, податкової політики), які застосовуються для досягнення основних цілей.

Окремі інструменти – конкретні заходи (певний податок, відсоткова ставка тощо), які використовуються при певних умовах або відносно певних об'єктів.

Інструменти прямої дії – це ті, які мають приписний характер, тобто є обов'язковими для виконання (зазвичай адміністративні); непрямой дії – ті, що дають змогу вибирати варіанти для досягнення мети (насамперед економічні). Розумне поєднання прямих (адміністративних) і економічних важелів – дуже складне завдання, яке й перебуває в центрі уваги економічної політики й теорії державного управління.

Економічне значення держави довгий час розумілася однобоко – лише як привласнення через податкову систему або в інший засіб довільної частини суспільних ресурсів. У XVII–XIX ст. виникає теорія про державу як про «нічного вартового» приватної власності (за відомим висловом Ф. Лассаля). Лише наприкінці XIX – на початку XX ст. зміцнюється уявлення про організаторське значення держави в економічній сфері. Відповідно розвивається соціальна функція сучасної демократичної держави, а саме: перерозподіл частини суспільних ресурсів на користь незаможних з метою зміцнення стабільності всього суспільства в цілому (концепція соціальної держави).

Найважливіші цілі економічної політики держави:

- стабільне економічне зростання: повна й ефективна зайнятість;
- орієнтація на інновації й підвищення економічної ефективності: стабільний рівень цін;
- збалансованість державного бюджету: рівновага платіжного балансу.

Складність досягнення цих цілей означає, що жодна економічна система, жодна найрозвинутіша країна світу не можуть забезпечити їх повну реалізацію не тільки в коротко- але й у довготривалому періодах.

Економічна політика – це насамперед державна політика.

Однак реальними суб'єктами, що активно впливають на економічну політику, є політичні партії, об'єднання, профспілки, фінансово-промислові групи.

Особливо помітним у визначенні напрямів економічної політики є значення фінансово-промислових груп.

Певний тиск на уряд чинять і інші суб'єкти економічної й соціальної політики.

Створюючи в органах влади структури або делегуючи туди своїх представників, отримуючи контроль над сучасними засобами масової інформації, фінансово-промислова олігархія зосереджує у своїх руках політичну й економічну владу, що дає їй майже необмежені можливості впливу на політику уряду, визначення її мети й засобів їх досягнення.

Така діяльність дістала назву «лобізм».

Лобізм (англ. *lobbyism*) – скоординована практика відстоювання інтересів або тиск на законодавців і чиновників неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами або етнічними спільнотами на користь того чи іншого рішення. Під лобізмом також розуміється діяльність зацікавлених осіб, яка сприяє ухваленню органами влади тих чи інших рішень, з використанням формальних і неформальних відносин в органах влади.

Передусім йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі.

Лобізм іноді асоціюється з корупцією й нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча лобізм – це не

обов'язково підкуп державних працівників. Представників зацікавлених груп називають лобістами, а їх групи – лобі.

Уважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. *Central Lobby*). Англійською *lobby* означає «кулуари», «коридори».

Перша згадка про лобіювання датована 1820 р., де йдеться про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США.

У США 1946 року було прийнято спеціальний закон про лобізм і зараз у тій чи іншій формі ця діяльність є властивою всім демократичним країнам. Нерідко лобісти мають свої контори в законодавчих органах.

Легалізація цієї діяльності дає змогу зробити прозорими взаємини влади й бізнесу, щоб виборці могли бачити, чиї інтереси відстоює той чи інший політик.

Отже, держава як суб'єкт політичної та економічної влади має велике значення в публічному управлінні та адмініструванні, поступаючись із часом частиною своїх функцій приватному сектору, неурядовим організаціям та органам самоврядування населення, що призводить до трансформації структури й змісту публічної влади.

Запитання та практичний кейс до розділу 4

Запитання до розділу 4

- 1 Назвіть основні й специфічні функції держави.
- 2 Охарактеризуйте основні інструменти впливу на економічні процеси.
- 3 Наведіть означення та основні складові функції контролю.
- 4 Назвіть основні ознаки нового державного менеджменту.
- 5 Що є змістом управлінських технологій державного управління?

Практичний кейс до розділу 4

Дослідіть структуру обласної державної адміністрації своєї адміністративно-територіальної одиниці. Дайте відповіді на такі запитання:

- 1 Які структурні одиниці належать до її складу?
- 2 Які зі структурних одиниць безпосередньо пов'язані з державним регулюванням економіки і впливом на економічні процеси?
- 3 У чому полягають повноваження і функції цих структурних підрозділів в частині реалізації економічної політики держави?
- 4 Які ще територіальні установи та організації центральних органів виконавчої влади діють в області та наділені функціями у сфері державного регулювання економіки?

5 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА

5.1 Поняття муніципального управління та муніципальної влади

У територіальній структурі кожної держави можна виокремити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На ньому формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, що у світовій практиці дістали назву муніципальних утворень.

Муніципальне утворення – це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою.

В Україні термін «муніципальне утворення» не використовується. Проте, використовуючи зарубіжний досвід, до муніципальних утворень у нашій країні можна віднести базові адміністративно-територіальні одиниці: село або об'єднання сіл, селище й місто.

Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

- населення, що формує територіальну громаду, визначає сенс існування муніципального утворення. Згідно із Законом України про місцеве самоврядування в Україні, **територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Це – соціальний компонент муніципального утворення;

- території як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщуються. Це – природний компонент муніципального утворення;

- економіки як сукупності господарчих організаційних утворень та взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це – економічний компонент муніципального утворення.

Не можна ототожнювати поняття населений пункт (поселення) і муніципальне утворення, оскільки до складу муніципального утворення як первинної адміністративно-територіальної одиниці можуть належати декілька населених пунктів. Так, в Україні декілька сіл можуть формувати одну сільську територіальну громаду, яка формує представницький орган місцевого самоврядування села – сільську раду.

Місцеве самоврядування реалізується через муніципальне управління, що здійснюється на основі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Виокремлюють такі означення **муніципального управління**:

- це керування муніципальними утвореннями, що здійснюється як органами державного управління, так і органами місцевого самоврядування;
- це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, яка здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство.

З наведених означень зрозуміло, що ключове значення у муніципальному управлінні мають органи місцевого самоврядування, які, проте, взаємодіючи з місцевими державними адміністраціями, є лише одним із суб'єктів муніципальної влади. Іншими суб'єктами є територіальні підрозділи виконавчих органів влади, громадські організації, а також окремі громадяни. Таким чином, муніципальна влада не є різновидом публічної влади, а, власне, і є публічною владою, яка реалізується в межах окремих адміністративно-територіальних (муніципальних) утворень.

Муніципальна влада як публічна, що здійснюється в адміністративно-територіальних межах, за природою, суттю й діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає в його підпорядкованості громадянському суспільству, адже під реальною, дієздатною муніципальною владою розуміється не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, установлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

Трансформація муніципальної влади внаслідок зміцнення місцевого самоврядування сприяє розвитку громадянського суспільства, забезпечує його рух в напрямі його демократизації. Суспільні перетворення демонструють чіткі наміри Уряду забезпечити Україні демократичний шлях розвитку; принципівий вибір політичної системи, основу якої становить орієнтація на загальнолюдські цінності; зобов'язання держави стосовно громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських прав, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання й мета муніципальної влади – це задоволення всіх місцевих потреб з допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, залучення жителів села, селища або міста до процесу самопомоги й самоорганізації, правильного критичного оцінювання явищ, що відбуваються в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах.

Іншими словами, основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях, своїми силами й за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їх спільнот, – на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. Можна з упевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення є основним об'єктом муніципальної влади, який зумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення й детермінує відповідну систему функцій.

Функції муніципальної влади мають певні характеристики, а саме:

- охоплення основних або пріоритетних напрямів реалізації природного права людини й громадянина стосовно здійснення самоврядування;
- застосування основних соціальних аспектів муніципальної влади та завдань, що належать до кола питань місцевого значення;
- відображення переважно недержавної природи муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади і взаємодіють з органами державної влади);
- визначення завдань, якими мають займатися органи місцевого самоврядування, та розкриття матеріального змісту публічно-владної діяльності відповідних суб'єктів;
- характеризування способів, засобів, методів, з допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

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

Суть муніципальної влади полягає в активності жителів – членів територіальних громад, які здійснюють керування політичними, економічними й соціально-культурними процесами на певній території та вирішують самостійно й під свою відповідальність питання місцевого значення.

Економічний і соціальний розвиток муніципального утворення як об'єкт муніципального управління набуває нових ознак:

- координованості (соціальний та економічний розвиток розглядаються як дві взаємозв'язані сторони єдиного процесу розвитку);
- передбачуваності (з'являється можливість прогнозування розвитку соціальних та економічних явищ, а відповідно й програмування досягнення керованим об'єктом бажаного стану);

- керованості (зменшується ймовірність хаотичних соціальних та економічних процесів шляхом оперативного реагування на негативні зміни, що завчасно відстежуються);
- цілеспрямованості (розвиток відбувається не заради розвитку, а є орієнтованим на досягнення певної мети);
- суб'єктивності (об'єктивний процес розвитку набуває певного суб'єктивного забарвлення, зумовленого управлінськими рішеннями окремих управлінських органів або посадових осіб);
- раціональності (суб'єкт управління отримує можливість вибрати таку траєкторію розвитку, яка забезпечить найкращий результат при економічному використанні наявних ресурсів);
- соціальної орієнтованості (усі важелі сприяння економічному й соціальному розвитку є підпорядкованими єдиній меті – забезпеченню соціального добробуту кожного члена територіальної громади).

Соціальний та економічний розвиток муніципальних утворень є невід'ємним чинником досягнення високого рівня соціального, політичного й економічного розвитку держави загалом. Забезпечити цей процес можна лише шляхом організації ефективної системи управління, визначальним суб'єктом якої є органи місцевого самоврядування, що відповідає стратегічним орієнтирам України на будівництво правової демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

5.2 Поняття місцевого самоврядування та його становлення в Україні

Однією з найважливіших ознак будівництва демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

У конституції України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Виникнення і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлено усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають там же вирішуватись. Для розвитку й зміцнення демократичної, соціальної, правової держави в Конституції України (ст. 7) закріплено принцип, згідно з яким в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування – це право й реальна здатність територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самотійно або під

відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Місцеве самоврядування є складовою організацією керування суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, що є відмінною як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється згідно з внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. У цій Хартії визначено принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його відносини з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, у якій закріплено систему місцевого самоврядування, його фінансову й матеріальну базу, значення територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та значення місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень регулюються Законом про місцеве самоврядування в Україні (від 21 травня 1997 р.).

Основними ознаками місцевого самоврядування в Україні є такі: демократичний характер, здійснення на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим), відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами й посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його права, організаційна та фінансова автономія відносно інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється в наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією й законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру так, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння й розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не належать до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та значення органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що містять:

- власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), реалізація яких пов'язана зі здійсненням функцій виконавчої влади на місцях.

У Конституції України визначено місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, покладено на державу конституційний обов'язок будувати систему державного управління на демократичних засадах, що обов'язково має супроводжуватись створенням відповідних організаційно-правових механізмів залучення громадян до участі в управлінні державними справами на всіх рівнях територіальної організації державної влади. І з цього погляду одним чи не найважливішим способом залучення їх до керування державними справами, зазначає В. І. Борденюк, має бути створення на місцях такої системи державного управління, при якій громадяни, об'єднані спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, наділяються Конституцією та законами правом самостійно вирішувати безпосередньо або через обрані ними органи певну частину державних справ, які впливають з їх колективних потреб і запитів. Таку характеристику місцевого самоврядування відображено і в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка, пов'язуючи його з правом громадян на участь в керуванні державними справами, визначає місцеве самоврядування однією з головних основ демократичного ладу.

5.3 Система місцевого самоврядування в Україні

Система самоврядування містить первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища й міста, де живуть люди й природним шляхом утворюють громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який має назву системи місцевого самоврядування. У законі про місцеве самоврядування в Україні (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування віднесено територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що

представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який охоплює як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, які представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Суб'єктом та основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування й повноважень є територіальна громада. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які належать до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями й повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони керують майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку та контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки й збори, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, організовують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи й посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори й референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи й громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями й повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, вони працюють за принципом розподілу повноважень, мають певну виняткову компетенцію у певних організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі

органи рад: виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними й делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо й полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади й передаються винятково цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Головними посадовими особами територіальної громади є сільський, селищний і міський голови, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на чотири роки. Голова очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови є підзвітними, підконтрольними й відповідальними перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради. Як вторинний, інтегральний рівень місцевого самоврядування вони повинні захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними й обласними державними адміністраціями. Районні й обласні ради наділено власними й делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. До власних повноважень належать: затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. Делеговані повноваження здійснюються за взаємною згодою (шляхом укладення договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. Районні й обласні ради не мають своїх виконавчих органів, їх діяльність забезпечується виконавчим апаратом рад, який очолюють голови цих рад. Голів обирають районні й обласні ради.

Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються з ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад.

5.4 Діяльність місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень

вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому є підзвітними й підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним і районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

Правову основу діяльності місцевих державних адміністрацій становить Конституція України, Закон України про місцеві державні адміністрації, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Окремими законами України визначається здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Уряд на своєму засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про їх подання Президенту України. У разі відхилення Президентом поданої кандидатури вноситься на розгляд нова кандидатура. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітними й підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня, а також відповідним органам місцевого самоврядування (радам) у частині повноважень, делегованих їм цими радами, щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження й несуть за них відповідальність згідно із законодавством, мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень та інші пропозиції. Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад. Відповідно до Конституції України (ст. 118) обласна або районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення й дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної або обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, то Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою

роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства або іншої організації, метою якої є одержання прибутку.

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються комісії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій і в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віцепрем'єр-міністром заступників.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є насамперед галузеві й функціональні управління (наприклад, управління економіки, управління охорони здоров'я тощо).

Приблизні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють керування дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які підпорядковуються; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є ці адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та фінансуються з місцевого бюджету; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

З метою забезпечення реалізації завдань місцевих державних адміністрацій їх голови в межах своєї компетенції видають розпорядження й несуть за них відповідальність відповідно до чинного законодавства. Згідно зі статтею 6 Закону України про місцеві державні адміністрації розпорядження голови місцевої державної адміністрації є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма організаціями, органами, підприємствами, установами, посадовими особами й громадянами. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції і лише після цього набирають чинності, а акти, що стосуються прав та обов'язків громадян, – не раніше ніж з моменту опублікування.

Конституцією України (ст. 133) встановлено спеціальний статус міст Києва і Севастополя, а міські державні адміністрації, що в них утворюються, за обсягом своїх повноважень прирівнюються до статусу обласних державних адміністрацій. Київська міська та районні державні адміністрації паралельно виконують функції державної виконавчої влади й виконавчих органів місцевого самоврядування, а голови цих державних адміністрацій призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Певні особливості діяльності порівняно з аналогічними органами виконавчої влади, що функціонують в областях, є властивими для районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим. Так, пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в АР Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів головою Ради міністрів АР Крим у порядку, установленому Законом України.

Призначення першого заступника й заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АР Крим здійснюється головою відповідної райдержадміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АР Крим у порядку, установленому Законом України про місцеві державні адміністрації.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є реалізація державної політики на місцевому рівні, забезпечення постійного розвитку відповідного регіону, координації діяльності органів виконавчої влади на його території, ефективної взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Визначення змістовної складової управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій потребує розгляду їх повноважень.

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, є вираженням їх компетенції.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначено статтею 119 Конституції України та Законом України про місцеві державні адміністрації і поділяються на власні й делеговані.

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління своєю чергою класифікуються на загальні (як органи загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

До компетенції місцевих державних адміністрацій належить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовки й виконання відповідних бюджетів; керування переданими в законному порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших наданих державою повноважень.

Законодавством визначено основні повноваження місцевих державних адміністрацій в таких напрямках:

- економічний та соціальний розвиток – розроблення програм соціально-економічного розвитку й забезпечення їх виконання;
- бюджет і фінанси – складання проєкту відповідного бюджету й забезпечення його виконання;
- керування майном, приватизація та підприємництво – здійснення на відповідній території керування об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
- містобудування, житлово-комунальні господарства, побутове, торговельне обслуговування, транспорт і зв'язок – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами наведених галузей;
- використання та охорона земель, природних ресурсів і довкілля – розроблення й забезпечення виконання програм у сфері екології;
- наука, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт, материнство й дитинство, сім'я та молодь, соціальне забезпечення та соціальний захист – реалізація державної політики в цих сферах;
- зайнятість населення, праця та заробітна плата – реалізація державних гарантій у сфері праці;
- міжнародні та зовнішньоекономічні відносини – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
- оборонна робота – забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій – це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передання їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передання місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується переданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Для реалізації наданих повноважень Законом України про місцеві державні адміністрації закріплено такі права місцевих державних адміністрацій:

- проведення перевірок стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності й підпорядкування за напрямками, визначеними статтею 16 цього Закону;

- залучення вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки й розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;
- одержання відповідної статистичної інформації та інших даних від державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;
- видача згідно з чинним законодавством обов'язкових для виконання розпоряджень керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності й громадянам з контрольованих питань, порушення питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;
- прийняття актів з питань, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій;
- подання Президенту, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня пропозицій щодо питань удосконалення чинного законодавства й практики його реалізації у сфері державного управління;
- укладення угод і договорів відповідно до законодавства;
- здійснення інших функцій і повноважень відповідно до чинного законодавства.

5.5 Взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси), є підзвітними та й підконтрольними відповідним радам. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна й районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді.

Під час управлінської діяльності на відповідній території, місцеві державні адміністрації заходять у стосунки із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними й

міськими головами. Вони сприяють здійсненню радами власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального й культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Розглядаючи питання, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, місцеві адміністрації повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування про це і надають право участі цих органів і їх посадових осіб у проведенні відповідних засідань. Голови місцевих адміністрацій, їх заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, а також заслуханіми з питань, що їх стосуються. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи й організації. У системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами й організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами.

По суті зміцнення суб'єктності органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної влади свідчить про децентралізацію державної влади.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Чим більш децентралізованою є державна влада, тим більшою є частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, більш гнучкою – управлінська система, більш розвинутими – демократичні інститути, більш міцною – сама демократія.

Водночас процеси децентралізації не варто розглядати виключно в контексті децентралізації державної влади й управління через передання частини повноважень місцевому самоврядуванню.

У наш час суспільні процеси настільки ускладнилися, а їх хід настільки прискорився, що на порядку денному постає питання децентралізації не тільки державної влади, а й місцевого самоврядування.

Реалізується ж децентралізація місцевого самоврядування через створення й діяльність структур громадянського суспільства та/або бізнесових структур.

У цьому сенсі перед місцевими радами постає нагальне питання – запровадити правові механізми участі громади в процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки наявні статuti й положення вводять дискримінаційні умови, а часто й фактично унеможливають реалізацію

права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громад тощо.

Як наслідок, більшість громадян майже позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом.

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і викликається не спонуканням, а об'єктивними умовами. Отже, децентралізація можлива лише в тому випадку, коли для неї створено об'єктивні умови: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передання частини повноважень до влад нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів, так і до більш ефективного вирішення місцевих проблем. Формалізованою ознакою таких об'єктивних умов є відповідне національне законодавство. Іншими сторонами самої потенційної можливості децентралізації є:

1) самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації. Це означає, що органи центральної влади усвідомлюють необхідність децентралізації, органи влади місцевого рівня в організаційному, ресурсному та світоглядному сенсі готові взяти на себе ту частину повноважень, яку раніше здійснювали органи влади центрального рівня;

2) готовність до компромісу. Децентралізація місцевого самоврядування є доволі непростим процесом, особливо з огляду на те, що зі зміненням кількості функцій і повноважень відбувається також і перерозподіл ресурсів, необхідних для виконання цих функцій. Ці ресурси мають лише два джерела поповнення – кошти Державного бюджету і кошти громади. Органи влади зазвичай готові передавати функції та/або повноваження органам місцевого самоврядування без передання відповідних ресурсів – матеріальних, людських або фінансових. Звідси випливає необхідність в іншій складовій процесу;

3) рівноправність сторін процесу децентралізації. Здійснити реальний процес децентралізації можна лише за умови врахування й узгодження інтересів зацікавлених сторін. У випадку адміністративного запровадження децентралізації результатом найперше стане профанація ідеї, у випадку самостійних ініціатив органів місцевого самоврядування їх буде нівельовано органами влади вищого рівня;

4) здатність усіх органів влади до подолання стереотипів – децентралізація передовсім розуміється як передання певних функцій від влади вищого рівня до нижчого. Насправді ж децентралізація може виявлятися у переданні функції не до органу влади чи місцевого самоврядування, а до об'єднання громадян. Причому таке об'єднання може існувати в різних формах: як орган самоорганізації населення або громадської організації, так і комерційна структура.

Запитання та практичний кейс до розділу 5

Запитання до розділу 5

- 1 Наведіть поняття муніципального управління та муніципальної влади.
- 2 Сформулюйте поняття місцевого самоврядування та його становлення в Україні.
- 3 Якою є діяльність місцевих державних адміністрацій?
- 4 Як взаємодіють органи місцевого самоврядування й місцеві державні адміністрації у контексті децентралізації влади?
- 5 Як здійснюється громадське управління в публічній сфері?

Практичний кейс до розділу 5

Вивчіть закони України про місцеве самоврядування в Україні та про добровільне об'єднання територіальних громад. Дослідіть структуру об'єднаної територіальної громади своєї адміністративно-територіальної одиниці. Дайте відповіді на такі запитання:

- 1 Які структурні одиниці входять до складу територіальної громади?
- 2 Які функції виконують ці структурні одиниці?

6 ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1 Загальносистемні методологічні принципи публічного управління

Принципами в науковій теорії називають основні положення, з допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються.

У системі публічного управління принципи є основними положеннями управлінської діяльності. Це – керівні правила, що відображають зміст законів і закономірностей і мають бути закріпленими в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій і практичній діяльності фахівців з управління.

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

Загальні методичні принципи публічного управління:

- 1 Пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття *політики* означає спрямування діяльності держави, визначення принципів,

її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика є формою узагальнення й вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп або суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики є основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах.

2 Система управління – інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується керівним суб'єктом. Керувати суспільством і державою – означає діяти, маючи достовірну об'єктивну інформацію.

3 Принцип об'єктивності – один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу – означає виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення стосовно їх відповідності завданням держави, закону й інтересам населення.

4 Принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління виявляє міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим меншим є вимір ентропії, тим вищою буде впорядкованість суспільної системи.

5 Принцип найменшої дії. Його суть полягає у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, унаслідок дії яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід керованого об'єкта у планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (за винятком революцій і переворотів).

6 Публічне управління – цілеспрямована діяльність, що також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

7 Публічне управління – не всеохопна діяльність. Його сфера є обмеженою самоорганізацією громадянського суспільства.

8 Принцип зворотного зв'язку – один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від керівного суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт керування реагує на його дії.

6.2 Принципи, що регулюють управління як соціально-політичний процес

До принципів, що регулюють управління як соціально-політичний процес, належать:

1 Вивчення досвіду побудови держави передових країн світу. Спираючись лише на національний досвід, неможливо вирішити сучасні

проблеми державного устрою. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління – важливе джерело вивчення і збагачення практики керування. При цьому обов'язковою є адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільною є ідея критичного осмислення й використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни.

2 Демократія – політична система, у якій влада здійснюється за погодженням тих, ким керують. Принцип демократизму полягає в реалізації тими, ким керують, свого права безпосередньо або через обрані ними органи брати участь в керуванні державою і суспільством. Для цього їм потрібно: *перше* – доступ до відповідної інформації; *друге* – реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; *третє* – мати засоби контролю за діяльністю керівників на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, установлених за згодою суспільства; *четверте* – представники суспільства мають бути захищеними державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність керівного суб'єкта не має бути прихованою від суспільства. Гласність і відкритість – невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства.

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

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

5 Демократизм. Тут передбачається широкий розвиток суспільного самоврядування – не як противагу публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити всю різноманітність суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоврядуванням.

6 Системний підхід – фундаментальний принцип організації публічного управління як системи й забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче руйнує систему. Загальна мета є загальнодержавною, яка відображає національно-державні інтереси.

7 Одним із основних організаційних принципів публічного управління є централізм на демократичній основі. Централізм – утілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм містить тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж виражає протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополюсність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему.

В децентралізації влади й управління має йтися про механізм делегування владних і управлінських повноважень на основі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання й повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. Делегування – основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому й наступних рівнях. *Зміст принципу містить комплекс вимог:*

- концентрація влади й управлінських повноважень, делегованих суспільством центральним органам влади, у межах визначених законом компетенцій;
- децентралізація влади у формі делегування повноважень зверху вниз, необхідних для керування об'єктами, які становлять предмети відання органів регіонального й місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з певними рівнями відповідальності;
- формування й діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру або кількох регіонів комплексні проблеми, що стосуються інтересів відповідних товариств.

8 Принцип єдності галузевого й територіального управління є конкретною вимогою реалізації принципу централізму й демократії.

Галузевий підхід як прояв централізму є невіддільним від територіального і є втіленням горизонтальної демократії.

9 Принципи прийняття державних рішень, до яких належать такі: поетапний процес прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення й прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо.

6.3 Принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес

1 У концепції соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачається свобода ринку як незалежна цінність. Держава ж є відповідальною за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний

інструмент усунення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень.

2 Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення мають бути одночасними і взаємодоповнювальними факторами.

Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки й вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності й справедливості.

3 Соціальні програми стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави й ринкової економіки пріоритетною є соціальна захищеність людини в суспільстві, що гарантує її права на певний рівень життєвих благ, держава захищає її від життєвих знегод та негараздів.

4 Певне значення має соціальне партнерство – перехід зі сфери власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці й покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З огляду на інтереси всього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

5 Конкуренцію має бути організовано таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості й різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому ринок підлягає обмеженню для реалізації більш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо.

6.4 Принципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес

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

Слід зазначити, що до суспільних благ, які надаються державою, відносять послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-кліматичного й техногенного характеру. До них додаються послуги закладів охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не можуть повною мірою

забезпечити задоволення суспільних потреб у них. До них належать товари й послуги, які ринкова система взагалі не має наміру продавати.

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

3 Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, визначається переважно загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Однак досягнення цієї мети є можливим лише за умови координації підготовки й підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах усієї країни, що фактично є нездійсненим без відповідного державного впливу. Особливо важливою є роль держави у формуванні людського капіталу й розвитку новітніх технологій.

4 У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є повна свобода й незалежність творчої сфери від держави й державних органів. Однак реальність є протилежною, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представникам творчої інтелігенції. Навіть більше, при певних обставинах демократична держава просто зобов'язана вживати відповідних заходів щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

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

6 Держава повинна захищати споживачів на законодавчому й регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона має спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо.

6.5 Об'єктивні закони публічного управління

Об'єктивні закони публічного управління є не чим іншим, як загальними законами соціального управління. Закони публічного управління є акумуляцією досвіду політичної керівної й адміністративно-державної діяльності.

Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного управління є загальний закон соціального управління.

Закон соціального управління – залежність керувального впливу від стану системи й зовнішнього середовища, а саме: закон залежності керувального впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного управління й соціального середовища.

Будь-яка система публічного управління функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори безпосередньо й опосередковано впливають на характер діяльності керувальної системи.

Особливість суб'єктивно-об'єктивних відносин, вибір домінантної моделі впливу керівної влади на суспільство значною мірою залежить від конкретно-історичного обличчя суспільства певної держави, його історичних традицій. Протягом історичного розвитку суспільства й держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно збільшується обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

Закон необхідності посилення регулювання та керування суспільними процесами

Збільшувана різноманітність суспільного життя й державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання й керування суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати під час розроблення управлінських рішень;
- збільшення масштабів і складності проєктів і програм, які реалізуються, вагомості й вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- збільшення розмірів, складності й вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади й управління.

Закон «необхідної багатоманітності»

Цим законом визначаються об'єктивні можливості (межі) керівного впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є щораз збільшувана багатоманітність суспільного життя.

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

Закон розмежування центрів влади й управління означає:

- необхідність формального й фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю й вертикаллю на відносно

самостійні гілки й рівні влади, які мають здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції).

- вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження й взаємного контролю.

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

Закон централізації та децентралізації влади

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

Централізація є концентрацією повноважень і ресурсів у єдиному центральному органі.

Децентралізація, навпаки, – передбачення повноважень зверху вниз і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

Закон системності організації публічного управління

Цей закон виявляється в таких закономірностях:

- єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування й планування, інформування, організація, координація й регулювання, активізація, контроль, узагальнення й оцінювання результатів на всіх рівнях публічного управління.

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

- єдність загальної й окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного управління

Державні структури влади й управління перебудовуються відповідно до потреб політичної й суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними й місцевими органами.

До основних законів соціального управління науковці відносять такі:

1 Закон єдності системи соціального управління

Система – це сукупність взаємодійних елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, яких не мають її елементи.

Система соціального управління складається з таких компонентів:

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

- *суб'єкт управління* – система, що керує;

- *об'єкт управління* – система, якою керують;
- *функції управління* – особливі види діяльності, що виражають напрями або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на зв'язки й відносини людей під час життєдіяльності соціуму й керування ним;
- *організаційна структура*, що відображає склад і підпорядкованість різних елементів, ланок і шаблів соціального управління;
- *кадри управління* – працівники, що здійснюють функції управління або сприяють їх здійсненню, тобто професійно беруть участь у процесі управління і належать до апарату управління. Базовою класифікацією кадрів управління є класифікація керівників за їх участю в процесі прийняття й реалізації управлінських рішень. За цією ознакою кадри управління поділяються на три основні групи: керівники, фахівці й допоміжний персонал (технічні виконавці);
- *процес управління* – вплив органів і кадрів управління на об'єкт управління з допомогою вибраних методів для досягнення запланованих цілей.

2 Закон необхідної пропорційності керованої й керівної підсистем

Кожна соціальна система складається із двох самостійних, але взаємозалежних підсистем: керованої й керівної. Розмір і межі керівної системи залежать від масштабів та особливостей керованої системи, тобто функціонування суб'єкта управління визначається в основному особливостями об'єкта.

3 Закон оптимального зіставлення централізації й децентралізації управління

4 Закон участі населення в соціальному управлінні, підвищенні його ефективності й відповідальності

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

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

Відповідність законів і принципів управління наведено в таблиці 6.1.

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

Принципи публічного управління тісно пов'язані з його суттю.

Таблиця 6.1 – Відповідність законів і принципів управління

Закони управління	Принципи управління	Принципи публічного управління
Єдність системи управління	<ul style="list-style-type: none"> – наявність взаємозв'язаної системи узагальнених формальних правил і стандартів – повний контроль та облік – регулювання процесів – єдність дій – комунікації – бачення організації в цілому 	<ul style="list-style-type: none"> – об'єктивність із позицій додержання законів – правове регулювання управлінської діяльності – відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям – єдність системи органів державної влади – установлення нормативів за елементами системи
Поєднання централізації та децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> – розподіл відповідальності між керівниками й виконавцями – забезпечення належних умов – безпосередня участь у роботі груп на всіх етапах як вимога узгодженої роботи – доцільна самостійність підлеглих 	<ul style="list-style-type: none"> – територіально-галузева організація управління – делегування повноважень і відповідальності – поєднання єдиноначальності та колегіальності – зворотний зв'язок
Відповідність повноважень і відповідальності	<ul style="list-style-type: none"> – повний контроль та облік – забезпечення належних умов – стандартизація операцій – єдиноначальність – порядок – якість особистої роботи 	<ul style="list-style-type: none"> – співвідносність влади й державного управління – делегування повноважень і відповідальності – конкретизація управлінської діяльності й особистої відповідальності
Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	<ul style="list-style-type: none"> – чітко сформульовані цілі – підпорядкованість власних інтересів загальним – своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі 	<ul style="list-style-type: none"> – підпорядкування локальних цілей загальній меті – суперечність цілей – взаємодоповнення цілей – послідовність у досягненні всієї сукупності цілей – розподіл цілей за функціями державного управління – уточнення мети при змінених обставинах – відповідність елементів системи певній меті

Продовження таблиці 6.1

Закони управління	Принципи управління	Принципи публічного управління
Взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління	<ul style="list-style-type: none"> – складання стандартів і графіків – забезпечення належних умов – єдиноначальність – підпорядкованість власних інтересів загальним – зворотний зв'язок – корпоративний дух – лояльність до робітників – комунікації – якість особистої роботи – моніторинг стану справ на об'єкті – участь об'єкта в оцінюванні якості керувального впливу 	<ul style="list-style-type: none"> – відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку – відповідність інтересам народу – різноманітність спеціальних (конкретних) функцій – орієнтація на постійне оновлення – урахування темпів розвитку керованих об'єктів під час формування управлінських рішень – уміння слухати керівників і клієнтів – публічність і демократизм
Виняткова роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління	<ul style="list-style-type: none"> – застосування заробітної плати як грошового стимулу – дисципліна й ініціатива – чесність у справах – винагорода – справедливість – стабільність персоналу – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників – методи роботи з людьми, які дають задоволення від роботи – етика ділової поведінки – комплексність використання методів керування 	<ul style="list-style-type: none"> – застосування заробітної плати як грошового стимулу – дисципліна й ініціатива – чесність у справах – винагорода – справедливість – стабільність персоналу – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників – методи роботи з людьми, які дають задоволення від роботи – етика ділової поведінки – посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців

Класичними є принципи, виокремлені Г. Б. Петерсом:

- принцип територіальності; підставою для виокремлення органів і встановлення їх компетенцій є територіально-адміністративний поділ держави, а головною проблемою – децентралізація управління;

- принцип мериторичності (такий, що стосується суті, змісту): полягає у визначенні типових процедур і вмінь, які становлять суть публічного управління;

- принцип об'єктності, який полягає у концентруванні органів публічного управління навколо певних об'єктів діяльності, а всередині організації – концентрації за таким принципом працівників. Основним завданням є забезпечення потреб певних суспільних груп;

- принцип функціональності, що полягає у поділі завдань між суб'єктами публічного управління з метою реалізації чітко окреслених цілей.

Проблемою в цьому випадку є визначення пріоритетних цілей, а протиріччям – дилема між цілями суспільства й цілями власне адміністрації.

У літературі досить поширеним є також виокремлення універсальних принципів публічного управління. Основними з них є такі:

- принцип відкритості – діалог з громадськістю щодо встановлення цілей і завдань, спрямованих на їх досягнення;

- принцип участі – залучення громадян до процесу прийняття адміністративних рішень на всіх рівнях управління;

- принцип підзвітності – обов'язок влади звітуватися перед населенням;

- принцип ефективності – відповідність політики суспільним потребам, своєчасність та результативність дій при мінімально можливих затратах;

- принцип злагодженості – узгодженість різних гілок і підрозділів влади, а також дій влади й неурядових організацій.

З огляду на діяльність основними принципами публічного управління є такі:

- принцип програмування – реалізація розроблених заходів на основі програм, які чітко пов'язані з обсягами фінансування;

- принцип додатковості – публічна адміністрація повинна мінімально втручатися в життя суспільства, діючи лише в межах своїх повноважень;

- принцип субсидіарності – максимально можлива реалізація заходів місцевими засобами управління, децентралізація функцій публічної адміністрації;

- принцип концентрації – зосередження зусиль на ключових напрямках розвитку суспільства згідно з політичними пріоритетами легітимної влади.

Велика заслуга в розробленні цієї проблематики належить класичній (адміністративній) школі, відомими представниками якої були А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт. А. Файоль 1916 року сформулював свою теорію адміністрації, будучи переконаним у тому, що пропоновані ним положення й установки є універсальними і можуть застосовуватися майже в усіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії і т. д.

Виходячи з цього означення, він сформулював 14 принципів управління:

- розподіл праці, що дає змогу підвищити кількість і якість вироблюваного продукту при однакових витратах і зусиллях;
- право віддавати розпорядження і влада, що примушує виконувати ці розпорядженням;
- дисципліна й підлеглість, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;
- єдність розпорядництва, згідно з якою накази щодо якої-небудь дії службовцю може давати лише один начальник;
- єдність керування, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій з якою-небудь єдиною метою є необхідним один керівник і одна програма;
- підпорядкування приватних інтересів конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян – інтересам держави;
- справедлива винагорода персоналу, що має стимулювати старанність та ініціативу працівників;
- централізація, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, у яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;
- жорстка ієрархія керівних посад, при якій передбачається неухильне виконання розпоряджень вищих посадовців нижчим за рангом;
- чітке визначення місця, повноважень і функцій кожного працівника;
- справедливість, при якій передбачається 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 й ефективності підприємства.

Розвиваючи ідеї А. Файоля, Л. Урвік сформулював принципи побудови формальної організації, до яких належать:

- відповідність людей структурі;
- створення спеціального й генерального штабу;
- співвіднесення прав і відповідальності;
- діапазон контролю;
- спеціалізація працівників;
- визначеність прав, обов'язків, відповідальності й взаємостосунків.

А. Файоль також виокремив шість основних груп функцій управління: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав переважне

значення, вважаючи, що саме ці функції допомагають виконувати завдання розроблення загальної програми діяльності організації, добору кадрів, координації зусиль різних підрозділів.

Можна стверджувати, що функції публічного управління тісно пов'язані з його принципами. Основними з цих функцій є:

- розпорядчо-регламентаційна – спрямована на встановлення порядку діяльності органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій окремих громадян;
- безпосереднього надання публічних послуг або надання їх через відповідні інституції – забезпечення населення послугами неринкового характеру за бюджетні кошти;
- господарчо-регулятивна – спрямована на регулювання господарської діяльності з допомогою дозволів, ліцензій тощо, а також участі держави в економічному житті;
- організаційна – дає змогу координувати й узгоджувати діяльність у всіх сферах публічного життя щодо виконавців, термінів і ресурсів;
- керування публічним майном – здійснюється з метою найефективнішого його використання;
- експертна – полягає у проведенні експертизи проєктів щодо їх безпечності, екологічності тощо;
- контролю, що здійснюється з метою нагляду за ходом діяльності.

Функціональну основу публічного управління становлять розпорядчо-регламентаційна та господарчо-регулятивна функції.

Запитання та практичний кейс до розділу 6

Запитання до розділу 6

1 Назвіть загальносистемні методологічні принципи публічного управління.

2 Які ви знаєте об'єктивні закони публічного управління?

3 Назвіть принципи та функції публічного управління.

4 Як відбувалось формування та розвиток ідей керування суспільством?

5 Якою є відповідність між законами управління й принципами управління та публічного управління?

Практичний кейс до розділу 6

Ураховуючи Закон розмежування центрів влади та управління, Закон централізації та децентралізації влади, опрацюйте основні положення Проєкту Закону України про внесення змін до Закону України про місцеві державні адміністрації та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади.

7 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

7.1 Взаємодія суб'єктів публічного управління під час прийняття управлінських рішень

Управлінська діяльність завжди є колективістською, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади або органу місцевого самоврядування. При цьому одночасно передбачається взаємодія між колективами людей в різних органах влади по вертикалі й горизонталі.

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розроблення, прийняття й упровадження державно-управлінських рішень або послідовного здійснення управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на змінення суспільних процесів і явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з певними цілями.

Публічне управління – це система, призначена для вирішення багатоцільових завдань, що відображають різноаспектність характеристик об'єкта управління, які складно виявити з позиції одного суб'єкта управління.

Вирішення цих завдань покладається на основні суб'єкти публічного управління – органи державної влади й місцевого самоврядування, тому важливо забезпечити між ними взаємодію.

У країнах з більш розвинутою демократичною традицією, незалежно від форми правління, місцеве самоврядування є найважливішим елементом системи публічного управління, вирішення близько 90 % усіх питань взаємовідносин між громадянами та владою належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування мають відповідати за створення безпечного й комфортного середовища для проживання людини, тим самим звільняючи час урядовців для вирішення глобальних завдань забезпечення розвитку держави.

Тому більшість реформ системи публічного управління якраз спрямовані на посилення спроможності місцевого самоврядування.

Попри постійне підвищення прав і ресурсів органів місцевого самоврядування в усіх європейських країнах, держава не виходить повністю із системи публічного управління у межах своїх територій. Виконавча влада має свої органи або посадові особи зазвичай на регіональному або субрегіональному рівнях адміністративно-територіального устрою. Їх повноваження можуть дещо відрізнитись, але основним повноваженням є контроль законності дій органів місцевого самоврядування, який забезпечується переважно місцевими державними адміністраціями.

Місцеві державні адміністрації є підзвітними й підконтрольними радам у частині виконання повноважень, делегованих їм відповідними районними або обласними радами.

Фактично орган виконавчої влади є підпорядкованим як державним органам вищого рівня, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі й органами місцевого самоврядування.

Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції, разом з браком виконавчих органів у районних і обласних радах, які також не передбачено в Конституції, не дає змоги провести реальну децентралізацію виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними й міськими головами, сприяють здійсненню ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема, у вирішенні питань економічного, соціального й культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які стосуються інтересів місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів і посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державного управління відбувається при регулюванні:

- проблем соціального та економічного розвитку муніципальних утворень. Інструментами розв'язання цих проблем є цільові регіональні програми та бюджетні кредити;
- фінансових взаємовідносин у межах бюджетного процесу через розподіл витратних і дохідних повноважень та отримання фінансової допомоги;
- питань керування державною і комунальною власністю під час передання об'єктів з державної до комунальної власності і навпаки, керування державним майном на території муніципальних утворень;
- організаційних питань, наприклад, під час проведення святкових заходів і спільних нарад.

Правове забезпечення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування первинного рівня в Україні забезпечують Конституція України та стаття 35 Закону України про місцеві державні адміністрації.

Так, відповідно до Конституції України місцеві державні адміністрації на підпорядкованій їм території забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;
- підготовку й виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

На жаль, ефективна взаємодія суб'єктів публічного управління в Україні гальмується, що зумовлюється кількома чинниками:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку й прояву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

7.2 Поняття та класифікація управлінських рішень

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів та аналізу інформації щодо функціонування керованої системи, яка полягає у виборі цілі, програми й способів її досягнення або у змінненні цілі. У широкому значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

Управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування й вибору альтернативи з безлічі варіантів досягнення конкретної мети в системі менеджменту.

Під час прийняття будь-якого управлінського рішення є три компоненти: інтуїція, судження і раціональність. Виходячи з цього виокремлюють інтуїтивні рішення та такі що базуються на судженні.

Інтуїтивні рішення людей ґрунтуються на відчутті, що їх дії є правильними.

Безумовно, інтуїція може загострюватися з набуттям практичного досвіду, але швидкість змін, випадковість, збіг обставин тощо є тими причинами, що збільшують потреби в обсягах інформації, потрібної для осмислення ситуації та прийняття рішень.

Основою рішень, що базуються на судженнях, є знання, поінформованість, логіка й раціональність мислення. Проте значення суджень зменшується в ситуації, коли суб'єкт управління стикається з явищами й подіями, які не мали місця в минулому.

Оскільки рішення приймають люди, їх характер детермінується особистісними відмінностями менеджерів. У зв'язку з цим розрізняють урівноважені, імпульсивні, інертні, ризиковані й обережні рішення.

Урівноважені рішення приймаються керівниками, які критично ставляться до отриманої інформації, перевіряють її, аналізують і мають сформовані основоположні принципи власної діяльності.

Імпульсивні рішення приймаються раптово, як виклики на ситуацію, що виникла. Унаслідок слабкої поінформованості вони можуть бути недостатньо обґрунтованими.

Інертні рішення приймаються на основі використання наявних поведінкових зразків, управлінських шаблонів, адміністративних обмежень. Вони не відрізняються новизною, а тому їх легко передбачити.

Ризиковані рішення приймаються в умовах існування високого ступеня невизначеності ситуації і є притаманними керівникам, які впевнені в собі й не бояться бути відповідальними. Вони більше переймаються результатами діяльності, ніж збереженням влади.

Обережні рішення також приймаються в умовах невизначеності, але при цьому невпевненість керівника в позитивних наслідках прийнятого рішення змушує його вичікувати й утрачати час. До певної міри такі рішення супроводжуються тимчасовою бездіяльністю керівника, який сподівається, що проблема якось сама вирішиться.

З огляду на великий спектр і різну значущість управлінських рішень, що використовуються під час реалізації державно-управлінських механізмів, у науковій літературі виокремлюють поняття державно-управлінського рішення.

Державно-управлінське рішення – це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень з метою визначення й реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності.

Прикладом державно-управлінських рішень є розроблення стратегії економічного й соціального розвитку країни, реформування податкової системи, прийняття бюджету, змінення прожиткового рівня тощо.

До специфічних особливостей державно-управлінських рішень належать:

- масштабність впливу державно-управлінського рішення;
- спрямованість на розв'язання проблем державного рівня;
- прийняття рішень вищими й центральними органами державної влади;
- закріплення в певних нормативно-правових актах, оформлення у вигляді програмних документів та організаційно-розпорядчих рішень;
- забезпеченість державними ресурсами процесу розроблення й реалізації;
- залежність від внутрішніх і зовнішніх політичних і соціально-економічних чинників розвитку країни;
- обов'язковість для виконання всіма органами державної влади й місцевого самоврядування, підприємствами й організаціями всіх форм власності;
- високий рівень ризику й висока ціна помилок.

Адміністративні рішення мають підпорядковано-допоміжне значення й забезпечують умови для підготовки, прийняття й реалізації політичних рішень. До підготовки, прийняття й реалізації адміністративних управлінських рішень залучається значна кількість фахівців, які є представниками різних державних органів.

Управлінські рішення, які приймають і реалізують під час своєї діяльності органи державної влади всіх рівнів, упроваджуються через правові й організаційні форми. У правових формах оформляються ті рішення, що матимуть певні юридичні наслідки. Прикладом правової форми управлінських рішень є правові акти, правові договори, інші акти, які закріплюють юридичні рішення. Такі форми управлінських рішень забезпечують правозастосовну діяльність державних органів, наприклад: прийняття державними органами влади рішень щодо видачі ліцензій, дозволів, сертифікатів підприємницьким структурам, укладання договорів, контрактів, де передбачено юридичне волевиявлення державного органу під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються під час державного управління, при цьому не передбачається безпосередніх юридичних наслідків. Такої форми набувають рішення, що виникають після проведення нарад, обговорень, перевірок, вивчення передового досвіду, здійснення прогнозів, розроблення програм, методичних рекомендацій тощо.

Для всіх видів управлінських рішень властивими є такі характеристики: наявність суб'єктно-об'єктних відносин; змістовність рішення – відображення того, що слід зробити, для чого, які критерії має бути дотримано; процедура прийняття рішення; форми рішення; час дії рішення.

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розроблення, реалізації й оцінювання державно-управлінських рішень з метою підвищення їх результативності, ефективності, якості й послідовності, застосовують їх певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати: за характером цілей; функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються (сферою дій); рівнями ієрархії систем управління; характером організації розроблення; причинами виникнення; вихідними методами розроблення; організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути стратегічними, тактичними, оперативними.

За функціональним змістом, тобто стосовно загальних функцій управління управлінські рішення поділяються на планові, організаційні, технологічні й прогнозні.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення на рівні цілісних систем, підсистем та окремих елементів підсистеми.

Залежно від характеру організації розроблення виокремлюють одноособові, колегіальні, колективні рішення.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на такі:

- ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- що виникають за приписом (розпорядженням) вищих органів;
- програмні, пов'язані із включенням певного об'єкта управління до певної структури програмно-цільових відносин, заходів;
- ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності;
- епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розроблення управлінські рішення поділяють:

- на графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, де передбачається формалізація уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, пов'язані з широким використанням експертного оцінювання, розроблення сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на такі:

- жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення;
- орієнтовні, за якими визначають напрям розвитку системи;

- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування й розвитку системи;
- нормативні, за якими задають параметри перебігу процесів у системі.

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

Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всебічно оцінити обставини, за яких приймаються управлінські рішення.

До управлінських рішень ставиться кілька вимог, зокрема: усебічна обґрунтованість; своєчасність; необхідна повнота змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Усебічна обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, усю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки).

Під своєчасністю управлінського рішення розуміється недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, усі сфери його діяльності, усі напрями розвитку. У найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати:

- сукупність цілей функціонування й розвитку об'єкта управління;
- основні шляхи й способи досягнення цілей;
- засоби й ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів;
- відповідального за все управлінське рішення й відповідальних за досягнення конкретних цілей та надання необхідних ресурсів;
- терміни досягнення цілей і надання необхідних ресурсів;
- порядок взаємодії між виконавцями;
- організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

Важливою вимогою, яка ставиться до управлінського рішення, є повноважність (владність) рішення – строге дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки; кожного рівня управління.

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає насамперед послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження й дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку. Урахування цих вимог забезпечує якість управлінських рішень, тобто рівень

його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування й розвитку соціальних систем.

7.3 Послідовність і методи прийняття управлінських рішень

Організаційна процедура прийняття й виконання найважливіших повторюваних рішень потребує розгляду таких питань:

- на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- хто готує наукове обґрунтування проєкту рішення, економічне й соціальне обґрунтування, проєкт рішення;
- з ким погоджується рішення;
- які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- хто контролює й відповідає за правильність виконання рішення;
- кого вповноважують вносити зміни у зміст рішення й терміни його виконання;
- якою є форма звітності про виконання рішень;
- хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої мети.

Прийняття й реалізація управлінського рішення охоплює комплекс дій: прийняття рішення (вибір одного найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Основними складовими такого комплексу є правове, інформаційне й документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

При правовому забезпеченні передбачається всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки й реалізації управлінського рішення. При цьому розуміється вироблення довготривалих або одноразових локальних нормативних актів, за якими регулюють функціональні й правові відносини підлеглих і відповідальності під час вироблення й реалізації рішення; підготовку пропозиції про змінення чинних або застарілих і фактично таких, що втратили силу, нормативних актів, які стримують розв'язання проблеми; укладення необхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розроблення і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Зі свого боку, інформаційно-аналітичне забезпечення є комплексом робіт зі збирання, оброблення та аналізу інформації, що використовується під час управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в

державному управлінні все більше використовують такі технології, як адміністративний аудит і контролінг.

Організаційне забезпечення – це сукупність технологічних норм, стандартів організаційно-розпорядчого, техніко-економічного й екологічного характеру типових проектів та інші розробки й матеріали, що сприяють швидкому впровадженню конкретної технології або організації будь-якого процесу. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів під час управління.

Технічне забезпечення стосується всього комплексу завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, у тому числі й того його етапу щодо прийняття управлінського рішення. Метою психологічного забезпечення є створення такого ділового клімату й психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-дорадче забезпечення дає змогу надати допомогу керівникові, колегіальному органу управління щодо усвідомлення проблеми й визначення ефективних шляхів її розв'язання, вибору оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських та організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються вирішуваної проблеми. Тому до розроблення управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління.

Прийняття управлінських рішень у системі державного управління зорієнтоване на розв'язання певних проблем, що асоціюються з конкретними управлінськими ситуаціями. Саме характеристики й типи проблем, що виникають у суспільних системах, є основою застосування методичних підходів до прийняття управлінських рішень.

Проблеми, що вирішуються під час управління, поділяють на такі три основні типи: добре структуровані, у яких простежуються суттєві залежності між елементами, що можуть бути відображеними через кількісні показники; слабо структуровані – це проблеми, які містять елементи як якісного, так і кількісного характеру; неструктуровані – це проблеми, що містять лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими є не визначеними.

З огляду на специфіку наведених типів проблем науковцями й практиками систематизовано й апробовано методи прийняття управлінських рішень щодо їх вирішення.

Так, під час вирішення добре структурованих проблем доцільним є використання такого методологічного прийому, як дослідження операцій, при якому передбачається розроблення моделей відповідних ситуацій і застосування кількісних методів їх аналізу. Серед основних завдань дослідження операцій є такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; керування запасами, пов'язане з визначенням необхідних розмірів ресурсів

за умови, що зберігання потребує певних затрат; завдання обслуговування, які потребують установлення певної послідовності; вибір маршруту й упорядкування робіт у часі; завдання, пов'язані зі зміненням застарілого обладнання; пошук рішення шляхом раціонального вибору можливостей; завдання теорії ігор, з допомогою яких досліджують розумні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

Математичні методи прийняття рішень під час вирішення складних проблем називають кількісними методами аналізу, які за умови обмежених можливостей їх використання для аналізу соціальних систем є лише одним з елементів системного дослідження.

Серед методів, які розроблено під добре структуровані проблеми і вже використовуються на практиці, слід виокремити такі: лінійне, нелінійне та цільове програмування; кількісне прогнозування, зокрема аналіз числових рядів, і казуальне (причиново-наслідкове) моделювання; нормативне прогнозування (метод блок-схем послідовностей виконання завдань, будівництва дерева цілей і рішень, методи мережного планування й управління); платіжна матриця; морфологічні методи.

Так, у методі блок-схем послідовностей виконання завдань передбачено схематичне відображення всіх альтернативних варіантів послідовностей дій, окреслення елементів у блок-схемі, подальший аналіз необхідних ресурсів і небажаних моментів з вилученням неприйнятних варіантів.

При використанні методу дерева цілей виходять з того, що під цим терміном розуміється ієрархічна система споріднених цілей, структурованих у такому порядку: виокремлюються цілі, підцілі й заходи щодо їх реалізації; установлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для оцінювання елементів на кожному рівні дерева цілей; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента дерева цілей відносно критеріїв на кожному рівні.

При будівництві дерева цілей передбачається формування їх чіткої ієрархії з використанням як кількісних, так і евристичних методів.

Для вибору найкращого напряму дій з можливих варіантів під час вирішення завдань державного управління використовується також метод дерева рішень, який ґрунтується на методі дерева цілей і зводиться до схематичного подання проблеми прийняття рішень. З метою оптимізації прийняття рішень будується дерево рішень та оцінюються ймовірності альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також корисність того чи іншого варіанта наслідків, яка визначається деревом рішень.

Методи мережного планування й управління поєднують методи керування проектами та ґрунтуються на побудові мережних графіків. Серед методів мережного планування найвідомішим є метод критичного шляху та метод оцінювання й перегляду планів.

При нормативному прогнозуванні використовуються методи будівництва горизонтальних і вертикальних матриць. Метод горизонтальних матриць застосовується для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонуються для дослідження цілей, а також для

оптимального розподілу ресурсів при заданих обмеженнях. У двовимірній матриці один її вимір може відображати основні проблеми, а другий – ресурси для їх вирішення. У тривимірній матриці один вимір може бути цілями, другий – ресурсами, третій – часом виконання. Вертикальні матриці рішень призначено для дослідження переміщення технологій по вертикалі.

Серед емпіричних методів найбільш поширеними є методи стандартизації (розроблення й упровадження стандартів) і типізації (розроблення й упровадження типових організаційних структур управління, типових штатів адміністративних служб тощо).

З метою формування широких уявлень про складні проблеми, на вирішення яких зорієнтовано систему державного управління, використовується метод будування сценарію, при якому передбачається аналіз певної проблеми й наведення пропозицій щодо її вирішення. З урахуванням результатів техніко-економічного й статистичного аналізу з певними висновками, застосування сценарію забезпечує формування інформаційної бази, на якій здійснюється подальше прогнозування й планування розв'язання певної проблеми.

У державному управлінні для оцінювання альтернатив під час прийняття управлінських рішень широко використовуються методи індивідуального й колективного експертного оцінювання (інтерв'ю, аналогів, написання сценаріїв, колективного експертного оцінювання, колективної генерації ідей (мозкового штурму), Дельфі та ін.).

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна поділити на три групи: евристичні, колективні, кількісні.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Основою цих методів є інтуїція, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони є оперативними, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

При застосуванні колективних методів прийняття рішень передбачаються визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозковий штурм (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) і Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

Основою кількісних методів прийняття рішень є вибір оптимального рішення шляхом комп'ютеризованого оброблення великих масивів інформації.

7.4 Фактори впливу та обмеження щодо прийняття управлінських рішень

Існує безліч факторів, які впливають на процес прийняття рішення в організаціях. Серед найбільш важливих можна навести такі:

1 Ступінь ризику – завжди існує ймовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо вплинути на організацію. Ризик – фактор, який менеджери враховують свідомо або підсвідомо під час прийняття рішення, адже він пов'язаний з підвищенням відповідальності.

2 Час, що є в розпорядженні для прийняття рішення часто обмежено. На практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати всі альтернативи, відчуваючи дефіцит часу.

3 Ступінь підтримки населенням – цей фактор обмежує прийняття непопулярних рішень. Якщо порозуміння й підтримки підлеглих не вистачає, то проблему можна усунути завдяки харизматичності особистості, її волі, яка спонукає людей до дії.

4 Особисті здібності керівника – один з найбільш важливих факторів. Незалежно від того як вони приймають рішення і відповідають за них, керівники мають бути здатними на вчинки, брати під свою відповідальність.

Для того щоб рішення було більш реалістичним, необхідно виявити наявні обмеження. До них можна віднести внутрішні ресурси підприємства (трудові, грошові, матеріальні тощо), повноваження управлінських працівників, а також зовнішні обмеження (наприклад, закони, етичні норми, рівень розвитку науки й техніки, конкурентна ситуація на ринку) тощо.

Щоб оцінити якість прийнятого рішення, необхідно розробити систему критеріїв. Такі критерії, з одного боку, відображають наявну систему цілей, а з іншого – деякі власні характеристики рішень, зокрема фінансові – вартість підготовки й реалізації, час виконання, рівень ризику тощо.

Під час вибору критеріїв для прийняття рішення менеджер керується системою норм і нормативів, з якими можна порівняти альтернативне рішення. Норми зазвичай обмежують вибір критеріїв, тому що менеджер не може змінити трактування того чи іншого закону, що звужує діяльність в прийнятті рішення. До таких обмежень можна віднести відсутність достатнього досвіду й кваліфікації, наявність гострої конкуренції та ін.

При цьому необхідно пам'ятати, що ефективність прийняття рішення на середньому й нижчому рівнях управління багато в чому визначається повноваженнями, що їм делегувала вища ланка управління. Таким чином, повноваження під час прийняття управлінського рішення також є своєрідними обмеженнями.

Крім того, труднощами процесу прийняття управлінських рішень є обмеження вільного і всебічного аналізу всіх можливих варіантів рішень і зведення їх в одне, яке подається як єдино можливий і правильний; блокування інформації про умови й чинники, які спричинять перешкоди для реалізації вибраної альтернативи; перебільшення можливих наслідків вибраного рішення чи нехтування ними, тенденційне акцентування на позитивних результатах і замовчування негативних наслідків.

Отже, тільки гласність процесу вибору альтернативного варіанта рішення, уявлення про ті умови, у яких це рішення буде реалізовуватись, а

також відкрита інформація про його можливі наслідки можуть забезпечити підтримку рішення громадськістю дати йому шанс на втілення в життя.

Груповий, колегіальний принцип прийняття рішень суб'єктом управління є атрибутом демократичного політичного життя. Звісно, у ньому не виключено, а, навпаки, передбачено персональну відповідальність кожного за певну роботу або її частину. Ігнорування колективного характеру управлінської діяльності призводить до помилок і прорахунків, негативних наслідків. Проте, як свідчать спеціальні дослідження, згуртованість групи, що приймає рішення, може спричинити порушення правил раціональності. Саме тому до складу груп, з яких складається суб'єкт управління, обов'язково повинні входити особи, які мають різні погляди й позиції, уміють їх обстоювати.

Голосування за принципом більшості є одним із найбільш поширених способів прийняття управлінських рішень, який цілком відповідає демократичним процедурам. Проте нерідко прийняті в такий спосіб рішення не дають бажаного результату, не знімають гостроти суспільних проблем. Ефективнішими є рішення, прийняті методом консенсусу (тобто згоди всіх завдяки компромісу). Прийняти таке рішення значно складніше, ніж голосуванням за більшістю голосів. Для цього є необхідним хоча б частковий збіг інтересів, а також наявність спільної або вищої цінності.

Необхідною умовою ефективного управління є організація дієвого контролю за виконанням рішень. Відсутність такого контролю призводить до того, що навіть усебічно продумані й обґрунтовані рішення часто залишаються лише на папері й не знімають гостроти наявних проблем. Проте контроль не повинен перетворюватися на потік всіляких перевірок, інспекцій і ревізій, які відривають людей від практичної роботи, створюють на місцях ситуацію нервозності. Контрольну діяльність має бути організовано так, щоб у разі виявлення якихось порушень і відхилень представники суб'єктів управління допомагали шукати способи усунення, як це робиться, скажімо, у багатьох західних країнах. Крім того, нормою демократичного суспільства й правової держави є здійснення контролю за центрами прийняття рішень з боку громадян або організацій.

Не можна підвищити ефективність управлінської діяльності, якщо не покласти край її надмірній централізації. Звісно, стратегічні функції центру є необхідними в будь-якій політичній системі. Проте життя переконливо довело, що неможливо правильно і своєчасно вирішувати всі питання з одного центру. За часів командно-адміністративної системи під прикриттям принципу демократичного централізму управління майже всіма більш-менш важливими справами здійснювалося на рівні вищих центрів влади, що перетворювало об'єкти управління на слухняні знаряддя виконання.

Надзвичайно важливою умовою підвищення ефективності управління є участь в управлінській діяльності різних категорій населення. Усе це потребує вироблення механізмів залучення до управлінських процесів

народу, розкриття його ініціативи, що дасть відчутний імпульс радикальному оновленню суспільства.

Запитання та практичний кейс до розділу 7

Запитання до розділу 7

- 1 Якою є взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в процесі прийняття управлінських рішень?
- 2 Наведіть поняття та класифікацію управлінських рішень.
- 3 Наведіть послідовність і методи прийняття управлінського рішення.
- 4 Які чинники визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень?
- 5 У чому полягає системний підхід до підготовки й реалізації управлінських рішень?

Практичний кейс до розділу 7

На основі аналізу зарубіжних і вітчизняних статей і публікацій розкрийте поняття «послуга», «адміністративна послуга» та «управлінська послуга». Означення занесіть до таблиці 7.1.

Таблиця 7.1 – Аналіз основних понять

Поняття	Означення	Автор
Послуга		
Адміністративна послуга		
Управлінська послуга		

8 МЕХАНІЗМИ, ОРГАНИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1 Закономірності публічного управління

Закони відображають найбільш важливі, необхідні, сталі й повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, суть і внутрішній зміст.

Закономірність – це здатність об'єкта, процесу або системи відповідати певним законам і забезпечувати відповідність між змінами й наслідками, тобто зумовлювати формування причинно-наслідкових зв'язків,

коли за одних і тих же обставин змінення системи буде відбуватися певним чином, коли існування одних і тих же причин спричинятиме однакові наслідки.

Закономірності, на яких будується публічне управління як його функція, стосується соціальних систем, а отже, значною мірою підпадають під суб'єктивізм процесу управління.

Закономірності публічного управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру загальних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій або поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до ідеального зразка, змодельованого в теорії управління.

Проте під час виконання адміністративних функцій суб'єктами публічного управління мають ураховуватися загальні закономірності, властиві для розвитку всіх об'єктів, що мають системний характер.

Безумовно, наділені волею і свідомістю люди стають при цьому і за керівників, і за керованих. Вони одночасно є і джерелами управлінського впливу, і об'єктами, які відчують цей вплив на собі. Люди формують інформаційні потоки, оцінюють ефективність впливу, визначають цілі й завдання управління, приймають рішення, реалізують управлінські команди.

Іншими словами, управління в соціальних системах виявляються у свідомо-вольових зв'язках людей, які матеріалізовано в конкретних діях індивідів колективів, у взаємовідносинах між ними.

Найбільш характерними закономірностями розвитку соціальних систем, які має бути враховано в публічному адмініструванні, є їх здатність до самоорганізації й саморозвитку. *Самоорганізація* – це процес упорядкування внутрішньої структури системи, матеріальних, інформаційних, фінансових та інших потоків, що через неї проходять.

Самоорганізація забезпечує стійкість внутрішніх зв'язків системи під час змінення стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалого періоду змінення стану системи. Найбільше значення мають такі прояви самоорганізації системи: єдність принципів управління для всіх ланок і ступенів системи управління; спорідненість організаційних форм елементів системи; взаємозалежність основних функцій і методів управління.

У зв'язку з цим має бути забезпечено раціональну відповідність між елементами всередині керівної та керованої підсистем; наявна спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, ураховуючи зміни у стані об'єкта.

Саморозвиток – внутрішньо необхідна трансформація (змінення) системи, спричинена її протиріччями.

У публічному управлінні під час прийняття адміністративних та інших рішень має бути враховано, що наведені закономірності функціонування систем є суперечливими, якщо самоорганізація спрямована на впорядкування

системи, забезпечує її стійкість, то саморозвиток сприяє зміненню певних характеристик. Отже, здійснюючи управлінські функції в соціальній сфері, представники публічної влади повинні розуміти, що рішення, спрямовані на забезпечення якісних змін об'єкта управління, неминуче призведуть до порушення стійкості не лише енергетичної, а й усієї економічної системи. У зв'язку з цим має бути передбачено відповідні компенсатори, як-то: розроблено мотивацію до енергоощадження, виділено кошти на закупівлю технологій, запроваджено економічну підтримку населення тощо.

Процес нагромадження змін у соціальних системах та їх перетворення має ґрунтуватися на певній енергетичній основі, яка частково може формуватися завдяки потенціалу самої системи, а частково – завдяки притоку енергії ззовні (ресурси, технології, кваліфіковані працівники, грошові кошти тощо). Отже, ще однією закономірністю функціонування соціальних систем є їх відкритість, яка забезпечує приплив енергії (інформації) ззовні та зумовлює здатність до розвитку.

Урахування в публічному адмініструванні цієї закономірності існування систем має виражатися в тому, що, по-перше, усі соціальні утворення, як-то сім'я, робочий колектив, партія, громадська організація, адміністративне утворення, країна, повинні мати інформаційний і матеріальний обмін із зовнішнім середовищем, а по-друге, вони повинні співпрацювати таким чином, щоб підсилювати взаємодію, а не руйнувати її. Звідси: усі адміністративні заборони, що стосуються перетину кордону товарами, робочою силою тощо, ембарго, розрив торгових і дипломатичних відносин, є перешкодою для розвитку системи.

Такою перешкодою можуть бути також імперативний мандат, який стримує свободу висловлювань усередині партії, закритість професійних об'єднань, створення елітних клубів, шкіл тощо за майновим або іншими цензами, кастовість (клановість) суспільства. Політика, що сприяє формуванню закритості, породжує конфлікт інтересів, інколи антагоністичний, а це призводить до втрати цілісності системи. Згідно з наведеною закономірністю поступово формуються й такі принципи публічного управління, як прозорість і відкритість.

Будь-які зміни, проте, не мають порушувати динамічну рівновагу системи, що є ще однією закономірністю. Динамічна рівновага системи (незмінність у часі її базових характеристик) забезпечується лише при певному рівні основних показників. Змінення в часі одного з параметрів системи має супроводжуватися адекватним змінням інших параметрів таким чином, щоб між ними зберігалось певне співвідношення. Так, для того щоб забезпечити збільшення реальної заробітної плати, необхідно, щоб темпи збільшення номінальної заробітної плати перевищували темпи інфляції. Зазначена закономірність відображає застосування в публічному управлінні системного підходу, який означає, що управлінський вплив на певний елемент системи не повинен призводити до погіршення стану інших елементів.

Публічне управління є соціальним, тобто і суб'єкт, і об'єкт управління представлено людиною. Отже, в управлінських системах, що функціонують у соціальному середовищі, головним є людський фактор, який визначає характер управління, його мету, завдання, механізми й методи здійснення.

Соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої в цілеспрямованому й організаційному впливі, який здійснюється з метою забезпечення узгодженості й упорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що постають перед ними.

Громадські рухи у публічній сфері за своїм управлінським впливом дещо вирізняються з-поміж інших суб'єктів управління.

Громадське управління зазвичай не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має переважно морально-організаційний характер.

Відмінності між державним і громадським управлінням не перешкоджають щораз більшій взаємодії органів держави й громадських організацій, у якій держава має провідне значення.

Превалювальне значення державного управління у розв'язанні завдань, що постають перед суспільством, – об'єктивна закономірність і одна з найважливіших умов реалізації волевиявлення народу.

Розвиток народовладдя є пов'язаним із децентралізацією державної влади, що є відображенням закономірного ускладнення соціальних систем, трансформація яких здійснюється в напрямі від простого до складного, від нижчого до вищого.

Терміном «децентралізація» позначають передання функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення сфери повноважень органів управління нижчого рівня з участю органів управління вищого рівня.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси розподілу повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Її можна бути охарактеризувати з різних боків:

- децентралізація державного управління в широкому розумінні характеризує відносини держави з громадянським суспільством і людиною, а у вузькому – між органами влади, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях;

- децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно, тобто одночасно у відносинах держава – громадянське суспільство, органи влади – людина, державна виконавча влада – місцеве самоврядування, керівництво установи – структурні підрозділи, керівник – підлеглі;

- процес децентралізації має охопити виконання загальних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень;

- практичне досягнення оптимального співвідношення централізації і децентралізації потребує ретельного обґрунтування змісту управління певними сферами життєдіяльності суспільства.

На думку вітчизняних і зарубіжних фахівців, для здійснення децентралізації необхідним є кілька умов, а саме:

- самодостатність органів місцевого самоврядування, тобто їх економічну й організаційну готовність узяти на себе функції центральних органів влади;

- готовність до партнерської взаємодії, що означає налаштування на співпрацю з іншими суб'єктами публічного управління, здатність до компромісу. Відсутність такої готовності є передумовою узурпації влади, але тепер уже не на центральному, а на місцевому рівні;

- уміння виявити й оцінити потреби населення, готовність до врахування інтересів усіх суспільних груп, утворених на території певної адміністративної одиниці;

- розвиненість громадської свідомості, наявність дієвих громадських організацій, яким також може бути передано певні функції з публічного управління, зокрема йдеться про процеси самоорганізації населення, волонтерські рухи тощо.

8.2 Форми публічного управління

Форма діяльності – уніфіковане послідовне виконання конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Фахівці виокремлюють такі форми управлінської діяльності: нормативно-правові; договірні; організаційні; дорадчі (рисунок 8.1).

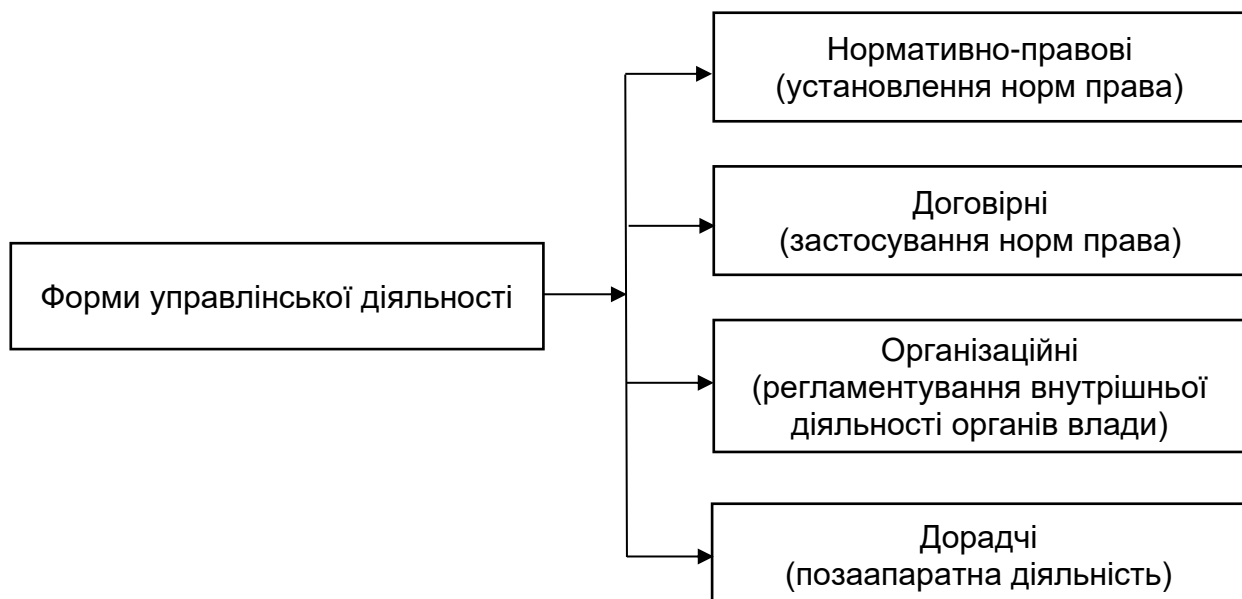


Рисунок 8.1 – Форми адміністративної діяльності

Нормативно-правові форми управління пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта й об'єкта державного управління: законів, указів, постанов, розпоряджень, рішень, положень, інструкцій, правил, порядку (рисунок 8.2).

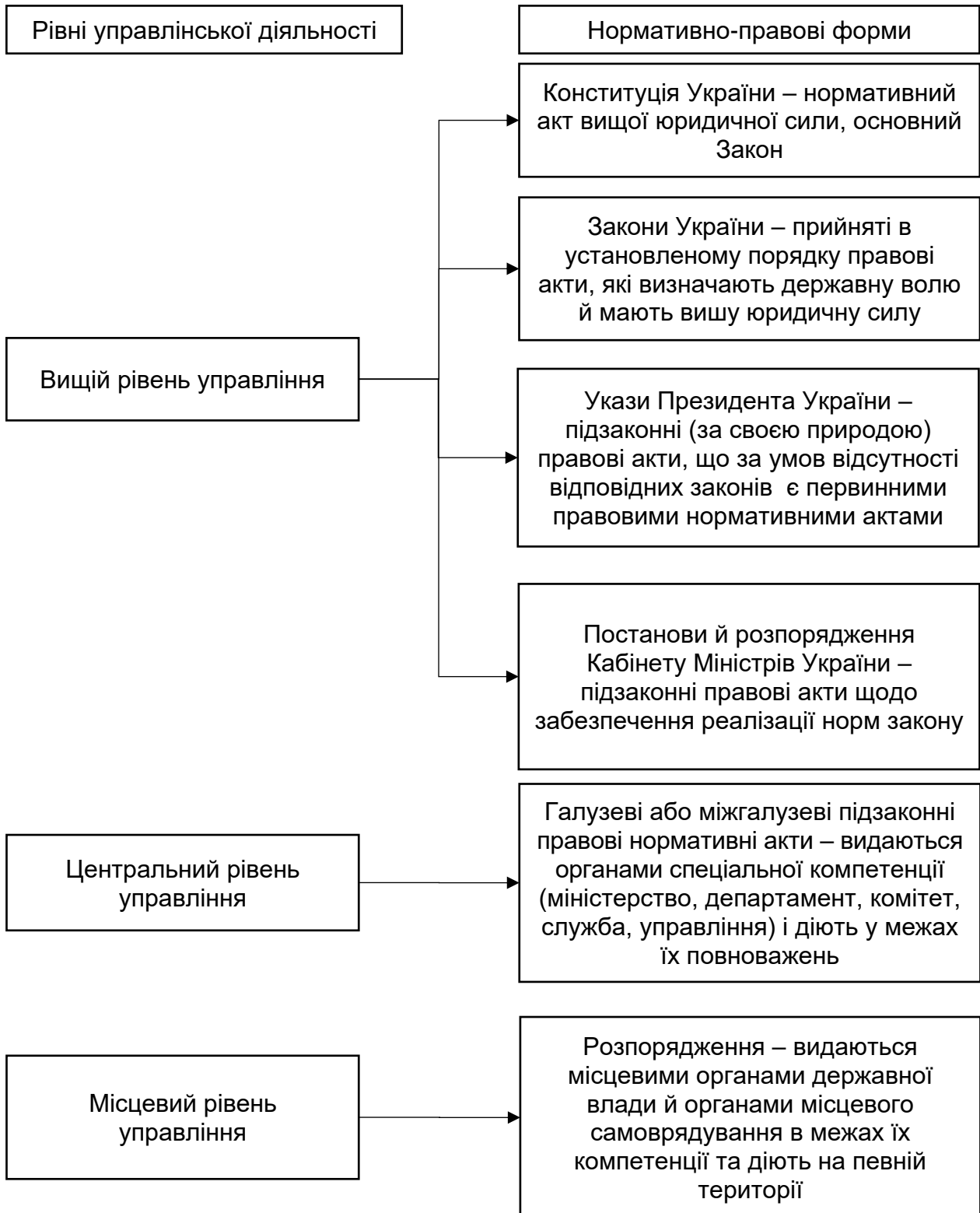


Рисунок 8.2 – Нормативно-правові форми публічного управління

До договірних форм (форм застосування норм права) відповідно до компетенції органу влади належать процедури підготовки, укладання й підписання документів щодо здійснення спільних дій та їх унормування: угоди, договори, контракти тощо (рисунок 8.3).

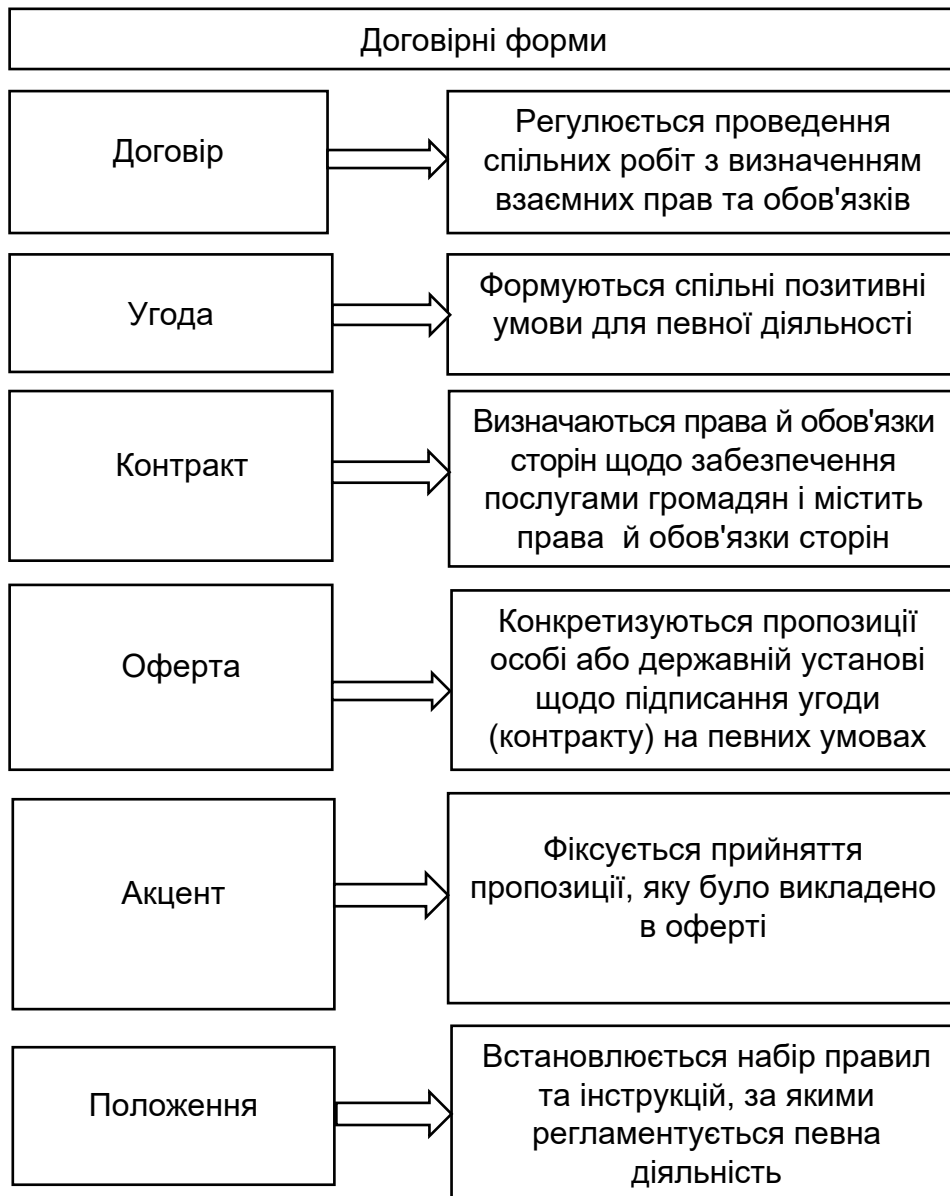


Рисунок 8.3 – Договірні форми здійснення публічного управління

До організаційних форм, згідно з якими регламентуються робота апарату й налагодження взаємодії з керованими об'єктами, належать: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності й колегіальності; інструктування службовців і роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; установлення загального й індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад, що викладаються у відповідних документах (рисунок 8.4).



Рисунок 8.4 – Організаційні форми внутрішнього регламентування роботи апарату управління

Дорадчі форми позаапаратної діяльності містять: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування громадян з метою врахування громадської думки й коригування управлінської діяльності, що супроводжується відповідним документуванням (рисунок 8.5).

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності допомагають визначити ступінь демократичності стилю взаємодії з керованими об'єктами, якість послуг, що надаються адміністрацією, дають змогу поширювати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи.



Рисунок 8.5 – Дорадчі форми публічного управління

Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій мають аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно шукати найкращих шляхів вирішення власних проблем і сприяють досягненню цілей.

8.3 Стилї й методи публічного управління

Стиль управління, у тому числі й пов'язаний із виконанням адміністративних функцій, – це манера поведінки керівника щодо підлеглих, яка визначає характер управлінського впливу на підлеглих. Манера поведінки керівника формується під впливом багатьох факторів, які постійно змінюються. Основними з них є особисті якості керівника; особисті якості підлеглих; поставлені цілі й завдання, що виконуються; умови виконання завдань.

Стиль управління в публічній сфері безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Ураховуючи масштабність і

складність завдань, що постають перед вищими органами управління державою, стилі публічного управління детермінуються також політичними рухами, які відображають систему пріоритетів і цінностей, визнаних у суспільстві. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається під впливом не тільки внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України потребує забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм ЄС, безперечного дотримання прав і свобод громадян.

До основних чинників формування стилю державно-управлінської діяльності слід віднести: ступінь складності вирішуваних завдань; політичний режим; рівень економічного розвитку країни; реальний ступінь забезпечення прав і свобод людини; імідж країни на міжнародному рівні; ступінь координованості роботи гілок влади.

Кожний управлінець має власний складний набір відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності. Поступово він сам стає продуктом стилю, коригуючи власну поведінку відповідно до визнаних норм. Сприяти оновленню стилю на індивідуальному рівні має комплексне вдосконалення всіх характеристик учасників державно-управлінської діяльності з метою виявлення їхніх слабких місць.

Організаційний рівень державно-управлінської діяльності характеризується переважно міжвідомчими зв'язками всередині владного апарату держави. Цей тип зв'язків, якщо розглядати окремих орган державного управління або місцевого самоврядування як великий колектив, за змістом є міжгруповим. Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в цьому розумінні стиль індивідуального рівня є складовою стилю рівня організаційного.

Важливого значення на цьому рівні набуває такий чинник, як специфіка діяльності державно-управлінської структури. Наприклад, військові й правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, суворою службовою субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівникові. Зі свого боку, діяльність як воєнізованих, так і цивільних органів державного управління здійснюється в межах норм чинного законодавства, за якими регулюють і впорядковують складний процес державно-управлінських відносин.

Однак правова регламентація державно-управлінської діяльності є хоча й необхідною, але явно недостатньою складовою ефективного управління. Внутрішньовідомчі кодекси честі державних службовців і працівників податкової адміністрації, що існують на цей момент, також кардинально не впливають на реальний стан проблеми покращання

взаємозв'язків між об'єктами й суб'єктами управлінської діяльності. Досі залишається невирішеною проблема змінення владно-підлеглого уявлення державних службовців про характер управлінських відносин, що зрештою призводить до зниження авторитету відповідних служб, проявів нігілізму суб'єктами управління.

Стосовно класифікації методів публічного управління існують різні підходи. Одним із зрозумілих критеріїв, що використовуються для ідентифікації таких методів, є рівень участі держави в процесі управління.

За цим критерієм розрізняють добровільні, змішані й примусові методи.

До *добровільних методів* належать ті, що не пов'язані із залученням влади, найчастіше це методи діяльності неурядових організацій, які на добровільній основі об'єднують людей для виконання певних суспільно корисних дій.

У кожній з таких організацій можуть бути свої специфічні методи організаційно-розпорядчої роботи (товариство анонімних алкоголіків, інвалідів, захисників природи тощо), але їх об'єднує бажання уникати примусу. Велике значення мають також благодійні організації, діяльність яких не націлено на отримання прибутку, а тому добре сприймається суспільством, але вирішення складних соціально-економічних проблем не під силу добровільним організаціям.

Ринок також можна вважати добровільним методом налагодження взаємодії між покупцями й продавцями, для якого властивим є й виконання адміністративних функцій. Однак він є переважно інструментом забезпечення приватних інтересів і погано спрацьовує в тих випадках, коли діяльність не забезпечує прибутковості. Та все ж налагодження взаємодії ринковими непримусовими засобами на основі купівлі-продажу є настільки ефективним, що ринкові принципи намагаються все ширше використовувати в публічному адмініструванні, зокрема в державному регулюванні.

Примусові, або директивні, методи містять такі, що скеровують діяльність організацій або окремих осіб у певному напрямі так, що останнім не залишається свободи для вибору.

Оскільки примус є компетенцією держави, то ці методи використовуються переважно в тій сфері публічного управління, яка належить державі. Примусові методи, серед яких розрізняють дозволи, заборони, обмеження, регламенти, застереження тощо становлять основну частку адміністративної роботи.

Держава, регулюючи господарську діяльність, визначає перелік умов, за яких вона має здійснюватися, і видає дозволи на діяльність лише тим суб'єктам, які здатні дотримуватися цих умов. Такі дозволи називають ліцензіями, а процес їх отримання – ліцензуванням. Впливаючи на співвідношення попиту й пропозиції, держава може обмежувати кількісні параметри виробництва, вивезення та ввезення продукції. Кількість продукції, дозволеної до виробництва, вивезення або ввезення називають квотою; відповідно існують виробничі, експортні та імпорتنі квоти.

У практиці управління широко застосовуються заборони, які можуть мати природоохоронний, техніко-технологічний, безпековий, попереджувальний, культурологічний тощо характер. Зокрема, в Україні заборонено здійснювати будову прибережної зони водойм на відстані 100 м від води (природоохоронна); здійснювати переїзд через залізничну колію без використання шлагбауму (безпекова); використовувати у виробництві дитячого харчування окремі штучні компоненти: барвники, ароматизатори, емульгатори тощо (технологічна й водночас попереджувальна заборона) тощо.

Розрізняють державне економічне й соціальне управління, що мають різну природу. Економічне спрямоване на врегулювання цін, обсягів виробництва, залучення інвестицій, створення або ліквідацію підприємств. Економічне управління є більш традиційним у практиці державного управління, оскільки його метою є виправлення диспропорцій, які можуть виникнути внаслідок дії ринкових сил.

Термін «соціальне управління» має більш пізнє походження і застосовується у сфері охорони здоров'я, освіти, безпеки та соціальної поведінки. Сюди можна віднести регулювання умов праці, підтримка людей, що втратили працездатність, заборона дискримінації за расовими, статевими та іншими ознаками, забезпечення рівного доступу до освіти, установлення норм шуму, заборона паління в громадських місцях, обмеження щодо утримання домашніх тварин тощо.

Соціальне управління спрямоване на забезпечення фізичного й морального благополуччя громадян, економічне – на підтримання матеріального добробуту.

Державне управління має кілька переваг:

- потребує менше інформації та часу для прийняття рішення, оскільки попередньо не вивчаються уподобання населення;
- заборона небажаної діяльності (порнографія, наркобізнес, проституція) є більш ефективною, ніж розроблення заходів щодо заважання здійсненню такої діяльності;
- чітко встановлена мета порівняно з діяльністю добровільних об'єднань;
- діяльність легше контролювати й планувати завдяки вираженій цільовій спрямованості;
- є найбільш ефективним засобом у випадках, коли необхідно швидко зреагувати (заборона в'їзду до лісу під час спеки, введення комендантської години, перекриття вулиць тощо);
- управління є дешевшим засобом, ніж субсидії чи використання податкових пільг.

Недоліки методів державного управління:

- економічні обмеження й заборони можуть призвести до небажаних наслідків – зменшення виробництва й підвищення цін;

- надмірні обмеження шкодять підприємницькій ініціативі й ініціативній діяльності;
- установа стандартів обмежує діяльність щодо підвищення якості або не враховуються всі умови, що призводить до їх порушення;
- інколи неможливо застосувати регулятивний захід до кожної з небажаних дій.

Змішані методи поєднують ознаки добровільних і примусових:

- інформування та заклики з боку органів влади є пасивним методом впливу. Держава бере на себе лише функцію повідомлення, а прийняття рішення покладається на самих громадян;
- економічні методи (субсидії, пільги, гранти, податки, тарифи тощо) не забороняють і не обмежують діяльність, але з допомогою фінансової винагороди спрямовують її в потрібному напрямку;
- аукціон права на власність використовується у випадку виникнення необхідності запровадження ринку. Право власності отримує той, хто більше заплатить. У цьому випадку немає адміністративного примусу, але економічним методом обмежено вільний доступ до ресурсу.

За змістовною характеристикою найчастіше виокремлюють три групи методів: адміністративні; економічні; інформаційно-психологічні.

Основою економічних методів є врахування інтересів суб'єктів господарської діяльності щодо отримання доступу до ресурсів: ринків, конкурентних переваг, зокрема, на зовнішніх ринках, а також дають змогу унеможливити або звести до мінімуму з допомогою штрафних санкцій дії, що шкодять суспільству або окремому громадянину. До сукупності економічних методів включають: податки й податкові пільги, спеціальні ціни (базові, гарантовані, мінімальні тощо), експортно-імпорتنі тарифи, акцизи, субсидії та субвенції, гранти, державні гарантії, державні закупівлі, пені та тарифи, прямі виплати з бюджету, безоплатне надання ресурсів тощо.

Головними в інформаційно-психологічних методах є об'єктивні закони соціального розвитку й закони психології. Психологічні методи управління надають широкий спектр політичних, освітніх засобів і прийомів морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

В інформаційно-психологічних методах визначено напрям, способи й прийоми впливу на формування й розвиток колективу й суспільства, а також на процеси, що в них відбуваються. Серед них виокремлюють: спонукання, роз'яснення, залучення, інформування тощо. Поєднання, доцільне сполучення наведених методів має бути спрямовано на гармонійний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності, ефективності діяльності, а також переважно стосуватися формування відносин.

Наведені методи спрямовано на формування системи ціннісних орієнтирів, усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого або відкритого опору організаційним змінам, своєчасного «розпізнання» й

уникнення негативних наслідків погіршення психологічного клімату в колективі.

Запитання та практичний кейс до розділу 8

Запитання до розділу 8

- 1 Назвіть закономірності публічного управління.
- 2 Які форми публічного управління ви знаєте?
- 3 Якими є стилі й методи публічного управління?
- 4 Які є цільові механізми публічного управління?
- 5 У чому полягає комплексний механізм публічного управління?

Практичний кейс до розділу 8

Визначте тип моделі прийняття управлінських рішень в органах влади, охарактеризуйте особливості певного підвиду, укажіть шляхи усунення виявлених недоліків, наведені ситуації доповніть специфічними ознаками, що відповідають певній моделі прийняття управлінських рішень в органах влади:

- президент назначає голову місцевої державної адміністрації;
- громадяни звернулись до громадської організації із поданням про необхідність пролобіювати його на рівні міської державної адміністрації.

9 БЮРОКРАТІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

9.1 Суть бюрократії як суспільного інституту

Бюрократія в уявленні пересічних громадян асоціюється з безліччю вад. Їй приписують неефективність, бездушність, маніпулятивність, зловживання тощо. Разом із цим бюрократія демонструє здібності вирішувати складні управлінські завдання.

Таким чином, бюрократія є парадоксальним явищем, яке, з одного боку, є необхідним для налагодження управлінського процесу, а з іншого – породжує комплекс проблем.

Бюрократизм охоплює усі сфери суспільного буття людини – політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне й культурне життя. Про це соціальне явище написано багато, проте ця тема є невичерпною.

Уважається, що добитися прогресу в розвитку всіх сфер життя без подолання бюрократизму неможливо. Він є перешкодою на шляху подальшого розширення й поглиблення демократії, розвитку самоврядування, здійснення радикальної реформи економіки управління, проведення соціальної політики. Бюрократичний, канцелярський стиль роботи, який десятиріччями усталювався в усіх сферах і рівнях управління,

у період модернізації суспільства є особливо нетерпимим. Численні канцелярії втягують у свою коловерт не тільки чиновний люд, а й законодавців, виробників, творчих працівників, широкі маси населення.

Усі дослідники феномена бюрократії звертають увагу на багатозначність і багатогранність явища, позначеного цим терміном.

Слово «бюрократія» французького походження: *bureaus* – письмовий стіл, *cratie* – правління, що перекладається як правління з бюро, суфікс «кратія» означає посідання влади. Уперше термін «бюрократія» застосував француз Вінсент де Гурней (1712–1759). Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності, за якої на державних посадах перебувають цивільні службовці, що отримують винагороду з казни.

Найчастіше термін бюрократія використовують для позначення:

- форми організації державного управління;
- управлінської верстви в суспільствах різного типу.

У західній соціології термін «бюрократія» означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та керування суспільством. Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

Це слово також вживається для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Термін «бюрократія» використовують для опису й критики різних ситуацій твердого застосування формальних норм або процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо безвідносно до фактичної організаційної структури. Т. Джоуел у праці «Право й бюрократія» уживає цей термін як синонім адміністративного агентства або організації і співвідносить його із системою свідомо скоординованої діяльності з боку двох або більше осіб для досягнення адміністративних цілей. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони зазвичай виходять з поняття бюрократії як системи управління, яка є раціоналізованою і деперсоналізованою, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи.

Отже, однозначних або всеохопних означень поняття «бюрократія» у науковій літературі немає. У роботах різних авторів можна стикнутися з різними значеннями, підтекстами, відтінками при тлумаченні явища, позначеного терміном «бюрократія». Через це, звичайно, після вживання слова йде його уточнення й роз'яснення.

Угорський учений Янош Карнаї розглядає бюрократію як одну із форм координації суспільного, насамперед економічного, життя. Автор зазначає, що суспільні взаємини координуються з допомогою чотирьох регуляторів: бюрократичного, ринкового, етичного й агресивного.

Для бюрократичної координації властивими є вертикальні взаємозв'язки, багаторівнева ієрархія, підлеглисть. Взаємозв'язки в такій системі мають бути гранично формалізованими й регламентованими.

При ринковій координації між юридично рівноправними економічними агентами формуються горизонтальні зв'язки (між рівними суб'єктами немає підлеглості). Прагнення отримати вигоду, що є домінуючим мотивом такої взаємодії, надає їй гнучкості, а тому формалізація не встигає за зміненням ситуації. Тому ринкова взаємодія ґрунтується й на формальних правилах, властивих для більш стійких, повторюваних процесів, і на неформальних (звичаєвих або ексклюзивних) нормах, різноманітність яких важко піддається формалізації.

Етична координація ґрунтується на очікуванні взаємодопомоги або може бути однобічно альтруїстичною. Така координація не пов'язана з отриманням вигоди, хоча й не позбавлена матеріального забезпечення (благодійних пожертв, подарунків тощо).

Ця форма координації є досить довговічною, підкріпленою неформальними нормами (звичаями й традиціями), а принципи, що є її основою, піднесено до моральних норм.

Агресивна координація досягається з позиції сили, не визнаної ні законом, ні мораллю, а отже, взаємини, що складаються в межах агресивної координації, є випадковими і нестійкими.

У реальності всі чотири форми координації можуть перетинатися між собою й утворювати дивні комбінації. Так, бюрократія може бути етичною, а ринкова взаємодія – агресивною.

Особливістю бюрократичного апарату управління є його схильність до розростання, що спонукало англійського історика С. Паркінсона глибше вивчити діяльність посадовців і сформулювати знамениті закони:

- чиновники тією чи іншою мірою здатні до «розмноження»;
- кількість персоналу збільшується незалежно від того, стає роботи більше, менше, або її немає зовсім;
- роботу одного службовця можуть виконувати семеро;
- чиновники створюють роботу один для одного.

Із розширенням штату апарату ефективність його роботи пропорційно спадає. Для прикладу наведемо історію створення й функціонування британського парламенту. Кількість першого прообразу парламенту – Королівської курії (нині Палата лордів) – становила 20 осіб. Згодом кількість її членів неухильно збільшувалася – 50, 60, 220, 400, 1911 року – 650, а 1952 – 850. Зі збільшенням кількості членів парламенту керованість і вплив цього органу влади зменшувалися.

Щоб урятувати ситуацію всередині кабінету було створено Королівську раду, до складу якої увійшло 11 лордів. Через деякий час членів ради стало 41, а коли її кількість досягла 172 особи, усередині ради було створено Таємну раду з 9 членами, кількість яких згодом сягнула 20, 29, 47, 200 і, нарешті, 1951 року – 300. У межах чергового інституту влади, який утратив ефективність, було сформовано Раду кабінету, яка спочатку налічувала 8 членів, потім 12, 20. І знову знадобилася реорганізація. Аналіз британської історії парламентаризму дав змогу С. Паркінсону вичислити

коефіцієнт даремності кабінету: коли кількість керівного апарату становить 21, він досягає межі ефективності своєї роботи.

Бюрократія як форма організації роботи влади впливає як позитивно, так і негативно на ефективність суспільних процесів. Межа між позитивним і негативним впливом є досить умовною, а недосконалість державного впливу може виражатися в такому:

- асиметрія (нерівномірність доступу) інформації, що використовується під час прийняття рішень;
- недосконалість політичного процесу (лобізм, маніпулювання голосами виборців, підкуп);
- обмеженість суспільного контролю;
- неможливість передбачити всі можливі наслідки прийнятих рішень.

Відтак аналіз наведених, хоча й різних за світоглядною основою, тлумачень дає змогу визначити бюрократію як спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих керуванням справами, речами й людьми.

Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства, характерні ознаки її прямо залежать від типу політичного режиму. Поділ праці зумовлює соціально-психологічні наслідки, породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості, що стало однією із соціально-духовних передумов бюрократії.

Бюрократизм є відображенням у суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. У найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це – дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур.

9.2 Теорія бюрократії М. Вебера

У будь-якому суспільстві поділ праці породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості. Саме в ній відображаються й специфічні інтереси працівників сфери управління, їх прагнення до монополії та привілеїв. Конфлікт інтересів різних соціальних груп є неминучим, і подолання його зумовлює необхідність формалізації управлінських і політичних процесів. Корпоративні інтереси управлінської еліти, безперечно, зумовлені політичним режимом, який вона обслуговує, однак її корпоративні інтереси виявляються і в раціональності завдань, які вона виконує. Ця соціальна група – компонент будь-якого політичного режиму. Головне її призначення – раціоналізація системи управління, діяльність її має бути інституційно регламентованою.

Соціологічну концепцію раціоналізації колективної діяльності насамперед у сфері управління розробив відомий німецький учений Макс Вебер (1864–1920). Він знав основні твори Маркса, був уражений його геніальними конструкціями й уважав, що Маркс точно визначив суть капіталістичного способу виробництва. У своїх дослідженнях він багато що хотів протиставити марксизму, зокрема щодо проблем бюрократії. Веберівська теорія бюрократії вважається у західній соціології класичною концепцією організації й управління.

М. Вебер високо цінував філософію Гегеля і спирався на її постулати під час опрацювання теоретичних проблем держави й чиновництва. Однак при цьому слід зазначити, що Вебер не просто запозичив ідейно-теоретичні настанови Гегеля, а й розвинув свою концепцію в полеміці з ним. За Гегелем, державне чиновництво являє собою зосередження державної свідомості й найбільш видатної освіченості. Тому воно і є головною опорою законності й інтелігентності. Держава, у якій немає середнього класу, ще не стоїть через це на високому щаблі.

Саме державні чиновники є головною складовою середнього класу, у якому перебуває розвинутий розум і правова свідомість народних мас. Метою суттєвої діяльності середнього класу є загальне, тобто підтримання загального державного інтересу.

Саме цей клас є опорою держави, яка є дійсністю моральної ідеї та її існування, це – хода Бога у світі, її основою є сила розуму, який реалізує себе як воля.

Основою теорії М. Вебера є зазначені думки Гегеля, і він, на противагу марксистській доктрині класової боротьби, завжди був прихильником ідеї компромісу інтересів і соціальних груп як такої, що визначає культурно-історичний розвиток суспільства. При цьому він уважав, що спосіб життя, ідеали, політичні й правові погляди будь-якої соціальної спільноти не повинні визначатися винятково матеріальними інтересами, інакше ця спільнота неминуче деградуватиме. Буття не повною мірою визначає свідомість.

Наступним основоположним принципом соціологічних поглядів М. Вебера була концепція раціональності. Остання, на думку мислителя, є властивою всім людським вчинкам і взаєминам, і саме в раціональності втілено розум і свободу індивіда як найхарактерніші риси соціальної та інтелектуальної атмосфери сучасного суспільства. У раціональному управлінні М. Вебер бачив одне з основних джерел соціальної динаміки.

Ідею раціональності М. Вебер заклав і в основу моделі ідеального типу сучасної адміністративної організації, створивши теорію раціональної бюрократії. Для нього раціональне управління суспільством і бюрократія Західної Європи початку ХХ ст. – синоніми. Учений відсік усе негативне, що не є, на його думку, суттєвим для характеристики бюрократії, і створив її ідеальний тип. Ще й більше від того, наявну буржуазну державу, право й бюрократію Вебер, уважаючи найвищою мірою раціональними, фактично

перетворив на політичний ідеал. Загальність і незнищенність апарату управління – гарантія існування бюрократії.

Появу бюрократії німецький вчений тісно пов'язував з ґенезою раціональної держави й права. Влада підпорядковується тільки праву, а діяльність бюрократії здійснюється на основі раціональної рутинізації і має формалізовану знеособленість, тобто знеособленість владних процесів. Вебер уважав, що громадяни підпорядковуються не чиновнику, а праву, чиновник лише втілює це право в життя. Тому, за Вебером, легальне панування й бюрократичне управління – результат багатовікового процесу раціоналізації права.

Легітимність бюрократичного владарювання М. Вебер виводить з авторитету закону, що приймається в установленому порядку, тобто основою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують функцію дотримання й захисту чинного права. Отже, установлюється режим підпорядкування безособовій системі, а в її межах визначається чітка сфера впливу службових осіб – їх концепція, у межах якої вони діють, використовуючи свої знання й компетентність як головну умову ефективності. Бюрократія – постійна характеристика суспільства, а незнищенність апарату – найважливіша характеристика бюрократії. Вибір існує лише між бюрократією й дилетантством.

М. Вебер віддавав перевагу контрактній системі наймання чиновників, що забезпечує їм свободу й незалежність від груп стороннього тиску. Він уважав документоване управління найдосконалішою формою виконання покладених функцій за своєю точністю, сталістю, дисципліною, суворістю і надійністю, інтенсивністю й ефективністю.

Наведене не тільки не суперечить демократії, а й дає змогу передбачити, за Вебером, зв'язок розвитку бюрократії з демократичним рухом, який потребує рівності усіх громадян перед законом і правових гарантій проти сваволі можновладців. Водночас учений негативно ставився до соціалістичних рухів, які несуть із собою загрозу анархії й хаосу. Усі наступні соціальні облаштування обмежать людську свободу порівняно з капіталізмом. Тільки раціональна держава й бюрократія, уважав Вебер, можуть забезпечити свободу й соціальний порядок, хоча дух формальної бюрократичної безособовості, панування формальної раціональності призводить до соціально-правової однорідності й нівелювання індивідуальних, етичних, культурних та інших інтересів.

Водночас М. Вебер уважав, що ще однією важливою умовою забезпечення свободи є наявність господарства, яке функціонує на основі вільної конкуренції.

Однак суспільство не може підпорядковуватися лише інтересам економіки, економічна поведінка – це тільки частина соціальних дій людини. Генезис капіталізму, за Вебером, пов'язаний з трьома соціально-історичними процесами: розвитком економіки, централізацією влади з притиском на бюрократію і розвитком демократії. При цьому вільний ринок не може бути

самостійним і єдиним регулятором соціальних дій. Існує кілька інших соціально-історичних факторів, які стосуються сфери ідеології та політики. У цьому, мабуть, і полягає основний зміст веберівських досліджень.

Вебер визначав демократію як єдність двох основних моментів. По-перше, це неможливість перетворення групи чиновників на замкнений стан унаслідок загальної доступності адміністративних посад. По-друге, обмеження адміністративної влади завдяки розширенню сфери впливу громадської думки.

Ідеальний (раціональний) тип бюрократії за Вебером повинен мати такі ознаки:

- організація будується на засадах ієрархії – устанавлюється сфера влади й компетенція кожного рівня та індивіда апарату управління, ієрархічна підлеглисть і відповідальність за рішення і дії чиновників;

- уся діяльність управління ґрунтується на максимально можливому поділі праці, розчленуванні на найпростіші, елементарні операції;

- в організації забезпечується формальна процедура прийняття рішення, що регулюється послідовною системою абстрактних правил, справно прикладаючи їх до окремих випадків (проте це не означає, як уважав Вебер, що службові обов'язки чиновників є простими й рутинними);

- ідеальний керівник керує своїм апаратом на основі формалістичної безособовості, безособових міркувань та емоцій; принцип безособовості – головне в управлінні;

- чиновник є відособленим від власності на засоби управління, а посаду відокремлено від індивіда, що здійснює адміністративні функції;

- служба в бюрократичній організації є особливою професією – це кар'єра зі своєю системою підготовки чиновників, просування службовими сходами відповідно до рівня компетенції і знань, що сприяє укріпленню корпоративного духу поміж службовців і виховує в них високого ступеня лояльність, відданість організації й водночас стимулює їх інтенсивну діяльність, в управлінні панує принцип безособовості.

Тільки наявність всіх цих властивостей забезпечує легальне панування. Кому й віддавав М. Вебер перевагу над бюрократією в ефективності використання знання, так це капіталістичному підприємцеві – зацікавленому приватному індивідові.

У своїй сукупності ці властивості бюрократичної форми організації забезпечують їй точність, сталість, суворість дисципліни й надійність. Ієрархічна структура влади, спеціалізація функцій і кар'єра чиновника гарантують високу ефективність управлінської діяльності. Високорозвинений бюрократичний механізм, на думку М. Вебера, так відрізняється від інших організацій, як машина від немеханічних видів виробництва. Тому сучасне суспільство або галузь господарства не можуть обійтися без бюрократії або чимось замінити її.

Стабілізації і зміцненню організації сприяє поєднання матеріальних інтересів та ідеалів чиновників, а ефективність їх роботи забезпечується їх кваліфікацією, професійною компетентністю, раціональним та енергійним використанням набутих навичок і знань. Водночас кожен член бюрократичної форми організації має діяти відповідно до раціональних цілей організації в цілому, системи правил та інструкцій, не допускаючи будь-якої дискредитаційності.

Отже, бюрократія й професійна кваліфікована праця службовців М. Вебером ототожнюються. Бюрократія – ідеальний тип організації, а отже, сам цей термін уживається ним тільки в позитивному розумінні. Бюрократична організація – це особливим чином упорядкована соціальна система, яка є технічно вищою від інших форм організації, а спеціальні знання є головним джерелом адміністративної (бюрократичної) влади.

М. Вебер розглядав ієрархічно впорядковану систему публічної адміністрації, яку він ототожнював з бюрократією як з одним із доконечних організаційних реквізитів сучасного суспільства, що має забезпечити раціональну основу для соціальної організації. Переваги бюрократії для М. Вебера є зумовленими лише організаційно-технічним характером, і він описував бюрократію переважно в межах технічної й правової раціональності. Бюрократія – засіб прямування до мети.

Однак ця мета досягається не просто використанням технічних (професійних) знань, а з допомогою юридичного обґрунтування. При цьому мислитель не вважав, що бюрократичне управління складається з одних позитивів. Головний його недолік – ігнорування специфіки конкретних ситуацій.

Хоча М. Вебер і відсікав у своїй характеристиці ідеального типу бюрократії її негативні сторони, проте це не означає, що він не бачив небезпеки переродження її на привілейовану касту суспільства. Учений припускав, що можливі гарантії від бюрократичних зловживань владою (певна система рекрутування, освіта, перевірка кваліфікації, ієрархія, висока службова платня й підвищена пенсія в старості) можуть покласти початок новим становим привілеям бюрократії.

9.3 Бюрократія та ефективність управління

М. Вебер запевнював, що чим більше організація наближається до бюрократичної моделі, тим більш ефективною вона має бути, і що саме найвища ефективність бюрократичної адміністрації є причиною її поширення в сучасному суспільстві. Він писав: «Як впливає з досвіду, чисто бюрократичний тип управлінської організації здатен із суто технічного погляду досягти найвищого ступеня ефективності й перевершити будь-яку іншу форму за своєю точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю».

Проте слід зазначити, що обстоюючи свою точку зору, Вебер порівнював бюрократичну організацію не з абстрактною ідеальною моделлю, а з тими формами управління, що існували в минулому й ґрунтувалися на аристократичних сімейних кланах і неоплачуваних посадах. Говорячи про ефективність, Вебер брав до уваги сукупність характеристик, зокрема продуктивність, розширення масштабів та економію витрат.

Безумовно, систематичний розподіл праці, що є властивим для бюрократії, дає змогу розкласти управлінський процес на окремі складові й досягти під час виконання окремих функцій більшої точності й збільшення масштабів діяльності. Безособовий характер бюрократії гарантує відсутність фаворитизму в доборі персоналу, який має призначатися відповідно до індивідуальних досягнень. Підпорядкованість правилам і процедурам дає змогу уникати вибірковості під час ведення справ і чиновницького свавілля. Важливо також зазначити, що на момент формування бюрократичної системи управління спостерігалось відокремлення чиновників від власності на засоби управління, що формувало ситуацію залежності чиновників від якості виконання ними своїх обов'язків, оскільки від цього залежала їх платня.

Уся наступна критика Веберової теорії бюрократії ґрунтується на тому, що бездоганне дотримання бюрократичних норм може не лише сприяти, але й перешкоджати ефективності. Кожен із бюрократичних принципів у своєму дотриманні має патологічні відхилення. Так, безособовий характер відносин породжує нечуйність і байдужість; ієрархія заважає реалізації індивідуальної ініціативи; поділ праці призводить до втрати розуміння виконуваної функції в загальному управлінському процесі.

Основним недоліком теорії бюрократії є неврахування особистісних якостей людини в управлінській діяльності. Виконуючи свої обов'язки, людина не може бути повністю позбавлена особистих переживань та інтересів, що, безумовно, позначається на процесі управління. Соціальні взаємодії, що виникають під час роботи, можуть мати вирішальне значення для ефективності.

Ієрархічні структури крім доцільності мають і явні недоліки. Наприклад, у таких структурах інформація зазвичай рухається зверху вниз (накази, розпорядження тощо), тоді як для ефективного прийняття рішень необхідним є її зворотний рух (щоб змінити ситуацію, необхідно знати стан ситуації). Недоліком є й те, що в бюрократичних організаціях управлінцям доводиться контролювати спеціалістів у тих сферах, у яких вони самі не мають достатніх знань – фінансовій, технічній, науковій тощо.

Спільним у критиці бюрократії є визнання того, що влада не може полягати лише в офіційній ієрархії посад, оскільки підлеглі мають свої власні джерела влади, пов'язані з неформальними соціальними відносинами, контролем над інформацією та спеціальними знаннями.

Якщо влада посадовців дає змогу їм висувати певні ініціативи, то владу підлеглих може бути використано для видозмінення цієї ініціативи, затримки у виконанні або невиконанні. Реальне керування організацією

полягає у здатності використовувати всі джерела влади в цілях організації, а не в інтересах окремих осіб.

Однак при всіх її видах монолітна ієрархія породжує тенденцію до виконання правил, тоді як децентралізована структура за відсутності належного контролю призводить до зловживань. Важливо зазначити, що організаційна структура, яка ефективно працює в одних умовах, може втратити ефективність в інших.

Організація, діяльність якої має рутинний характер, може ефективно витратити кошти, але виявиться нездатною швидко пристосуватися до неочікуваних змін. З іншого боку, більш гнучка система, здатна змінюватися відповідно до нових вимог, може дуже нераціонально витратити ресурси.

Сьогодні відбуваються динамічні зміни не лише структури, а й стилю адміністративно-державного управління. Якщо держслужбовці на початку ХХ століття уникали ризикованих дій, страхалися змін і допущення помилок, оскільки вони боялися адміністративного покарання, то наприкінці ХХ століття стиль адміністративно-державного управління у провідних державах світу принципово змінився. Безперечно, ідеальна модель М. Вебера не може передбачити всіх особливостей, властивих для сучасної бюрократичної системи, проте вона все ж окреслює її принципові функціональні, світоглядні, соціально-психологічні характеристики.

До того ж, наприкінці ХХ століття у багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін. Наприклад, до середини 70-х років головним елементом у системі адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їх політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді.

Проте з кінця 70-х років ХХ століття важливого значення почала набувати їх політична лояльність, а в багатьох випадках навіть активна політична функція держслужбовців. Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам.

З огляду на це під час розроблення програми реструктуризації й модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного управління й перетворення бюрократії на окрему й впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування й упровадження політики. У зв'язку з цим видається необхідним застосовувати ефективні прийоми й технології подолання бюрократичної інертності та її опору нововведенням, переорієнтації управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів і врешті-решт формувати окрему професію політичного й адміністративного менеджера (розробляти й упроваджувати спеціальні навчальні курси й програми, вивчати й запозичувати кращу міжнародну практику, активізувати науково-теоретичні й прикладні дослідження у цій сфері).

9.4 Бюрократія і процес демократизації

Розвиток бюрократії є нерозривно пов'язаним із розвитком держави, а отже і з демократизацією суспільства в сенсі конвергенції статусних відмінностей. Хоча таке вирівнювання було відносним, оскільки однією із необхідних умов для обіймання певної посади була освіта, управління переставало бути привілеєм певних соціальних груп. Рух у бік демократизації із розширенням громадянських прав потребував від адміністрації однакового ставлення до представників різних соціальних груп.

Проте створена бюрократична система управління за своєю владою протистояла тим, хто знаходився на вищих соціальних рівнях, і тим, хто на нижчих. Для тих, хто створив цю систему, проблемою стало налагодження контролю за її діяльністю. Під час демократизації для контролю за демократичною владою створювалися соціальні організації (політичні партії, профспілки, групи впливу), але вони так само бюрократизувалися.

Власне сам М. Вебер розглядав поширення бюрократії як загрозу ліберальним цінностям (свободі індивіда, його підприємливості). Проблема, окреслена М. Вебером, не втратила своєї сучасності: як зберегти незалежність мислення й діяльності перед лицем організаційних структур, що підпорядковували індивідів своїй владі.

Марксистська ідея щодо звільнення суспільства від гніту меншості, у руках якої знаходиться приватна власність, також виявилась ілюзорною. Справа в тому, що створення планової економіки соціалізму, побудованої на жорсткому централізмі, призвела до необмеженого поширення бюрократії. Організації, що створювалися робітничим класом, неминуче підпорядковували інтереси окремих робітників своїм цілям. Загалом робітничі й революційні рухи стикаються з дилемою: посилювати свої позиції шляхом створення організації, яка згодом відхиляється від задекларованих цілей, або відмовитися від бюрократичної організації й залишитися роз'єднаними й безсилими. Прогноз М. Вебера стосовно того, що поєднання бюрократичної влади й соціалістичного порядку загрожує створенню суспільства без свободи, яке перебуватиме у стані застою, хоча й на новій технологічній основі, цілком виправдався.

Яким же чином демократизація може стати противагою влади бюрократії? В історичному контексті розширення виборчого права приводить до зрушення влади від місцевих поважних осіб до партійних утворень, здатних організувати виборчі кампанії й відстоювати ідеї, за які проголосували виборці в парламенті. Однак при цьому поза увагою залишається ризик бюрократизації самого партійного утворення й узурпації влади партійним лідером, що, наприклад, спостерігається в Україні. У такому випадку вибори перетворюються на вираження масової довіри партійному лідеру, якої може не бути стосовно висунутих ідей. Ідеї взагалі можуть залишатися на задньому плані й не потрапляти в коло публічного обговорення. Партійний спосіб формування парламенту, з одного боку, дає

змогу уникнути впливу владних осіб на виборців на місцях, а з іншого – парадоксальним чином ослаблює парламент, який формує виконавчу владу. Групи тиску (позапарламентські й позаурядові) можуть з легкістю вирішувати питання лише через вплив на партійного лідера, який контролює не лише партію, а й окремі міністерські посади. Демократизація, яка стосується змінення способу будування владних інститутів, не означає ні перерозподілу влади на користь мас, ні встановлення будь-якого контролю за владою з боку населення. Найчастіше під час демократизації ми спостерігаємо відбір лідерів, що здійснюється шляхом загального голосування, яке наділяє їх легітимністю, і перетворення парламенту на форум для обговорення політики.

Недаремно наявність цих проблем поєднання бюрократії та демократизації пов'язана з підвищенням вимог до державних службовців і публічної служби взагалі.

На сучасному етапі розвитку публічної служби в Україні законодавча влада пропонує винести на розгляд проект Закону України про заходи державного фінансового контролю публічної служби. Необхідність прийняття такого Закону зумовлюється нагальною потребою створення правового підґрунтя для здійснення державного контролю за доходами, майновим станом і видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Це зумовлено тим, що основним мотивом вчинення корупційних діянь і значної частини злочинів у сфері службової діяльності є корисливі мотиви, пов'язані з прагненням використовувати своє службове становище або інший статус для незаконного збагачення або іншого неправомірного поліпшення свого матеріального становища. У цьому контексті найбільш ефективним заходом, що може забезпечити зниження рівня корупції в державному секторі, є запровадження адекватної до масштабів задачі подолання корупції системи декларування доходів, майнового стану й видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, членів їх сімей і близьких родичів, а також ефективної системи державного фінансового контролю за таким декларуванням.

Інтегрований інститут публічної служби в Україні орієнтовано на встановлення партнерських відносин між владою й суспільством. Визначальним принципом функціонування інтегрованого інституту публічної служби є служіння від імені народу й для народу, що дає змогу об'єднати складові публічної служби в єдину інституцію. При цьому громадськість отримує можливість не тільки впливати на прийняття державно-управлінських рішень, а й залучатися до контролю за діяльністю управлінського апарату, що дає змогу постійно вдосконалювати систему публічного управління. Отже, передбачається інтегрувати як складові публічної служби, так і зусилля органів публічної влади, суспільства й громадян з метою налагодження співпраці, надання якісних послуг населенню й створення гідних умов людського життя.

Запитання та практичний кейс до розділу 9

Запитання до розділу 9

- 1 Що таке бюрократія як форма організації роботи влади?
- 2 Назвіть особливості бюрократичного апарату управління.
- 3 У чому полягає теорія раціональної бюрократії М. Вебера?
- 4 Які недоліки теорії бюрократії М. Вебера?
- 5 Яким чином демократизація може стати противагою бюрократії?

Практичний кейс до розділу 9

Заповніть таблицю 9.1. Зробіть висновок щодо особливостей ідеальної бюрократії та публічного управління.

Таблиця 9.1 – Порівняння ідеальної бюрократії та публічного управління

Ознаки	Ідеальна бюрократія	Публічне управління
Стиль керівництва		
Структури організації		
Спрямованість діяльності		
Контроль		
Термін здійснення дій		
Цілі діяльності		
Співпраця з організаціями з інших секторів		
Організація держави		

10 АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

10.1 Поняття корупції та корупційних дій

Корупція (від лат. *corrumpere* – псувати) – протиправна діяльність, яка полягає у неправомірному використанні влади або службових (посадових) повноважень і пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яку наділено владою, службовцем або іншою особою.

Соціальна суть корупції визначається тим, що це є правовим явищем, оскільки корупційні діяння – це продукт соціальної взаємодії, результатом якої є посягання на права людей, перебирання на себе їх прав чиновниками, позбавлення прав тощо.

Корупція розглядається як злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, використання посадовими особами наданих їм

прав і владних повноважень з метою особистого збагачення. Найбільш типовим виявленням корупції є такі дії:

- хабарництво за законне або незаконне надання благ або переваг;
- розкрадання державного або комунального майна з використанням посадового становища;
- отримання преференцій у доступі до матеріальних благ завдяки посадовому становищу;
- отримання контролю над бізнесом або ведення бізнесу з використанням владних повноважень;
- використання службової інформації з корисливою метою;
- протекція працівникам за ознаками родинності, земляцтва або особистої відданості.

Найчастіше термін застосовується щодо бюрократичного апарату й політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами його роботодавця або конфлікт між діями виборної особи й інтересами суспільства. Багато видів корупції є аналогічними шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і належать до категорії злочинів проти державної влади.

Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них насамперед належать розтрата й хабарі. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою і відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від начальника, клієнта тощо. Хабар є різновидом корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось послуг фізичній або юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому. У більшості випадків, якщо давання хабаря не є наслідком здирства, основну вигоду від операції отримує хабародавець. До кримінальних злочинів також належить купівля голосів виборців.

Корупційними діями є:

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття або 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, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством.

Виокремлюють декілька груп безпосередніх причин та умов розвитку корупції:

- політичні (замкнутість систем управління, відсутність виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, нерозвиненість недержавних інститутів, слабка активність населення);

- економічні (наявність плати за ведення господарської діяльності; змагальність за ресурси й ринки збуту; державні закупівлі, державна власність);
- правові (невизначеність персональної відповідальності; зосередження в одних руках виконавських і контрольних функцій, підвищення господарської і політичної діяльності, нерозподілені права власності);
- управлінські (відсутність реального відбору в кадровому забезпеченні, чіткої регламентації процедур, непрозорість прийняття рішень, домінування політичних чинників при призначенні на посади, надмірний документообіг, ієрархічність управлінського процесу);
- морально-психологічні (схильність людей до збагачення, моральне зубожіння, соціальна апатія).

Причини поширення корупції в різних країнах можуть різнитися, але корупційність суспільства підвищується в умовах невдало побудованої системи державного управління або безсистемного реформування органів державної влади. Корупції також сприяють непрофесійність топ-менеджерів у державі, відверто продажні суди й парламент, компрадорське переродження національних еліт, слабкість політичної системи та інститутів громадянського суспільства.

У різних нормативно-правових актах України наводяться різні за формуванням, але схожі за сутнісною характеристикою означення корупції. Йдеться про закони України про боротьбу з корупцією від 15 жовтня 1995 р., про засади запобігання та протидії корупції від 11 червня 2009 р.; укази Президента України про концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки від 24 квітня 1998 р., про концепцію подолання корупції в Україні на шляху до доброчесності від 11 вересня 2006 р. Наведемо означення корупції згідно із Законом України про засади запобігання та протидії корупції: «**Корупція** – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка) пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей».

10.2 Соціально-економічні та політичні наслідки корупції

За оцінюванням експертів, проблема корупції є викликом національній безпеці України. За їх словами, надзвичайні масштаби корупції в Україні засвідчено міжнародними організаціями й експертними дослідженнями.

За оцінюванням впливових міжнародних організацій, Україна нині знаходиться серед найбільш корумпованих держав, у яких корупція має

загальнонаціональний системний характер і значно впливає на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя.

За оцінюванням Київського міжнародного інституту соціології, яке відбулося ще в травні 2009 року, громадяни України вважають найбільш корумпованими сфери медичних послуг і вищої освіти, міліцію, податкові й митні органи. За даними Трансперенсі Інтернешнл, основними сферами поширення корупції є видача ліцензій і дозволів, оподаткування й митні процедури. Найбільш корумпованими також названо міліцію, прокуратуру, податкові органи, суди, медицину, освіту, а також парламент і політичні партії.

Наявність загрозливих тенденцій у цих сферах підтверджується результатами моніторингу України з боку Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та Стамбульського антикорупційного плану дій.

Корупційні прояви у вищих політичних колах провокують корупцію у сферах економіки, державного управління й правосуддя. Зокрема, корупція перешкоджає реформуванню економіки й притоку інвестицій, розвитку середнього й малого підприємництва.

Корупція має такий соціальний аспект, як підвищення бідності: корупція сприяє «перетіканню» ресурсів, зокрема бюджетних, на рахунки корумпованих осіб або груп. Поглиблюється соціальна нерівність громадян, підвищується соціальна напруга в суспільстві.

Отже, корупція сприяє виникненню та розвитку багатьох негативних явищ і процесів. Корупція в економічній сфері:

- сприяє розвитку недобросовісної конкуренції, оскільки ринкові виграші отримує не більш конкурентоспроможний суб'єкт, а той, хто отримав преференції;
- спричиняє неефективне використання коштів державного бюджету через непрозоре виділення коштів, дотацій та інвестицій суб'єктом економічної діяльності, пов'язаним із владою;
- формує значну асиметричність у розподілі прибутків і доступів до ресурсів;
- сприяє підвищенню споживчих цін через існування корупційної складової, яка збільшує транзакційні витрати;
- призводить до створення тіньового сектора економіки, який ухиляється від сплати податків до бюджету, а отже, гальмує реалізацію соціальних програм;
- прискорює виведення капіталу за рубіж через його незаконне походження з метою подальшої легалізації шляхом залучення як іноземних інвестицій.

У соціальній сфері:

- формує подвійні стандарти моралі та соціальної поведінки;
- сприяє суттєвому соціальному розшаруванню населення за економічним станом;

- унеможлиблює створення соціальних ліфтів щодо залучення населення до публічного управління;
- породжує негативне ставлення до приватної власності й отриманих на її основі матеріальних благ унаслідок нелегітимного характеру присвоєння власності;
- є основою для формування асоціальної поведінки та агресії;
- формує недовіру й неповагу до влади з боку суспільства з одночасно вираженим бажанням обійняти місце посадовця й скористатися його корупційними зв'язками;
- сприяє формуванню відчуття беззахисності й безсилля перед владою капіталу в населення, спричиняє масову тривогу і страх за майбутнє, соціальну апатію.

У політичній сфері:

- перегруповує політичні сили в напрямі від просування ідей до обслуговування олігархічних кланів;
- зменшує значення політичного процесу щодо формування влади в умовах представницької демократії;
- створює умови для превалювання групових інтересів над загальнонаціональними;
- формує умови політичної невизначеності й нестабільності, що уможлиблює використання зовнішніх впливів на політичні процеси;
- підриває незалежність країни і понижує її престиж на світовій арені.

Таким чином, корупція в Україні є певним соціально-політичним феноменом, специфічною моделлю соціально-політичних відносин, у межах якої здійснюється прийняття адміністративних рішень. Унаслідок формування такої моделі корупція набуває всеохопного характеру. У центрах зосередження найбільш впливових владних інститутів сформовані корупційні відносини стають настільки важко переборними, що вони перетворюються на звичне явище, підриваючи не лише основи державності, але й морально-психологічний клімат у суспільстві. Якщо в зарубіжних країнах прояви корупції створюють юридичну проблему, то масштаби корупції в Україні перетворюють її на морально-етичне явище.

Отже, у соціально-політичному розумінні корупція відображає ірраціональність суспільної свідомості, що значно затруднює знаходження ефективних заходів протидії поширенню цього явища.

10.3 Заходи щодо запобігання проявам корупції

Як зазначено в Указі Президента України про Концепцію подолання корупції в Україні на шляху до доброчесності від 11.09.2006 № 742/2006, в Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання. На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за

рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями.

Діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості й прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу в здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, завданих корупційним правопорушенням.

Зміст і спрямованість антикорупційної політики зумовлюються сукупністю чинників, зокрема таких:

- особливості соціально-політичних процесів у суспільстві;
- рівень криміногенності суспільства;
- масштаби тіньового сектору економіки;
- наявність політичної волі для подолання корупції;
- ступінь розроблення заходів для декриміналізації економіки;
- стан антикорупційного законодавства;
- стан правоохоронної системи;
- рівень розвитку громадянського суспільства;
- рівень лояльності населення щодо проявів корупції.

Ефективність здійснення антикорупційної політики залежить від розуміння правової та соціальної суті корупції, причин та умов корупційних діянь, правильності визначення змісту корупційних процесів і закономірностей їх розвитку.

Виходячи із соціальної суті корупції, можна стверджувати, що визначення метою антикорупційної діяльності знищення корупції є таким, що не відповідає закономірностям функціонування людських спільнот.

Сьогодні немає жодної країни, у якій би вдалося знищити корупцію, але з допомогою розумних рішень досягнуто зменшення її обсягів; обмеження сфери її поширення, змінення характеру злочинних проявів на менш небезпечні; обмеження впливу на економічні, соціальні й політичні процеси; збільшення ризиків настання негативних наслідків для осіб, які заходять у корупційні відносини.

Таким чином, головною метою політики запобігання корупції слід зробити підвищення неvigідності корупційних діянь і їх ризикованості.

Залежно від характеру застосування антикорупційних заходів можна виокремити такі основні напрями протидії корупції:

- усунення причин та умов виникнення корупційних діянь;
- широке висвітлення корупційних діянь і формування негативної суспільної думки щодо цього явища;
- застосування принципу обов'язкової відповідальності за корупційні діяння незалежно від соціального статусу особи;
- удосконалення антикорупційного законодавства;
- урегулювання приватновласницьких відносин.

Система забезпечення протидії корупції – це комплекс узгоджених і взаємозв'язаних заходів кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції.

Суб'єкти протидії корупції можна поділити на такі основні групи:

1 Конституційні органи влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, яким належить прерогатива визначення антикорупційної політики.

2 Суб'єкти, що здійснюють законодавче забезпечення протидії корупції: крім конституційних органів влади сюди також належать міністерства і відомства.

3 Суб'єкти правоохоронної діяльності, які здійснюють оперативно-розшукові заходи, розслідування й провадження справ щодо правопорушень корупційного характеру, а також виконують профілактичну роботу.

Одним із основних механізмів запобігання корупції є запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки.

З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат повинен подати відомості про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за рубежом, і пройти спеціальну перевірку. Під час спеціальної перевірки перевіряють не лише достовірність поданої інформації про майновий стан, наявність у кандидата та близьких йому осіб корпоративних прав, про притягнення до кримінальної відповідальності й відповідальності за корупційні правопорушення, а й відомості про стан здоров'я кандидата, його освіту тощо.

Механізмом, спрямованим на запобігання поширенню корупції, є також створення єдиних засад формування державної антикорупційної політики. Цей напрям антикорупційної діяльності забезпечуватиме спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики, який згідно із Законом відповідатиме, зокрема, за таке:

- формування державної антикорупційної політики;
- реалізація антикорупційної стратегії;

- координація діяльності центральних органів виконавчої влади з цих питань;
- проведення антикорупційної експертизи.

Останній напрям діяльності спеціально уповноваженого органу з питань запобігання корупції є важливим з огляду на те, що, як доводить практичний досвід, сьогодні поширеними є випадки наявності дефектів нормативно-правових актів, які дають змогу посадовим особам при виконанні своїх службових обов'язків у подальшому вчиняти корупційні правопорушення.

З метою усунення таких недоліків нормотворчості згідно з положеннями Закону запроваджено проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, основним завданням якої є виявлення наявності в проєктах нормативно-правових актів норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

10.4 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні

З питань протидії корупції в Україні діє понад 20 нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України, Президентом України й Кабінетом Міністрів України. Крім того, Україна підписала кілька міжнародних договорів та співпрацює з цього питання з різними недержавними структурами. Важливим наслідком їх прийняття і втілення в життя було привернення уваги до цієї складної проблеми не тільки керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, а й усієї громадськості країни.

Правовою основою протидії корупції є Конституція України, Закон України про засади запобігання та протидії корупції, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Стамбульський план дій боротьби з корупцією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742 Про Концепцію подолання корупції в Україні на шляху до доброчесності.

Верховна Рада України 11 червня 2009 року прийняла закони про засади запобігання та протидії корупції, про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

Зазначені закони докорінно змінюють загальнодержавний підхід до розуміння корупції та антикорупційних заходів, містять кілька новел, правових інститутів, які не відповідають вітчизняним правовим традиціям, а тому потребують додаткового пояснення.

Якщо Закон України про боротьбу з корупцією 1995 року було спрямовано в основному на здійснення заходів репресивного характеру, то Закон України

про засади запобігання та протидії корупції 2009 року зосереджено на механізмах, спрямованих на запобігання виникненню корупції.

Аналіз чинного законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення дає підстави стверджувати, що в Україні створено загалом достатню законодавчу базу для ефективної боротьби з корупцією.

У ній передбачено цілий комплекс кримінально-, адміністративно-, цивільно-правових, дисциплінарних та інших заходів, який дає змогу притягнути до того чи іншого виду юридичної відповідальності майже будь-яку посадову особу органів державної влади, що припустилася того чи іншого зловживання владою або посадовим становищем.

Проте крім законів України існує кілька підзаконних нормативно-правових актів, які приймалися в різні часи, різними органами, у деяких випадках – спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що й виникають колізії та протиріччя.

Однак все ж таки основною проблемою формування відповідної законодавчої бази є не наявність чи відсутність спеціальних законів, а їх застосування. Сучасна Україна належить до держав, де відбувається змінення еліт, де її слабкість і низька кваліфікація є важливим чинником глибокої суспільної кризи.

Діапазон потенційної та фактичної неправомірності дій певних груп української політичної еліти є дуже широким: від приходу до влади за будь-яку ціну до «вибивання» для себе благ із використанням службового становища. Висока протиправність та кримінальність керівної й такої, що прагне до влади, еліти супроводжується постійними конфліктами, змовами й путчами, від чого страждає усе населення України. Сила корумпованих еліт є такою, що вони чинять шалений опір будь-яким спробам обмежити масштаби корупції.

Запитання та практичний кейс до розділу 10

Запитання до розділу 10

1. Назвіть поняття корупції та корупційних дій.
2. Якими є соціально-економічні та політичні наслідки корупції?
3. Перелічіть заходи щодо запобігання проявам корупції.
4. Якою є нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні?
5. Наведіть приклади корупції в сучасному суспільстві.

Практичний кейс до розділу 10

З інформаційних джерел підберіть приклади корупційної діяльності у сфері публічного адміністрування в Україні. Наведіть аргументи щодо необхідності проведення антикорупційних заходів та вдосконалення законодавчого врегулювання цього питання.

11 РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

11.1 Поняття та критерії результативності й ефективності в публічному управлінні

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це є властивим для управління як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей і винятково в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Урешті-решт ідеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина й дієвість його впливу на керовані процеси.

У державному управлінні під час оцінювання його результативності й ефективності мають щонайменше порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновано суспільними запитами;
- цілі, які реалізовано в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати на державне управління з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Під результативністю в науковій літературі розуміється досягнення поставленої мети (отримання запланованих результатів або досягнення намічених показників) безвідносно до витрат, пов'язаних з отриманням результату. У публічному адмініструванні результативність відображає виконання розпоряджень, дотримання обмежень і регламенту, виконання управлінських рішень, нерідко пов'язаних з досягненням соціальних ефектів, що мають якісний характер і важко піддаються кількісному вимірюванню. Інколи результативність іще називають ефектом, тобто ці поняття ототожнюються. Якщо ж ефект порівнюється з витратами на його досягнення, то йдеться про ефективність.

Виходячи з найбільш поширеного трактування, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення. Проте визначити результат управління й оцінити викликаний ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виокремити критерії, на основі яких можна було б виміряти результативність та ефективність публічного управління.

Розглянемо три типи показників результативності: кінцевих ефектів (ПКЕ), безпосередніх результатів (ПБР) і використання ресурсів (ПВР). Ці показники охоплюють усю різноманітність найменувань показників результативності й у загальному вигляді відображають властиві всім органам виконавчої влади принципіві складові управління в об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління й вартість управління.

Показник кінцевих ефектів має відображати змінення стану цільової групи (об'єкта управління) унаслідок діяльності органу виконавчої влади.

Цей показник результативності може оцінювати стан (або змінення стану) сфери впливу органу виконавчої влади як кількісно, так і якісно.

Другий тип показників результативності, що становить кількісний результат діяльності органу виконавчої влади ПБР, на відміну від ПКЕ відображає характеристики не цільової групи, а безпосередньо органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління. Ці характеристики стосуються управлінського впливу, що може виявлятися у вигляді наданих послуг, вироблених товарів, виконаних робіт або полягати в реалізації встановлених процедур, забезпеченні ділових процесів. Сукупність ПКЕ і ПБР становить ієрархію, у якій кожному ПКЕ відповідає деякий набір ПБР, причому один ПБР може відповідати різним ПКЕ.

Описаних двох типів показників результативності управління недостатньо для обґрунтування ресурсних витрат органу виконавчої влади. Отже, необхідно ввести показники третього рівня – використання ресурсів. Вони не є показниками вхідних ресурсів, які становлять тільки опис наявних фінансових, трудових або матеріальних ресурсів, і не відображають результат діяльності органу виконавчої влади.

Показник використання ресурсів відображає їх витрату під час створення безпосереднього продукту діяльності органу виконавчої влади при заданих бюджетних обмеженнях і для досягнення цільових значень ПБР. Показник використання ресурсів на відміну від показника кінцевих ефектів і показника безпосередніх результатів не відповідає на запитання «навіщо?» («з яким очікуваним результатом?»), а замість цього відповідає на запитання «як?» і «які ресурси використовуватимуться для забезпечення цільових значень ПБР?». З огляду на це ПВР має описувати залежність безпосереднього результату від кількості та якості ресурсів, що використовуються.

Ще одним критерієм відбору сукупності показників результативності є можливість здійснення зовнішнього контролю за досягненням мети діяльності органу виконавчої влади. Оскільки при результативному управлінні передбачається орієнтація на клієнта, а мета органу виконавчої влади відображає змінення стану цільової групи, важливо надати можливість контролювати реалізацію цілей органу виконавчої влади безпосередньо цільовій групі.

Критерії ефективності являють собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

З огляду на соціальну спрямованість цілей державного управління визначальною для його оцінювання є соціальна ефективність.

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

З урахуванням зазначеного розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

- загальна соціальна ефективність державного управління;
- ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Визначальними критеріями ефективності публічного управління, а отже, і системи органів управління як її підсистеми є критерії загальної соціальної ефективності, що відображає стан і реальне значення цієї системи в суспільній життєдіяльності. Ці критерії є узагальнювальними, характеризують активність керівної й керованої підсистем в органічній єдності. Акцент при використанні цих критеріїв робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення головних проблем розвитку суспільства.

Інтегрованим показником ефективності публічного управління може бути соціальний ефект як сукупний позитивний результат, отриманий суспільством під час виробництва й споживання матеріальних, соціальних і духовних благ. Соціальний ефект виникає завдяки раціональній організації суб'єктів управління (насамперед підсистеми державних органів), оптимальному функціонуванню керованих об'єктів, відповідність діяльності суб'єктів та об'єктів потребам, інтересам і закономірностям суспільства.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління належать:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи й масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- упорядкованість, безпека, сталість і надійність суспільних відносин, їх відтворення з чимраз більшим позитивним результатом.

Наведені узагальнювальні критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Наступну групу критеріїв можна позначити як критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління. Ці критерії висвітлюють організацію та функціонування безпосередньо державно-управлінської підсистеми (сукупності державних органів, що здійснюють управління). Розглядаючи критерії спеціальної соціальної ефективності державного

управління, що відображають рівень організації та функціонування керівної підсистеми як цілісності, можна віднести до них доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управлінської підсистеми, її підструктур і ланок, витрати на утримання й забезпечення функціонування державно-управлінської підсистеми, складність організації й діяльності державно-управлінської підсистеми.

Важливе значення в оцінюванні управління мають критерії конкретної соціальної ефективності діяльності кожного державного органу, кожного конкретного управлінського рішення, дії, відносин. Зазначені критерії є необхідними тому, що загальна й спеціальна соціальна ефективність формуються завдяки наявності конкретної соціальної ефективності. У складних ієрархічних керівних підсистемах можливими є випадки, коли загальна й спеціальна соціальна ефективність досягаються завдяки активності одних керівних компонентів при певній інертності інших. Наслідком цього може бути низький рівень роботи окремих органів за наявності загальних позитивних показників. Така ситуація є небажаною, оскільки суспільству й державі потрібна ефективна діяльність кожного конкретного елемента державно-управлінської підсистеми. Ефективна робота окремих суб'єктів державного управління є свідченням їх наближеності до громадян і реалізації принципу пріоритетності потреб та інтересів громадян у державному управлінні.

Остання група критеріїв – це критерії індивідуальної соціальної ефективності, за якими має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління. Посадова особа як індивідуальний представник державного органу, наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої може не збігатися з ефективністю усього органу. До цих критеріїв можна віднести імідж працівників державного апарату, їх правову культуру, оскільки в більшості випадків посадові особи асоціюються у громадян із посадами, які вони обіймають в державному апараті. З підвищенням авторитету кожної окремої посадової особи підвищується авторитет органу державного управління, що відповідно сприяє ефективності його діяльності.

Для оцінювання ефективності державного управління в країнах світу Світовий банк використовує такі критерії:

- врахування думки населення й підзвітність державних органів. Ці показники дають змогу оцінити, наскільки громадяни країни мають можливість обирати уряд, а також оцінити такі аспекти життя суспільства, як свобода слова, свобода об'єднань, наявність вільних ЗМІ;
- політична стабільність і відсутність насилля. Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації й відсторонення уряду неконституційними методами або із застосуванням насилля, у тому числі тероризму;

- ефективність роботи уряду. По суті є передбаченням оцінювання якості державних послуг, якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розроблення й реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці;

- якість законодавства, що дає змогу оцінити спроможність уряду формувати й реалізовувати раціональну політику й правові акти, у яких припускається розвиток приватного сектору й сприяють його розвитку;

- верховенство закону. Урахування цього критерію означає оцінювання ступеня впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема ефективності примусового виконання договорів, роботи поліції, судів, рівня злочинності й поширення насилля;

- боротьба з корупцією. Цей критерій потребує оцінювання ступеня поширеності використання державної влади з корисною метою, включаючи малі й великі форми корупції, а також ступеня врахування державою інтересів еліти й приватних підприємців.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є найбільш повна відповідальність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення й поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства.

11.2 Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій

Моделі ефективності діяльності публічних організацій формуються залежно від поєднання основних механізмів управління, що відрізняються набором інструментів впливу. Механізми й інструменти впливу публічних адміністрацій наведено в таблиці 11.1.

Таблиця 11.1 – Механізми та інструменти публічного управління

Механізм управління	Інструмент впливу
Адміністративний	Правила, розпорядження, дозволи, заборони, регламенти, накази
Економічний	Податки, субсидії, пільги, штрафи, тарифи
Інформаційно-психологічний	Переконання, заклики, інформування, консультування
Організаційний	Структури, ієрархія, підпорядкованість

В усіх моделях ефективності передбачено зосередження уваги на ключових моментах досягнення ефективності:

- співвідношенні між витраченими ресурсами й отриманими кінцевими результатами;
- зменшенні кількості ресурсів, що витрачаються, і/або зниженні їх вартості;
- зменшенні тривалості процесу прийняття рішення і/або надання послуги;
- збільшенні кількості осіб, задоволених наданими послугами і/або зменшенні кількості осіб, яким потрібна допомога органів влади.

Однак у різних моделях пріоритетність зазначених компонентів може бути різною, що зумовлює різну цілеорієнтованість контролю за процесом надання послуги, а саме: витрат, процесу, дотримання стандартів, часу, продуктивності, результатів.

Загальна модель ефективності управління відображає взаємозв'язок між витратами вхідних ресурсів під час надання послуг і кінцевими результатами, що дає змогу визначити, якою ціною їх було досягнуто (рисунок 11.1).

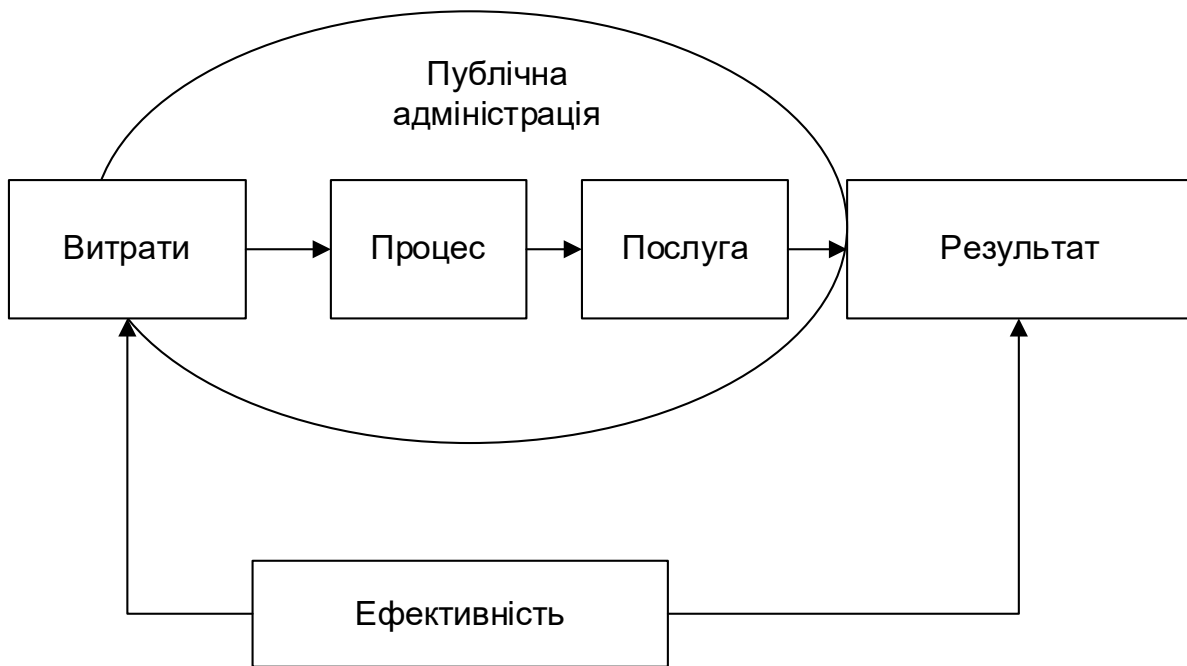


Рисунок 11.1 – Загальна модель ефективності діяльності публічної адміністрації

Загальна модель ефективності набуває більш конкретних і специфічних ознак при різних комбінаціях інструментів впливу, які відрізняються сукупністю характерних особливостей.

1 **Інструменти адміністративного механізму** мають примусовий обов'язковий характер.

Правила як продукт управління, з одного боку, формалізують діяльність працівників адміністрацій, чітко приписуючи їм те, що вони мають робити, а з іншого – інколи не дають змоги клієнту отримати потрібну йому послугу, якщо

він порушує певні формальні вимоги (прийшов невчасно, запізнився подати документи, звернувся не за інстанцією тощо). Така ситуація формує негативне ставлення населення до працівників публічних адміністрацій, які не можуть порушувати встановлені в нормативних документах правила. Вихід убачається в тому, щоб при складанні правил максимально враховувалися інтереси населення й умови їх життєдіяльності.

Так, ніщо не заважає органам публічної влади працювати без перерви, застосовуючи змінні графіки роботи для співробітників; створювати локальні мережі для отримання інформації від суміжних організацій, що зменшить кількість довідок; зосередити функції оформлення документів, отримання підписів і печаток в одному місці замість розпорошення їх по різних кабінетах тощо.

2 Інструменти економічного механізму. У них передбачено використання коштів державного й місцевого бюджетів і позабюджетних коштів для стимулювання потрібних видів діяльності й процесів (підтримка територій, окремих груп населення, стимулювання експорту тощо).

3 Інструменти інформаційно-психологічного механізму забезпечують інформаційний вплив на споживачів, який сприяє формуванню суспільної думки й переконань, належного ставлення до окремих явищ суспільного життя, усвідомленню позиції влади та її прийняття. Формування офіційної позиції влади й суспільні переконання мають бути узгодженими з метою запобігання виникненню протестних настроїв і громадської непокори.

4 Інструменти організаційного механізму сприяють створенню організаційних структур, адекватних функцій, які ними виконуються. Гнучкість, мобільність та ієрархічність організаційних структур можуть сприяти або заважати наданню публічних послуг.

У моделях ефективності публічних адміністрацій західних країн акцент робиться на організаційних та економічних інструментах – публічні адміністрації в цих країнах відрізняються організаційною гнучкістю й широким використанням заохочувальних заходів. Інструменти економічного механізму легше застосовувати через те, що вони є зрозумілими й забезпечують швидшу реакцію, ніж переконання й умовляння.

У моделях країн східної цивілізації перевага надається правилам і переконанням.

У 90-х роках минулого століття з'явилися різновиди економічних та інших моделей управління, зокрема моделі якості, моделі бенчмаркінгу, причому економічні моделі серед них були не найпоширенішими, що свідчить про відносну ефективність стимулювального впливу на суспільні процеси й взаємини. Слід звернути увагу на модель збалансованого управління, у якій передбачається врахування економічних і позаекономічних чинників діяльності публічних адміністрацій і те, що в кінцевому підсумку має бути досягнуто не стільки економічного, скільки соціального ефекту. Соціальні ефекти (зменшення безробіття,

забруднення довкілля, конфліктності між соціальними групами, соціальної диференціації за економічним критерієм тощо) важко піддаються кількісному врахуванню, що створює умови для маніпуляцій і бюджетних зловживань. Ось чому так важливо підвищувати прозорість прийняття управлінських рішень і розподілу бюджетних коштів.

Аналіз публікацій щодо суті моделей ефективного публічного управління дає змогу дійти висновку, що всі вони мають відповідати трьом основним критеріям: цілісності, збалансованості й комплексності.

11.3 Чинник формування високоефективних публічних адміністрацій

Рівень результативності й ефективності публічного управління зумовлено складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Ситуативні характеристики містять організаційні й соціальні передумови, що можуть вплинути на процес управління, це насамперед кількість службовців, структура організації й організаційно-психологічний клімат колективу.

Суттєво впливають на ефективність управління система комунікації, ієрархія влади й підпорядкування, усталені процедури прийняття рішень, характер взаємодії членів групи, індивідуальні характеристики керівника, його особистісні якості, уподобання, уміння, навички, рівень інтелектуальної обдарованості, загальна й спеціальна підготовка та ін. Неабияке значення мають і мотиваційні характеристики, які спонукають людину до виконання певного завдання.

Урахування зовнішніх і внутрішніх обставин, у яких здійснюється управління, зокрема державне, залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин, а й від урахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути непідконтрольними суб'єктам управління і тому значною мірою впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Кожен орган державної влади або орган місцевого самоврядування має свою компетенцію, яка характеризує цілі, зміст, можливості й межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її значення й участь у реалізації компетенції відповідного органу. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту й результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображено в правовому статусі органу й окремої посади, є одним із головних чинників ефективності публічного управління.

Інший чинник ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості й упорядкованості. Будь-які порушення принципів

законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувалися з погляду суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Ефективність публічного управління зумовлюється також об'єктивністю управлінських впливів. Діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових і організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію й нормативне регулювання керованими об'єктами.

Публічне управління через функціонування своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти й забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів з огляду на відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток може бути критерієм ефективності публічного управління.

На ефективність управління також впливає характер та обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями й колективами, який відображає рівень демократизації управлінської діяльності.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка надходить від органів та їх посадових осіб, – ще один чинник ефективності публічного управління. Інтереси суспільства потребують, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, до системи державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Мають значення й морально-ідеологічні впливи управлінської діяльності на зовнішнє середовище, на людей, з якими управлінські органи й посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Влада й управління генеруються й функціонують у моральному середовищі, і саме мораль формує норму в політико-управлінських відносинах. Коли виникає ситуація виходу за межі цієї норми, моральні виміри відкидаються і встановлюється ситуація вседозволеності, що призводить до порушення стабільності в суспільстві, розвитку різноманітних антисуспільних явищ, таких як, наприклад, корупція. Вплив моральних норм на регулювання державно-управлінської діяльності можна простежити в такому: ненасильницькому, непов'язаному з людськими жертвами розв'язанні суспільних конфліктів; орієнтації на законні, мирні засоби вирішення суспільних суперечностей в інтересах якомога більшої частини населення; недопущенні, попередженні ситуацій напруженості між діями влади й моральними настановами, а надто їх вирішенні у площині «або політика, або мораль»; відповідальності влади в особі її представників за свої дії та їх наслідки, що потребує не лише професійної компетентності, але й розвиненої моральної свідомості, гуманності, відчуття справедливості й співпереживання; відкритості й прозорості рішень органів влади й управління, їх гласності й підконтрольності з боку суспільства.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою зумовлюється рівнем організації державного управління.

В основу організації державного управління у сфері надання послуг покладено принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості й ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень й протидія виявам корупції.

До факторів ефективності публічного управління належать знання, уміння, здібності, ставлення до праці, мотивація, моральність, стрес, відповідальність, ініціативність. Саме індивідуальні відмінності працівників за цими якостями зумовлюють різницю в показниках їх діяльності. Ефективність визначається й такими факторами, як взаємодія, розподіл обов'язків і повноважень, лідерство, владні відносини, норми поведінки, значення, статус, структура. Визначальними факторами організаційної ефективності є зовнішні умови, вибрана стратегія, технології, що використовуються, організаційна структура, організаційна культура, процеси.

Рівень ефективності в органі публічної влади досягається шляхом забезпечення належної координації діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, робочих груп, організації в цілому під час здійснення таких управлінських функцій, як планування, організація, керування й контроль.

Отже, ефективність і результативність публічного управління визначається дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного й морально-ідеологічного характеру. Ось чому така увага приділяється багатофакторній комплексній моделі підвищення ефективності управління.

Державне управління оцінюють різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Багато інформації містять звіти органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінювання ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Важливим засобом аналізу й оцінювання ефективності державного управління завжди є громадська думка, практично відбувається зіставлення, порівняння рівня й результатів управління з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей.

Запитання та практичний кейс до розділу 11

Запитання до розділу 11

1 Наведіть поняття та критерії результативності й ефективності в публічному адмініструванні.

2 Наведіть фактори ефективності в публічному управлінні.

3 Які ви знаєте моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій?

4 Назвіть чинники формування високоефективних публічних адміністрацій.

5 Які існують інструменти діяльності публічних адміністрацій?

Практичний кейс до розділу 11

Будь-яке державне рішення – не одиничний акт, а тривалий процес. Прокоментуйте цю тезу.

Установіть з аналізу офіційних сайтів динаміку кількості прийнятих рішень державними службовцями, зокрема на прикладі депутатів Верховної ради України. Аналогічно проаналізуйте питання, які доручається підготувати й доопрацювати для розгляду на сесіях Верховної ради України. Порівняйте отримані результати й зробіть відповідні висновки.

12 ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

12.1 Суть і мета соціальної політики

Принципово нову систему соціальних відносин, які формуються в Україні, має бути адекватно відтворено в соціальній політиці держави.

Соціальна політика – це система правових, управлінських, організаційних, регулятивних і саморегулятивних заходів і дій, цілеспрямованої діяльності суб'єктів господарювання, спрямованої на забезпечення оптимального функціонування соціальних відносин, умов для їх розвитку, всебічної самореалізації соціального потенціалу особистості, її соціальної безпеки.

Соціальна політика – це сукупність принципів, рішень, дій суспільних об'єктів, що втілюють в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб та інтересів людини, соціальних спільнот і суспільства загалом.

Важливе значення в соціальній політиці мають суб'єкти – людина, держава, суспільство, соціальні спільноти й інститути, політичні партії, громадські організації, асоціації громадян, фонди, колективи тощо, тобто суб'єкти публічної сфери.

У соціальній політиці держави передбачається:

- регламентація умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній сфері;
- регулювання зайнятості населення;
- розподіл і перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної праці;

- надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення дієвої системи соціального захисту населення;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури тощо.

Метою соціальної політики держави є забезпечення соціальної безпеки, тобто стабільної життєдіяльності суспільства, соціальної злагоди, цілісності, належного рівня добробуту людей.

Соціальна політика реалізується через систему соціального захисту й соціальних гарантій. Соціальний захист – це система правових, фінансових, економічних заходів, які здійснює держава з метою забезпечення відповідного життєвого рівня громадянам; підтримка найбільш уразливих верств населення від негативного впливу ринкових процесів. Соціальні гарантії – це система зобов'язань держави перед своїми громадянами щодо задоволення їх соціальних потреб.

Основними напрямками соціальної політики в Україні є створення належних умов для забезпечення кожним працівником свого добробуту завдяки особистому трудовому внеску, підприємництва та ділової активності; державне соціальне забезпечення й допомога при втраті заробітку з будь-яких причин; соціальний захист прав і свобод людини у випадках їх порушень шляхом притягнення винуватців до відповідальності; забезпечення оптимального й стабільного фінансування, державної підтримки розвитку соціальної сфери – освіти, науки, медицини, культури тощо. Тоді соціальне забезпечення й соціальний захист є складовим елементом соціальної політики.

Термін «соціальне страхування» означає процес акумуляції коштів для здійснення виплат громадянам з причин часткової або повної втрати працездатності, майна, підтримки материнства й дитинства, охорони здоров'я.

Уперше терміни «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» використав 1934 року президент США Д. Рузвельт, який в одному із розділів своєї програми *New Deal* передбачив Акт про соціальне забезпечення – певні соціальні гарантії громадян з боку держави.

За своїм потенціалом держава як суб'єкт соціальної політики переважає можливості інших суб'єктів. Однак жодна сучасна держава не в змозі подолати всі соціальні проблеми, а особливо нові, пов'язані з глобальними трансформаційними процесами. Багато фахівців вважають, що сучасна соціальна політика стосовно втрат має перетворитися на політику попередження виникнення соціальних проблем. Головна увага суб'єктів соціальної політики має зосереджуватися на причинах соціальних негараздів замість політики їх вирішення або пом'якшення.

У країнах з розвинутими ринковими відносинами сформувався механізм саморегулювання соціальних та економічних проблем. У країнах з перехідною економікою окрема людина не може вирішити свої соціальні

потреби через низький рівень оплати праці. В Україні ринкові механізми регулювання оплати праці в повному обсязі не працюють. Одночасно зі збільшенням номінальної заробітної плати відбувається зменшення її реальної вартості. Нинішній рівень заробітної плати не забезпечує працівнику достатніх для розширеного відтворення обсягів споживання матеріальних благ. 1990 року витрати на харчування сім'ї становили 32,8 % сукупного доходу, 2014 року – понад 60 %. Різке підвищення плати за житлово-комунальні послуги, послуги зв'язку, комерціалізація соціальної сфери унеможливили участь громадян у процесах інвестування економіки. Низький рівень оплати праці – основна причина відсутності середнього класу – основи стабільного суспільства. Задекларовані принципи соціального партнерства між роботодавцями й працівниками постійно порушують. Державна інспекція праці Міністерства праці і соціальної політики України визначила, що 62,2 % порушень належать до нормування й оплати праці, компенсаційних виплат. Зайнятість населення перестала бути гарантом його добробуту.

Отже, державі не вдалося створити належних умов для самостійного вирішення питань свого добробуту тією частиною суспільства, яка хоче й може працювати. Держава залишила за собою складну функцію соціального забезпечення населення, що не працює, виконання якої на належному рівні стає більш проблемним.

Заходи владних структур з удосконалення механізмів соціального розвитку не мали очевидних результатів. Усі дії влади зводилися до чергового перегляду в бік підвищення соціальних стандартів – величини прожиткового мінімуму, мінімального розміру оплати праці, розмірів пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, норм споживання продовольчих і непродовольчих товарів, забезпечення медичними, освітніми, соціально-культурними послугами тощо.

Проте найважливішим результатом соціальної політики держави має стати формування соціально орієнтованої ринкової економіки, яка ґрунтується на приватній власності, правових гарантіях, дієвій системі державного управління, упровадженні економічних стимулів, наявності контрольних органів. У цих межах кожна країна може розвиватися згідно зі своїми традиціями. Ринкова економіка автоматично не забезпечує добробуту й не вберігає від помилок, при цьому потребує напруженої праці, гнучкості, нових ідей, постійного порівняння досягнутого рівня продуктивності праці у своїй країні з іншими.

Соціальне ринкове господарство робить ставку на вільне підприємництво, вільний вибір споживчих товарів, працю, здатність підприємців і профспілок розробляти тарифні угоди щодо рівня оплати праці.

При цьому держава пильнує дотримання «правил гри» учасниками ринкових відносин і створює відповідні умови для нормального економічного життя.

В економічній системі особливим захистом і гарантіями мають користуватися ті, хто втратив або має обмежену працездатність. Тому виникає потреба поєднання двох складових ринкової економіки – вільного ринку й відповідальності держави. Це є характерним для концепції соціальної ринкової економіки.

12.2 Моделі соціальної політики держави

У світовій практиці господарювання було вироблено кілька типів моделей соціальної політики.

1 **Модель соціального захисту в плановій економіці** органічно вписувалася в комплекс взаємовідносин між державою й суб'єктами господарювання, державою та окремою особою, суб'єктом господарювання й працівниками. Ця модель характеризувалася кількома ознаками, несумісних з ринковою економікою.

По-перше, переважання в доходах громадян трудового доходу, отриманого в державному секторі економіки. Державне регулювання оплати праці розглядалося як інструмент уникнення нерівності в розподілі доходів. Пенсійна система також орієнтувалася на перерозподіл трудового доходу між поколіннями.

По-друге, політика заробітної платні спрямовувалася на загальну зайнятість населення. Частка активного населення була досить високою.

По-третє, держава заохочувала колективні форми споживання (дошкільні дитячі установи, освіта, відпочинок), робила акцент на натуральні форми споживання (безкоштовні житло, охорона здоров'я, освіта тощо).

По-четверте, основним каналом перерозподілу зароблених благ були державні підприємства.

Таким чином, держава забезпечувала певні соціальні гарантії з дотримання певного стандарту рівня життя. Під час переходу до ринку всі ці елементи виявилися майже ліквідованими. Оскільки нова модель перебувала ще в стадії формування, то утворився соціальний вакуум, у якому значна частина населення виявилася без належного захисту й допомоги. Бідність за роки переходу до ринку стала поширеним явищем, чітко прослідковувалася диспропорція в доходах, рівень бідності підвищувався.

2 **Модель ліберальної соціальної політики** є характерною для американського суспільства і базується на відокремленні соціального захисту від функцій ринкового господарювання; обмеженому, але досить високому захисті лише тих верств населення, які не мають, окрім соціальних, інших доходів. Ця модель забезпечує високий рівень і якість життя основної частини населення, стимулює членів суспільства до самовдосконалення.

3 **Скандинавська модель соціальної політики** вважається найбільш соціалізованою, оскільки найбільшою мірою працює на

задоволення потреб суспільства. У Швеції, Норвегії, Фінляндії та інших північноєвропейських країнах соціальна політика є метою економічного розвитку держави. Характерні ознаки цієї моделі:

- висока частка ВВП, яка розподіляється через бюджет;
- значні фінансові ресурси, акумульовані в руках держави;
- домінування ідей рівності, справедливості, солідарності при здійсненні соціальної політики;
- жорстка державна політика доходів;
- соціальний захист населення завдяки державним фінансовим ресурсам.

4 **Західноєвропейська модель соціальної політики** (Франція, Австрія, Німеччина, Італія) базується на ефективній системі соціального захисту, основою якої є значні державні (понад 50 %) і недержавні кошти.

Певними особливостями характеризується соціальна політика в інших країнах світу – Великій Британії, Японії тощо. Слід зазначити, що кожна країна має свої особливості формування та здійснення соціальної політики, які відображають національні традиції й менталітет, історичний досвід, соціально-економічний рівень розвитку економіки, фінансові можливості держави.

Модель економічної політики, що існує сьогодні, є зорієнтованою переважно на захист соціально вразливих верств населення. Логіка нової стратегії – передбачення принципового коригування політики доходів, тобто перенесення основних акцентів соціальної політики на частину населення що працює. Наявне заниження вартості робочої сили відчутно гальмує розвиток внутрішнього ринку, динаміку економічних процесів. Майже повністю втрачено стимулювальну функцію заробітної платні, її вплив на розвиток виробництва, науково-технічний прогрес зведено до мінімуму. Як впливає зі світового досвіду господарювання, економіка, яка базується на низькій вартості робочої сили, не забезпечує високих стандартів споживання, процесів нагромадження, якісного відтворення робочої сили. За таких умов стримується розвиток усієї соціальної інфраструктури – освіти, медицини, культури, житлово-комунального господарства.

В умовах браку достатніх фінансових ресурсів держава повинна створити умови для самореалізації й самозабезпечення економічних суб'єктів, а також сформуванню ефективну систему соціального захисту населення. Ця модель містить усі позитивні елементи наявних світових систем соціальної політики.

Реформування соціальної політики мусить здійснюватися одночасно з економічними перетвореннями й орієнтуватися не лише на власні традиції, квазіміфи, але й динамічні тенденції світової економіки. Світова економіка й спільнота дуже швидко переходять у нову якість – групуються за інтересами, по-новому розв'язують проблеми глобального рівня, мислять іншими категоріями, створюють міждержавні надбудови. Процеси цих змін є дуже складними, суперечливими, динамічними, тому потребують оперативного аналізу й адекватного реагування.

Нові умови господарювання й життя потребують реалізації нової концепції державного регулювання соціального розвитку. В основу цієї концепції має бути покладено новий зміст і форми діяльності держави у здійсненні соціальної політики: вирішення проблеми власності й влади, сприяння формуванню середнього класу, визнання економічної свободи як суспільної цінності, податкове стимулювання створення нових робочих місць, забезпечення соціальної захищеності й безпеки громадян, наближення до світових соціальних стандартів, цін і тарифів.

12.3 Соціальний захист населення як пріоритет публічного управління

Особливістю соціальної політики України в перехідний період є пріоритет соціального захисту населення, підвищення значення особистого трудового доходу, формування нового механізму фінансування й регулювання розвитку соціальної сфери.

Основний зміст політики соціального захисту працездатного населення зводиться до створення необхідних умов підвищення кожним працівником свого добробуту завдяки особистому трудовому внеску, підприємництву, діловій активності. З урахуванням стану економіки держава здійснює захист від збільшення цін і товарного дефіциту для гарантованого забезпечення прожиткового мінімуму. Державне регулювання здійснюється шляхом реалізації таких заходів: визначення мінімальної заробітної платні, мінімальних споживчих бюджетів, прожиткового мінімуму; створення державних і недержавних пенсійних фондів і фондів соціального захисту; змінення умов оплати праці, розроблення нової системи пенсійного забезпечення, допомог, стипендій, окладів у бюджетних організаціях і установах та їх фінансове забезпечення; запровадження системи індексації доходів і збережень населення; розроблення загальнодержавних і регіональних програм допомоги окремим верствам населення; реалізації заходів щодо захисту внутрішнього споживчого ринку; запровадження компенсаційного механізму для населення у зв'язку з підвищенням цін на товари й послуги.

Важливим завданням політики соціального захисту є адресна соціальна підтримка з боку держави, насамперед найменш захищених верств. Для того щоб допомогти цим людям, гарантувати їм отримання необхідних засобів, у багатьох країнах створюється інститут соціального забезпечення. На організації соціального забезпечення держава покладає турботу про ті категорії населення, які в законодавчому порядку мають право на довготривалу або постійну допомогу у зв'язку з віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, браком інших джерел існування.

Найбільш поширений видом соціального забезпечення є пенсійне. Пенсіонерам за віком виплачується пенсія, розмір якої залежить від стажу роботи й рівня заробітної плати, яку отримувала людина до виходу на пенсію.

Окрім трудових пенсій за віком за вислугу років виплачуються пенсії по інвалідності, які не залежать від віку й зумовлені тільки станом здоров'я, неможливістю або обмеженою можливістю людини здійснювати трудову діяльність. Пенсії виплачуються з пенсійного фонду, створеного за рахунок страхових внесків підприємств і громадян.

Соціальна допомога надається також за рахунок асигнувань з державного й місцевих бюджетів. Сьогодні діють такі форми соціальної допомоги:

- надання грошової допомоги й пільг сім'ям, що виховують дітей;
- надання натуральної допомоги малозабезпеченим громадянам (забезпечення безплатними обідами, одягом і паливом, пільгами щодо оплати транспорту, житла тощо);
- обслуговування пенсіонерів, інвалідів, самотніх непрацездатних громадян у будинках-інтернатах, територіальних центрах соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів, самотніх непрацездатних громадян, а також відділеннями соціальної допомоги вдома.

Держава надає також значну допомогу безробітним, яка виявляється насамперед у вигляді виплати офіційно зареєстрованим безробітним державної допомоги з безробіття. Кошти фонду спрямовуються на фінансування професійної орієнтації населення, професійного навчання вивільнюваних працівників і безробітних, що сприяє їх працевлаштуванню й організації додаткових робочих місць.

В умовах переходу до ринкової економіки відбувається різке підвищення диференціації доходів населення і гостро виявляється проблема соціального захисту населення від зростання цін. Для того щоб зростання цін на товари й послуги не призводило до катастрофічного зниження споживання життєвого рівня, частково здійснюється індексація доходів. Це означає, що заробітна плата, пенсії, стипендії, інші види доходів збільшуються в міру зростання роздрібних цін.

Важливим питанням сучасної соціальної політики, а особливо політики доходів, є регулювання бідності. Бідність визначається двома факторами: часткою населення з доходами, меншими від вартості мінімального споживчого кошика, і відхиленням величини прожиткового мінімуму відносно середнього рівня достатку.

Ефективність соціальної політики прослідковується насамперед у підвищенні рівня життя населення.

Рівень життя населення оцінюється системою показників, що характеризують матеріальні основи, стан і розвиток добробуту населення.

Показники рівня життя та соціальних гарантій містять:

- узагальнювальні показники рівня життя населення;
- оплата праці й доходи населення (грошові доходи на душу населення, середньомісячна оплата праці робітників і службовців, середньомісячна оплата праці в аграрному секторі економіки, середній

розмір пенсій, середня державна допомога, середній розмір стипендій, натуральні доходи населення);

- індекс вартості життя (індекс споживчих цін прожиткового мінімуму, індекс цін на товари, індекс цін на послуги);
- рівні споживання основних продуктів на душу населення (м'ясо й м'ясопродукти, молоко й молочні продукти, яйця, хліб і хлібопродукти, картопля, овочі й баштанні культури, платні послуги на душу населення);
- соціальні гарантії у сфері доходів і споживання (прожитковий мінімум загалом, у тому числі: продовольчі товари, непродовольчі товари, оплата послуг, обов'язкові платежі та внески, рівень мінімальної заробітної платні, рівень мінімальної пенсії).

Основою розрахунку грошових доходів населення є баланс грошових доходів і видатків, який відображає співвідношення між грошовими доходами населення, роздрібним товарообігом, обсягом платних послуг і заощаджень. На основі балансу визначається рівень забезпечення населення готівкою, задаються основні параметри для розрахунку показника емісії грошей, інфляції в споживчому секторі економіки.

Узагальнювальним показником рівня життя є реальні доходи населення, які відображають частину національного доходу, що використовується населенням на споживання й нагромадження. Реальні доходи населення складаються з усіх видів їх грошових доходів, натуральних доходів від селянського, фермерського господарства, особистого підсобного господарства й доходів, отриманих у вигляді безоплатних послуг із суспільних фондів споживання.

При встановленні гарантованого рівня добробуту населення важливе значення мають показники соціальних гарантій населенню: мінімальний споживчий бюджет, межа бідності, мінімальні рівні оплати праці, пенсій, допомог тощо.

Мінімальний споживчий бюджет – це основний соціальний критерій, за яким визначають безпосередньо межу бідності й опосередковано – реальний рівень життя населення. Цей бюджет є гарантією задоволення першочергових потреб в їжі, одязі, умов для відтворення робочої сили.

12.4 Забезпечення розвитку соціальної інфраструктури

Соціальна інфраструктура – це сукупність галузей народного господарства, діяльність яких зорієнтовано на задоволення соціально-культурних, духовних та інтелектуальних потреб людини. До них належать охорона здоров'я, освіта, культура, мистецтво, фізична культура, спорт, торгівля, громадське харчування, житлово-комунальне й побутове обслуговування.

У соціальній інфраструктурі можна виокремити галузі, послуги яких є гарантованими громадянам Конституцією й утримуються в основному за

рахунок коштів бюджету, і такі, що надають послуги в основному на комерційній основі.

Базовою передумовою розвитку економіки, нової якості економічного зростання є примноження людського потенціалу, яке досягається шляхом модернізації всієї системи освіти, наближенні її якості до стандартів ЄС, потреб внутрішнього розвитку держави й суспільства. Держава має створити ширші можливості для отримання якісної освіти незалежно від доходів і матеріального стану сімей. Необхідно створити таке середовище, у якому суспільний статус людини визначався б рівнем освіченості, набутими знаннями й уміннями використовувати їх на практиці.

Динамічні перетворення в економіці, суспільному житті, застарівання первинних знань зумовлюють потребу запровадження системи неперервної освіти, оптимізації системи перепідготовки й підвищення кваліфікації, інтегрованих навчальних планів і програм.

Держава сприяє реалізації програми інформатизації навчальних закладів, комп'ютеризації сільських шкіл, розвитку мережі недержавних навчальних закладів за умови забезпечення єдиних стандартів якості освіти, формуванню конкурентного середовища на ринку освітніх послуг, запровадженню механізмів пільгового кредитування студентів на період навчання у вищій школі, створенню фонду сприяння здібній молоді в здобутті освіти за рубежом. Предметом постійної уваги держави й влади має стати підвищення соціального статусу педагога, рівня оплати його праці.

Метою перетворень у сфері охорони здоров'я є поліпшення стану здоров'я населення на основі забезпечення доступності до якісної медичної допомоги, створення належних умов для надання якісних медичних послуг, переорієнтації державної служби охорони здоров'я на запобігання захворюванням.

Держава запроваджує механізми багатоканального фінансування медичної галузі, забезпечує нагляд за розвитком платних послуг, запроваджує державне соціальне медичне страхування і водночас забезпечує доступність медичної допомоги для соціально незахищених верств населення шляхом законодавчо визначеного рівня безоплатного медичного обслуговування.

Держава особливо контролює житлово-комунальне господарство, яке перебуває на етапі докорінної перебудови. Уже здійснилася перебудова житлової політики – розвиток житлового будівництва відбувається переважно за рахунок коштів громадян, іпотечного кредитування. При цьому збережено систему забезпечення житлом найменш захищених верств населення, яка фінансується з державних і місцевих бюджетів.

Продовжується реформування житлово-комунального господарства. Його основною метою є подолання монополізму, формування ефективного конкурентного середовища в цій сфері.

Запитання та практичний кейс до розділу 12

Запитання до розділу 12

- 1 Якими є суть і мета соціальної політики держави?
- 2 Які моделі соціальної політики держави ви знаєте?
- 3 Сформулюйте завдання політики соціального захисту населення.
- 4 У чому полягає зміст публічного керування соціальною сферою?
- 5 Публічне управління у сфері науки, культури й мистецтва.

Практичний кейс до розділу 12

Визначте актуальний для вашого міста проєкт соціальної інфраструктури, який потребує покращання. Опишіть його. Сформулюйте цілі й етапи його виконання. Наведіть очікувані результати його реалізації для життя населення й соціально-економічного розвитку міста.

13 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКА

13.1 Характеристика сучасної економічної системи

Основу сучасної економічної системи країни становить приватна власність на засоби виробництва, використання яких здійснюється в загальній формі. Змагальність є основою конкуренції, а конкуренція – атрибутом ринкової економіки.

Для ринкового господарювання характерною є мобільність матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів. Кожен учасник конкуренції може оперативнo вкладати й переміщувати свій капітал з однієї галузі виробництва до іншої, з однієї сфери народного господарства до іншої залежно від власних економічних інтересів.

У ринковій економіці кожен учасник конкуренції має певний обсяг ринкової інформації (відомості про попит і пропозицію, ціни, норму прибутку та ін.). Без цієї інформації товаровиробник не може прийняти правильне управлінське рішення.

Отже, **ринок** – це система соціально-економічних відносин між людьми, які виникають під час виробництва, розподілу, обміну, споживання й ґрунтуються на певних принципах, основними з яких є економічна доцільність і свобода діяльності.

На ринку узгоджуються попит і пропозиція, економічні інтереси суб'єктів, індивідуальні витрати праці на виробництво товарів порівнюються із суспільним еталоном, виявляється міра корисності товарів і послуг відповідно до дії закону вартості.

Реально виконувати свої функції ринок може за таких умов:

- незалежність суб'єктів господарювання, наявність певних прав і свобод товаровиробників у поєднанні з їх економічною відповідальністю;
- права власності на засоби виробництва, створений продукт і дохід;
- право самостійно визначати ціни на виготовлені товари й послуги та ринок збуту продукції;
- свобода вибору господарської діяльності, джерел фінансування і ресурсів;
- розвинена ринкова інфраструктура (фондові й товарні біржі, банки, страхові організації та ін.);
- стійкі фінансова й грошова системи;
- наявність певного економічного середовища й клімату, які сприяли б господарюванню в ринкових умовах.

Вивчення структури ринку дає комплексне уявлення про ринкову економіку як єдність взаємозв'язаних і взаємодійних ринків.

При найвищому ступені структуризації в складі єдиного ринку виокремлюють такі ринки: предметів споживання й послуг; засобів виробництва й виробничих видів діяльності; капіталів; цінних паперів; праці; інформації, інтелектуального продукту, інновацій.

Зі свого боку, кожний з перелічених ринків поділяється на часткові ринки, які входять до його складу.

Ринок предметів споживання й послуг представлено такими ринками:

- продовольчих товарів; непродовольчих товарів народного споживання;
- побутових, комунальних, транспортних послуг;
- послуг культури, освіти, охорони здоров'я;
- житла, приміщень і споруд невикористаного призначення.

Ринки предметів споживання і послуг, засобів виробництва й виробничих видів діяльності можна узагальнити поняттям «товарний ринок».

Ринок засобів виробництва й виробничих видів діяльності містить такі ринки:

- знарядь праці, машин, устаткування, приладів, виробничих приміщень і споруд;
- сировини, матеріалів, енергії;
- робіт і послуг виробничого призначення.

Ринок капіталів є одним із різновидів грошового ринку, у якому об'єктом ринкових відносин є капіталовкладення.

На ринку цінних паперів існують фондові й валютні біржі, біржі цінних паперів (чеків, акредитивів, векселів, облігацій, інших видів грошових зобов'язань).

Ринок праці є пов'язаним з правом кожної особи на продаж своєї робочої сили за власним вибором, ринковою ціною на основі контракту між працівником і власником і містить систему підготовки й перепідготовки кадрів, працевлаштування й захисту при безробітті.

Ринок інтелектуального продукту охоплює сферу інформаційних послуг, купівлю-продаж інтелектуального продукту (програмні продукти для ЕОМ, авторські права тощо), інновацій (нововведень, винаходів, раціоналізаторських пропозицій).

Ринки предметів споживання й послуг, засобів виробництва й виробничих видів діяльності можна узагальнити поняттям «товарний ринок».

Конкретна взаємодія ринків здійснюється з допомогою певних установ, інститутів ринку, а саме фондових і товарних бірж, бірж праці, кредитних і страхових установ тощо, які загалом становлять ринкову інфраструктуру.

У межах кожного ринку діють спеціалізовані організації інфраструктури. Так, на товарному ринку функціонують товарні біржі, системи гуртової та роздрібною торгівлі, маркетингові фірми, посередницькі компанії, служби сервісу та інші ланки інфраструктури.

Деякі економісти вважають, що ринок і його регулювання – несумісні поняття. Однак, як впливає з досвіду високорозвинених держав, потреба в такому регулюванні виникла ще в другій половині ХІХ ст. у зв'язку з появою монополій і посиленням процесу усупільнення виробництва. Держава, виражаючи інтереси монополій, з допомогою податків, кредитно-фінансової політики та інших економічних заходів прагнула до централізованого впливу на структуру й пропорції виробництва з метою запобігання економічним кризам і обмеження безробіття.

Панування монополій призвело до обмеження конкуренції, яка виявлялася в безжалісних формах і мала руйнівні наслідки. Збільшувалася кількість збанкрутілих підприємств, банків, посередницьких фірм. Монополії сприяли підвищенню продуктивних сил, однак стримували науково-технічний прогрес. Виникла потреба втручання держави в економіку шляхом прийняття антимонопольних законів. Державне регулювання дало змогу країнам Заходу значною мірою здолати стрибкоподібний розвиток продуктивних сил, прискорити освоєння досягнень науково-технічного прогресу, послабити панівну тенденцію завищення цін і збільшення прибутку.

У ХХ ст. відбувся ще більший розподіл суспільного капіталу на капітал-власність і капітал-функцію. Організація виробництва в межах великих компаній досягла високого рівня. В економічно розвинених країнах (Швеції, Франції, Японії, Італії та ін.) деякі державні відомства почали виконувати планово-координувальні функції, особливо в частині розроблення й виконання науково-технічних, соціальних, енергетичних, природоохоронних та інших програм.

Поєднання функціонування економіки на ринкових засадах із її державним регулюванням і підвищення значення соціальної політики сприяло формуванню так званої соціально орієнтованої ринкової економіки.

У центрі уваги соціально орієнтованої ринкової економіки знаходиться людина з її потребами й інтересами, її відносини з іншими членами

суспільства під час виробництва, розподілу, обміну і споживання. Задачею соціального ринкового господарства є пізнання закономірностей становлення й розвитку господарського механізму, свідомо орієнтованого на вирішення соціальних проблем.

Соціально орієнтована ринкова економіка допомагає виробити правильну економічну й соціальну політику на макро- і мікрорівнях, досягти в суспільстві соціального партнерства, зберегти і збільшити суспільні цінності, забезпечити однакові умови доступу до них.

Соціально орієнтована ринкова економіка дає змогу виробляти принципи, правила, форми господарювання різних суб'єктів економіки, визначати орієнтири господарської діяльності, критерії соціальної й економічної ефективності, оптимальне поведіння споживачів і виробників в умовах ринкових методів господарювання й соціальної орієнтації економіки.

Сьогодні соціально-економічна політика країн із соціально орієнтованою ринковою економікою зводиться до досягнення таких цілей:

- економічна свобода – можливості економічних суб'єктів щодо вибору сфери діяльності й моделі економічної поведінки;
- економічне зростання – зростання економіки, яка забезпечує високий рівень якості життя;
- повна зайнятість – утримання безробіття на природному рівні;
- стабільність цін – забезпечення фінансової стабільності, протидія інфляції;
- економічна безпека – збереження економічної рівноваги;
- соціальна стабільність – створення можливостей для деяких груп суспільства;
- справедливе оподаткування – установлення пільг при сплаті податків для груп населення з низькими доходами.

Сучасна економічна система формувалась у напрямі від традиційної моделі до постіндустріальної.

У традиційній економіці панівним було сільське господарство й натуральний характер виробництва.

При індустріальній економіці панівною є промисловість, а загальною формою організації виробництва – товарне виробництво.

При постіндустріальній економічній системі основою є нематеріальне виробництво, інформація і знання.

Система постіндустріалізму характеризується п'ятьма ознаками:

- перехід від виробництва товарів до виробництва послуг;
- переважання серед працівників класу професійних фахівців і техніків;
- провідна роль теоретичних знань як основи нововведень в економіці, політиці й соціальній структурі суспільства;

- орієнтація в майбутньому на методи контролю й оцінювання можливих напрямів розвитку технології;
 - прийняття рішень на засадах нової інтелектуальної технології.
- Ці процеси вже набирають реальних життєвих форм, тоді як ознаки традиційного капіталізму поступово зникають.

13.2 Напрями діяльності та функції держави в економічній сфері

З досвіду країн з розвиненими ринковими економіками випливає, що сучасний конкурентний ринок не може нормально функціонувати без державного втручання. Держава бере на себе відповідальність за правильну організацію грошового обігу, задоволення частини колективних потреб людей, компенсацію, ліквідацію й запобігання негативним впливам ринку. Механізм ринку не завжди дає суспільству потрібні результати.

Ринок визнає єдиний правильний варіант розподілу доходів, отриманих завдяки участі в конкуренції на ньому товарів, послуг, капіталів, робочої сили. Поза впливом ринку залишається сфера освіти, фундаментальної науки, державного управління, громадяни, які не беруть участі у виготовленні товарів (послуг), а є лише споживачами (інваліди, діти, люди похилого віку).

Ринковий механізм не гарантує реалізації права людини на стандарт добробуту, який забезпечує їй нормальне існування незалежно від форм і результатів діяльності. У зв'язку з цим необхідним є втручання держави в перерозподіл доходів.

Механізм ринку не забезпечує дотримання й інших прав людини, зокрема права на працю для тих, хто хоче й може працювати. Характерне для ринку тривале безробіття в структурній, регіональній, технологічній, прихованій та інших формах ставить перед державою чимало складних проблем. Її обов'язком стає регулювання ринку робочої сили з метою підтримання зайнятості, зменшення безробіття, матеріального забезпечення незайнятих верств, установлення мінімального рівня оплати праці.

Стимулюючи ефективне використання результатів науково-технічного розвитку, ринковий механізм не може самостійно забезпечити стратегічні напрями розвитку науки й техніки, глибокі структурні зміни у виробництві. Ринок не дає ефекту в ситуаціях, коли є потреба здійснити великі інвестиційні проекти з тривалим терміном окупності, високим ризиком і невизначеністю щодо норми прибутку, йдеться про фундаментальну науку, капіталовкладення в нові галузі з випуску продукції, попит на яку складно спрогнозувати, витрати на космічні, природоохоронні програми тощо. Без державного втручання їх розв'язання стає неможливим.

Ринок не може розв'язати й численні регіональні проблеми, які виникають під впливом історичних, національних, демографічних та інших факторів. Для їх вирішення потрібна регіональна політика держави.

Такі в загальних рисах напрями державного втручання в ринкову економіку.

Будь-яка держава виконує політичну, міжнародну, соціальну та економічну функції. Усі функції є взаємозв'язаними, але економічна функція є основною, оскільки від її дії залежить ефективність реалізації всіх інших. Економічно доцільними функціями держави в умовах ринкового господарювання є:

- розроблення, прийняття та організація виконання господарського законодавства;
- забезпечення умов для нормального функціонування ринкового механізму. У країнах з давніми традиціями до цього напряму діяльності держави належать регулярна демонополізація економіки, ефективні антиінфляційні заходи, підтримка фінансової системи;
- забезпечення економіки необхідною кількістю грошей, здійснення грошово-кредитної політики;
- забезпечення мешканців товарами широкого вжитку;
- формування інформаційної інфраструктури ринку;
- забезпечення розподілу й перерозподілу доходів.

Держава виконує свої функції, використовуючи різноманітні форми й методи впливу на економіку. Однак вона не повинна допускати, по-перше, дій, які призводять до розриву зв'язків усередині ринкового механізму (тотальне директивне планування, розподіл ресурсів і предметів споживання та ін.); по-друге, оскільки конкурентний ринок це – саморегульована система, впливати на нього можна в основному тільки непрямими економічними методами. В економічній історії є чимало прикладів, коли держава шляхом адміністративних способів впливу на економіку не тільки не сприяла її ефективності, а й призводила до руйнації ринкового механізму. Проте це не означає, що в розвиненому ринковому господарстві адміністративні методи не мають права на існування.

Об'єктивна мета державної політики, яка залишається незмінною в будь-який період на будь-якій стадії розвитку країни, – це стимулювання ефективності ринкової економіки, пом'якшення суперечностей ринкового механізму, тобто йдеться про те, що державна політика має бути пов'язаною з ринковим механізмом. Завдання ж економічної політики зумовлюються тими потребами розвитку, які ставить сучасна дійсність. Отже, залежно від періоду розвитку змінюються не тільки завдання економічної політики, а і її види: антициклічна, антиінфляційна, економічного підвищення або стабілізації.

Проте ефективність державної політики є відносною, оскільки її базою є стихійний ринковий механізм. Передусім слід зазначити той факт, що окремі державні заходи за одних обставин можуть бути ефективними, а за інших – не можуть. З іншого боку, непрямий, опосередкований зв'язок методів регулювання з економікою створює завжди часовий лаг, тобто розрив між часом ужиття державних заходів і часом, коли вони дають певний результат, через що ефективність державного впливу на економіку зменшується. Іще варто додати, що заходи державного впливу на

економіку, своїм звичаєм, запізнюються, уживаються після очевидних кризових процесів.

Дієвість державного впливу на економіку залежить також і від того, наскільки політика держави відображає інтереси всього суспільства, а не окремих його груп: розширення демократичного змісту державної політики, безумовно, підвищує її ефективність.

13.3 Державне регулювання економіки

Державне регулювання економіки – сфера діяльності органів державної влади щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання шляхом застосування різноманітних методів і засобів. Іншими словами, державне регулювання економіки можна розглядати як функцію державного керування економікою, як інструмент реалізації економічної політики.

Історія розвитку країн з ринковою економікою характеризується неоднозначністю рішень щодо втручання держави в економіку. Однак у жодній країні держава не припинила діяльності щодо розвитку ринкової економіки. Навпаки, постійно ведеться пошук напрямів удосконалення взаємовідносин між державою й товаровиробниками, і залежно від багатьох факторів спостерігається послаблення або посилення державного втручання.

В нинішніх умовах господарювання держава вже не тільки визначає загальні правила і межі функціонування ринкової економіки, а й сама доповнює ринковий механізм.

Об'єктивними причинами необхідності державного регулювання в умовах сьогодення є:

- наявність монополізму в багатьох галузях народного господарства й відсутність досконалої конкуренції;
- недосконалість цінового механізму для певної групи товарів, який робить їх виробництво неефективним;
- повільна адаптація до сучасних умов господарювання окремих ринків: робочої сили, капіталів, інтелектуального продукту тощо;
- забезпечення стабільності й гармонійності суспільства;
- сприяння збереженню й відтворенню природного, культурного, національно-історичного середовища існування народів;
- розв'язання питань міжнародної політики і співпраці.

Фахівці виокремлюють два види й кілька моделей регулювання ринкової економіки змішаного типу – економічний лібералізм, економічний дирижізм і типові моделі.

Економічний лібералізм – це система соціально-економічних відносин з домінуванням ринкових регуляторів і мінімальним державним втручанням. До країн економічного лібералізму можна віднести США, Канаду, Велику Британію, Австралію, у яких державний сектор не перевищує 10 %,

державні витрати становлять 30–35 % ВВП, переважають правові й економічні методи регулювання.

Економічний дирижизм – система соціально-економічних відносин зі значним впливом держави на соціально-економічний розвиток. До країн економічного дирижизму відносять Австрію, Японію, Німеччину, у яких державний сектор має істотне значення, державні витрати становлять 45–50 % ВВП, для регулювання активно використовуються прями, адміністративні й специфічні методи.

Національний інститут стратегічних досягнень узагальнив досвід регулювання економіки й виокремив кілька моделей сучасної ринкової економіки, з властивими для них методами.

У *ліберальній (американській) моделі* передбачається втручання в економіку держави за залишковим принципом, тобто втручання в ті процеси, які не регулюються ринковим механізмом. Державне регулювання зводиться до встановлення правил гри, створення належних умов для ведення бізнесу, вирішення проблем соціального характеру, використання державних інвестицій.

У *неоліберальній (німецькій) моделі* державне регулювання орієнтовано на усунення перешкод для конкуренції, стимулювання розвитку малого бізнесу, збільшення зайнятості, соціальної спрямованості розвитку ринку, економічної безпеки для працівників, вирівнювання доходів, соціальне страхування, забезпечення мінімальної оплати праці.

У *європейсько-кейнсіанській моделі* передбачено значну частку державного сектору в економіці країни. Державна власність концентрується в енергетиці, вугільній, газодобувній промисловості, машинобудуванні, фінансовій сфері. Бюджет розглядається як засіб впливу на попит і витрачається переважно на інвестиції та структурні зміни. Ця модель характеризується високим рівнем узгодженості заходів, що реалізує держава.

У *соціал-демократичній (шведській) моделі*, яка впроваджується у скандинавських країнах і частково в Португалії, Іспанії, передбачено посилену увагу до соціальної сфери, рівня зайнятості, соціального забезпечення, трудових відносин і жорсткої політики доходів. Головним орієнтиром цієї моделі є забезпечення максимально сприятливих умов для виявлення кожним суб'єктом власної суспільно-корисної активності, активне втручання держави в процес розподілу й перерозподілу доходів, створення сильної системи соціального захисту, домінування ідей рівності й солідарності.

У *японській моделі* ринкового господарства передбачено досить високий рівень керованості з допомогою позадержавних об'єднань, рад, особливої ролі фінансово-банківських установ. Основні фонди держави майже повністю зосереджено в галузях інфраструктури, що допомагає створити сприятливі умови для розвитку приватного сектора економіки. Японська модель регулювання будується шляхом поєднання державних і приватних інтересів на основі застосування позаекономічних важелів-

планів, прогнозів, програм, рекомендацій тощо. У регулюванні домінує психологія колективізму, солідарності, підпорядкування особистих інтересів колективним і державним.

Основні функції державного регулювання економіки:

- регулювання макроекономічних процесів і пропорцій;
- регулювання зовнішньоекономічних відносин;
- розроблення й регулювання науково-технічної, інвестиційної та соціальної політики;
- захист внутрішнього товаровиробника й пріоритетних виробництв;
- розроблення й регулювання регіональної політики;
- соціальний захист населення;
- захист особи, інтересів товаровиробника й держави;
- утримання й забезпечення ефективної роботи органів державної влади.

У період становлення ринкових відносин до цих функцій долучаються додаткові:

- формування інститутів державного регулювання економіки;
- створення умов та інфраструктури існування ринку;
- розвиток місцевого самоврядування;
- здійснення програм роздержавлення й приватизації власності;
- підтримка підприємництва, стимулювання конкуренції;
- здійснення цінової політики;
- кредитно-грошове регулювання, контроль за грошовим обігом.

Об'єктом регулювання є господарства країни, регіонів, областей, міст і районів, а також соціально-економічні процеси: економічний цикл, структура економіки, інвестиційна діяльність, інноваційні процеси, грошовий обіг, інфляція, ціни, платіжний баланс тощо.

Суб'єктом регулювання є держава в особі державних органів управління (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій), яка для розв'язання складних соціально-економічних проблем, усебічного врахування інтересів залучає наукові установи, політичні партії, громадські та релігійні організації.

13.4 Реалізація економічної політики держави

Реалізація державної економічної політики – це неперервний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади й інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу ж після схвалення й легітимації державної економічної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату.

Складником здійснення державної економічної політики є визначення механізму її реалізації, який містить сукупність засобів, методів і ресурсів,

що забезпечують виконання заходів, запланованих відповідно до поставлених завдань. Основними заходами є організаційно-управлінські, нормативно-правові, фінансово-економічні, соціально-психологічні.

Головне значення у здійсненні державної економічної політики мають органи виконавчої влади на всіх рівнях – від центральних і до місцевих структур. Друге місце звичайно посідають неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й часто беруть у ній найактивнішу участь. Інші учасники відіграють тут епізодичну роль, це стосується й органів представницької влади.

Неурядові організації можуть надати допомогу під час розв'язання складних питань, обґрунтування нових ідей і формування зворотного зв'язку; надати засоби мобілізації ресурсів; підтримати політичну стратегію й окремі програми.

Групи інтересів можуть створювати й фінансувати державні організації для посилення своїх позицій і лобювання певної економічної політики. Отже, не тільки інтереси окремих соціальних груп або всього суспільства створюють політику, але й певна політика може створювати групи інтересів.

Загалом відносини між учасниками мають характер, який визначається підтримкою і співпрацею, діловим партнерством, компромісами, конфліктами.

Концепція державної економічної політики не може мати безконфліктного характеру, оскільки кожна регулівна акція неминуче зачіпає чиїсь інтереси, змінює мотивацію господарської поведінки суб'єктів. Тому в концепції, що розробляється, має враховуватися, які групи господарських суб'єктів виграють, а які зазнають збитків від здійснення цієї концепції, як зміняться відносини між господарськими групами за інтересами, які нові проблеми можуть виникнути і як вони відобразяться на соціально-політичному або економічному становищі країни.

Формування й реалізація державної економічної політики зазвичай здійснюються за чотири етапи; цей процес іще називають політичним циклом:

1-й етап – визначення суспільних проблем і цілей політики (ініціювання політики);

2-й етап – розроблення й легітимація державної економічної політики (формування політики);

3-й етап – здійснення й моніторинг державної економічної політики (здійснення політики);

4-й етап – оцінювання й регулювання державної економічної політики (оцінювання політики).

Важливо зазначити, що в розробленні й реалізації державної економічної політики беруть участь приватні й суспільні структури й організації, а не тільки органи державної влади й управління. Це дуже ускладнює процес розроблення й провадження політики, оскільки наведені

структури прагнуть обстоювати свої групові інтереси, і часом буває важко знайти розумний компроміс і дійти згоди.

На основі комплексного аналізу проблем, урахування їх специфіки й чинників, які впливають на проблеми, визначають цілі й завдання економічної політики. Це дає змогу вибрати основні напрями та передбачити сукупність заходів для розв'язання тієї чи іншої проблеми. Одночасно формується механізм реалізації державної економічної політики, що забезпечує виконання накреслених цілей і завдань.

Існують три методологічні підходи до реалізації державної економічної політики, у яких цей процес розглядається з різних боків:

1) реалізація як лінійний процес. При цьому основними організаційними умовами її успішного виконання є:

- ясні цілі діяльності й стандарти виконання функцій;
- наявність необхідних ресурсів (фінансових, матеріальних, інформаційних, людських тощо);
- ефективні організаційні структури;
- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій і їх відносини з владними структурами;
- розвинені комунікації і система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, у тому числі виконавчої й законодавчої влади, центральної, регіональної і місцевої влади, центральних органів виконавчої влади;
- умотивований і кваліфікований персонал;

2) реалізація політики як комплекс дій різних державних структур, пов'язаних з адаптацією всіх учасників, насамперед вищих керівників, протягом усього здійснення політики до умов і завдань, які доводиться розв'язувати, з умінням узгоджувати свої інтереси й формувати партнерські відносини. Тут багато важать інформаційні системи й канали зворотного зв'язку, що дають можливість дізнаватися про нові події і про результати діяльності і на цій основі регулювати свою роботу, виходячи з місії і цілей організації або індивіда;

3) реалізація політики як діяльність за певними правилами – як формальними, так і неформальними, які встановлюються на самому початку або формуються учасниками здійснення економічної політики на основі нагромадженого досвіду. Разом з тим важливе значення має організаційна культура, що впливає на характер відносин між учасниками.

Ефективність реалізації залежить не тільки від здійсненості поставлених цілей, а й від взаємодії всіх учасників та організаторів цього процесу.

Загалом вирізняють такі типи учасників реалізації економічної політики: окремі індивіди, організовані групи, державні інститути й організації. Останні зазвичай класифікують за двома критеріями: рівнем управління й характером організації.

Рівень управління: центральний, регіональний, місцевий.

Характер організацій: центральні органи влади – президент і його адміністрація, уряд і його апарат; законодавчі органи влади – парламент і його структури, депутати; виконавчі органи влади – їхні керівники й працівники апарату; судові органи влади – суд, прокуратура; неурядові організації – профспілки, групи інтересів, приватні компанії і фірми, ЗМІ, наукові центри й дорадчі органи.

Можна сформулювати кілька загальних принципів, дотримання яких сприяє реалізації економічної політики:

- зменшення рівнів управління й спрощення організаційних структур;
- створення ефективного механізму координації й тісної співпраці між учасниками реалізації політики;
- надання певної міри самостійності й автономії виконавчим організаціям;
- систематичне оцінювання результатів роботи й удосконалення механізму підзвітності;
- використання сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем.

Оцінювання реалізації державної економічної політики – це сукупність механізмів і методів вивчення й вимірювання фактичних результатів державної економічної політики або її окремих програм.

Головна мета оцінювання полягає в тому, щоб зібрати дані й проаналізувати інформацію про кінцеві або проміжні результати, а потім використати її для вдосконалення економічної політики або підвищення якості рішень, що приймаються; з'ясування результатів і наслідків здійснюваної економічної політики.

Результати оцінних досліджень зазвичай використовують для розв'язання таких завдань:

- створення зворотного зв'язку для поліпшення програми;
- отримання додаткової інформації, що допомагає прийняти рішення у разі завершення певного циклу програми;
- надання інформації для вищих керівників, коли вирішується доля програми.

Оцінювання також можна застосовувати як засіб впливу певної групи на державну економічну політику.

Запитання та практичний кейс до розділу 13

Запитання до розділу 13

- 1 Охарактеризуйте сучасну економічну систему.
- 2 Які існують напрями діяльності та функції держави в економічній сфері?
- 3 У чому полягає Державне регулювання економіки?

- 4 Назвіть функції державного регулювання економіки.
- 5 Які підходи до реалізації державної економічної політики?

Практичний кейс до розділу 13

Уявіть, що Ви – працівник органів публічної влади. Запропонуйте перелік заходів для реалізації таких завдань:

- 1 Розвиток інноваційної діяльності в місті.
- 2 Забезпечення умов для розвитку будівництва в регіоні.
- 3 Забезпечення безпеки доріг.
- 4 Зменшення рівня шуму в окремих мікрорайонах міста.
- 5 Поліпшення благоустрою прибудинкових територій.

Підсумком роботи буде презентація результатів роботи.

14 НАЙВАЖЛИВІШІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

14.1 Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства й бізнесу

Важко переоцінити значення бізнесу як одного із основних механізмів розвитку цивілізації на нашій планеті, це добре усім відомо і не потребує доказів. Однак, з іншого боку, саме бізнес може стати руйнівним фактором для цієї цивілізації.

Що стосується економічного розвитку, то при наявності високого рівня науково-технічного потенціалу в різних країнах усе частіше повторюються кризові явища, які періодично переростають у світові. Отже бізнес є дуже впливовим фактором у розвитку суспільства і яке значення він буде мати надалі, залежить від кожного із нас незалежно від посади й соціального становища, оскільки усі ми тією чи іншою мірою причетні до бізнесу.

Щоб визначити перспективне значення у відносинах бізнесу й суспільства, насамперед слід з'ясувати, по перше, які цілі й завдання ставить перед собою суспільство і які складові є базою й підґрунтям для його розвитку. По друге, яке місце сьогодні посідає бізнес у системі взаємовідносин з іншими структурами і на скільки його діяльність відповідає потребам суспільства.

Є люди, що розглядають організацію як економічну цілісність, яка має тільки турбуватися про ефективність використання своїх ресурсів. Цю точку зору активно підтримував лауреат Нобелівської премії Мілтон Фрідмен. Він стверджував, що істинне значення бізнесу полягає у використанні його енергії й ресурсів у діяльності, яка спрямована на збільшення прибутку за умови, що він дотримується правил, бере участь у відкритій конкурентній боротьбі без шахрайства й обману.

З іншого боку, є думка, згідно з якою організація – це дещо більше, ніж економічна цілісність. Сучасна організація є елементом оточення з багатьма складовими, від яких залежить саме існування організації. До таких складових відносять місцеві спілки, споживачів, постачальників, засоби інформації, групи суспільного тиску, спілки або об'єднання, робітників і власників акцій. Це різноманітне суспільне середовище може істотно впливати на досягнення організацією її мети, тому організації доводиться врівноважувати чисто економічну мету з економічними й соціальними інтересами цих складових середовища.

Згідно з цією точкою зору організації є відповідальними перед суспільством, у якому функціонують зайнятість, прибуток і дотримання закону. Організації мають спрямувати частину своїх ресурсів і зусиль соціальними каналами. Вони зобов'язані жертвувати на добробут і вдосконалення суспільства, відповідально діяти в таких численних сферах, як захист життєвого середовища, охорона здоров'я й безпеки, громадянські права, захист інтересів споживачів тощо.

Організаційні цінності також мають велике значення для діяльності організації. Правдивість цієї тези підтверджується й тим фактом, що більшість людей перебувають на другому етапі морального розвитку, тобто вони вважають, що їх обов'язок складається з виконання зобов'язань перед іншими людьми відповідно до їх очікувань. Корпоративна культура найсерйознішим чином впливає на поведінку членів організації. Наприклад, розслідування у нафтовій промисловості США виявило, що розкрадання сприймалися більшістю працівників як належне. Співробітники багатьох компаній упевнені, що якщо вони не будуть робити так, як усі (тобто як заведено), то ризикують утратити своє місце.

Культура організації аж ніяк не єдине джерело впливу на етику, але є наймогутнішою з цих сил, тому що зумовлює цінності компанії. До інших належать прийняті в компанії правила й політика, система винагород, міра турботи організації про своїх членів, система добробуту, відповідність принципів організації праці законодавчим і професійним вимогам, лідерство й процес прийняття рішень.

Суперечки про значення бізнесу в суспільстві породили численні аргументи за і проти соціальної відповідальності.

Аргументи на користь соціальної відповідальності:

- сприятливі для бізнесу довгострокові перспективи. Підприємства, соціальні дії яких поліпшують життя місцевого населення і ліквідують необхідність державного регулювання, можуть мати власний інтерес через вигоди, що забезпечуються участю в житті суспільства;

- змінення потреб і надій широкої публіки;
- наявність ресурсів для надання допомоги у вирішенні соціальних проблем;

- моральні зобов'язання бути соціально відповідальними.

Аргументи проти соціальної відповідальності:

- порушення принципу максимуму прибутку;
- витрати на соціальні потреби;
- недостатній рівень звітності перед широкою публікою;
- нестача вміння вирішувати соціальні проблеми, тобто невміння задовольнити соціальні потреби, непрофесіоналізм;
- застосування соціальної відповідальності тільки з рекламною метою.

Соціальна зорієнтованість бізнесу, зі свого боку, забезпечується державною підтримкою підприємництва.

Інституційні засади державної підтримки підприємницької діяльності містять: наявність організаційної структури; наявність ринкової інфраструктури; інформаційно-консультаційне забезпечення підприємництва; кадрове забезпечення; науково-методичне забезпечення; моніторинг державної підтримки.

Мета державної підтримки підприємницької діяльності:

- створення умов для позитивних структурних змін в економіці;
- сприяння формуванню й розвитку підприємництва, становлення підприємництва як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпечення постійного позитивного розвитку суспільства;
- підтримка вітчизняних виробників;
- формування умов для забезпечення зайнятості населення, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць.

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється за такими напрямками:

- формування інфраструктури підтримки й розвитку підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів підприємництва;
- установа системи пільг для суб'єктів підприємництва;
- запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансово-кредитна підтримка підприємництва;
- залучення суб'єктів підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних і регіональних потреб.

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади з питань регуляторної політики й підприємництва, іншими центральними органами виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень сприяє розвитку малого підприємництва, спрямовує, координує й контролює діяльність органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики щодо його підтримки.

Центральний орган виконавчої влади з питань регуляторної політики та підприємництва в межах своїх повноважень бере участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики розвитку малого підприємництва.

Програми підтримки підприємництва містять такі положення:

- про фінансово-кредитну й інвестиційну підтримку суб'єктів підприємництва;
- забезпечення участі суб'єктів малого підприємництва у виконанні поставок для державних, регіональних та місцевих потреб;
- удосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;
- сприяння створенню інфраструктури розвитку підприємництва;
- пропозиції щодо встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва, у тому числі пом'якшення податкової політики;
- допомогу в матеріально-технічному й інформаційному забезпеченні.

Держава сприяє створенню ефективної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів для підприємницької діяльності, розробленню навчальних планів, програм і методичних посібників для підготовки підприємців залежно від рівня їх базової підготовки й термінів навчання, підвищення кваліфікації учителів і викладачів, використання державних телерадіоканалів для навчання широких верств населення основам підприємницької діяльності.

Для сприяння розвитку підприємництва в Україні також передбачається проведення комплексу наукових досліджень, пов'язаних з проблемами розвитку підприємництва; розроблення й упровадження нових підходів і методів щодо аналізу й прогнозування розвитку цього сектору економіки; вивчення світового досвіду з питань формування державної політики сприяння розвитку підприємництва.

Функціональні (цільові) форми й методи державної підтримки підприємництва умовно можна поділити на такі складові: матеріально-технічна підтримка; науково-технічна (інноваційна) підтримка; фінансово-інвестиційна підтримка; податкове регулювання та сприяння самофінансуванню бізнесу; зовнішньоекономічне регулювання й захист національних підприємств; екологічне регулювання бізнесу.

Отже, зв'язок економіки й суспільства забезпечує цілісне функціонування економіки як складної системи, у якій діють суб'єкти економіки, від поведінки яких залежать кінцеві результати економічного розвитку. Активність суб'єктів суспільства залежить від стану й регулятивних можливостей економічної культури; місця й значення соціальних груп у структурі економічних зв'язків; динаміки їх переміщення й ієрархії цієї структури; здатності специфічних соціальних механізмів регулювати економічні відносини.

14.2 Розвиток державно-приватного партнерства

Державно-приватне партнерство – це сукупність форм середньо- і довгострокової взаємодії держави й бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах розподілу ризиків, компетенцій і відповідальності, визначених у контракті й нормативних актах, що діють на момент його підписання.

Головна мета державно-приватного партнерства (ДПП) – це об'єднання досвіду й умінь різних державних і приватних партнерів з таким розрахунком, щоб гарантувати досягнення найкращих матеріальних і фінансових результатів у суспільно значущих сферах життя з максимальною взаємною вигодою для обох сторін. Як впливає зі світової практики, ДПП сприяє концентрації матеріальних, фінансових ресурсів, особливо позабюджетних джерел для реалізації дійсно суспільно значущих проектів і програм з використанням коштів місцевих бюджетів та об'єктів державної й комунальної форм власності.

Завдання ДПП можуть бути різними: оновлення парку обладнання; оптимізація технологічних процесів, розвиток наукомістких виробництв, створення нових технологій, поліпшення системи керування матеріальними й фінансовими ресурсами; поліпшення діяльності організацій, репутації місцевих органів влади, підвищення продуктивності праці та якості продукції тощо.

Державно-приватне партнерство має властиву для його учасників мотивацію. Держава бачить в приватному секторі додаткові фінансові ресурси, ефективний менеджмент і розраховує отримати вигоду з цього. Вигоди від ДПП для держави:

- можливість залучення додаткових джерел фінансування у важливі для місцевої громади сектори економіки й об'єкти;
- більш гнучка та дієва, ніж традиційна бюрократія, система керування проектом, що підвищує ефективність державних видатків. У партнерстві менеджмент приватних організацій є більш ефективним, тому що процеси прийняття й реалізації управлінських рішень є більш демократичними;
- збільшення податкових надходжень;
- чітке визначення відповідальності;
- розвиток приватної ініціативи;
- диверсифікація ризиків від володіння, керування майном і його використання;
- вирішення соціальних проблем;
- підвищення загального рівня виробництва.

Вигоди від ДПП для бізнесу, який співробітничав з державою на господарському рівні:

- послаблення адміністративних бар'єрів;
- одержання підтримки за рахунок адміністративних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів держави, визнаючи в

державних або муніципальних органах влади стабільного партнера. Приватний бізнес бере на себе основний комерційний ризик роботи на ринку і зазвичай має найбільшу частину прибутку;

- диверсифікація своїх комерційних ризиків;
- чітке визначення меж відповідальності;
- доступ до державної інфраструктури на пільгових умовах;
- використання нових можливостей для розвитку інноваційного бізнесу.

Таким чином, важливо зазначити, що для влади ДПП – це не субсидії приватному бізнесу, не конкурсний розподіл бюджету і не приватизація; для бізнесу ДПП – це не добродіяльність і не корпоративна соціальна відповідальність; для банків ДПП – це не складчина влади й бізнесу. ДПП сильно змінює господарські зв'язки і взаємини між владою й бізнесом у бік більшої гнучкості й довгострокової ефективності.

Об'єкти державно-приватного партнерства – це об'єкти, що є державною або комунальною власністю або належать Автономній Республіці Крим. Об'єктами ДПП можуть бути наявні, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр, а також створювані або придбані об'єкти. Наприклад, у світі ДПП є поширеним у таких сферах:

- енергетика (виробництво електрики, її передання й доставка; передання й доставка природного газу);
- телекомунікації (дротовий або мобільний внутрішній зв'язок; міжнародний зв'язок);
- авіатранспорт (будівництво й експлуатація злітно-посадкових смуг в аеропортах); залізниці (включаючи основні фонди, перевезення вантажів, міжміські та місцеві перевезення пасажирів); платні автодороги, мости, магістралі, тунелі; утримання портової інфраструктури, терміналів, каналів;
- водопостачання й каналізація (видобуток питної води та її доставка; каналізація та очищення стічних вод) тощо.

Узагалі, традиційним є те, що проекти ДПП успішно впроваджуються в тих галузях, де можливим є пряме стягнення бізнесом плати за надані послуги і за які держава традиційно несе відповідальність.

Передання об'єктів, що є державною або комунальною власністю приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в межах ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства.

Право власності на об'єкти, що є добудованими, перебудованими, реконструйованими в межах державно-приватного партнерства, належить державному партнеру.

Форми угод проектів ДПП. Співпраця держави й приватного сектора під час реалізації проектів ДПП відображається в різних формах угод

залежно від повноважень з проведення різних видів робіт, інвестиційних зобов'язань сторін, прав власності.

Найбільш популярними формами угод є такі:

- BOT (*Build – Operate – Transfer* – будівництво – управління – передання) є класичним варіантом концесії. Концесіонер здійснює будівництво й експлуатацію (в основному на підставі права власності) протягом устанавленого строку, після чого об'єкт передається державі;
- BTO (*Build – Transfer – Operate* – будівництво – передання – управління) – класична концесія. Концесіонер будує об'єкт, який передає державі у власність відразу після завершення будівництва, після чого його передають в експлуатацію концесіонеру;
- BOO (*Build – Own – Operate* – будівництво – володіння – управління). Концесіонер будує об'єкт і надалі його експлуатує, володіючи ним на праві власності, термін дії якого не обмежується;
- BOOT (*Build – Own – Operate – Transfer* – будівництво – володіння – управління – передання) – володіння й користування збудованим об'єктом на праві приватної власності здійснюється протягом певного терміну, після якого об'єкт переходить у власність держави;
- BBO (*Buy – Build – Operate* – купівля – будівництво – управління) – це форма продажу, яка містить відновлення або розширення наявного об'єкта. Держава продає об'єкт приватному сектору, який виконує необхідні вдосконалення для ефективного управління та ін.

14.3 Підтримка й захист конкуренції

Правову основу системи захисту економічної конкуренції становлять Конституція України та закони України про Антимонопольний комітет України, про захист економічної конкуренції й про захист від недобросовісної конкуренції. Центральне місце в системі захисту економічної конкуренції в Україні посідає Антимонопольний комітет України, який здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо захисту економічної конкуренції.

Суспільна (громадянська) складова системи захисту економічної конкуренції сьогодні знаходиться на стадії розвитку й містить недержавні інституції, діяльність яких сприяє утвердженню в суспільстві чесних звичаїв у підприємстві, розвитку добросовісної, суспільно корисної конкуренції.

У сфері розвитку конкурентної культури суспільства до першочергових завдань належать:

- налагодження взаємодії з громадськими організаціями підприємців, які функціонують на основі професійних кодексів етики й охоплюють підприємців за різними галузями і напрямками діяльності;
- сприяння створенню умов для функціонування громадських організацій, професійних об'єднань, які представляли б інтереси певної галузі, споживачів тощо у сфері конкурентних правовідносин;

- пропаганда цінностей добросовісної конкуренції з використанням засобів масової інформації.

За змістом у системі державного захисту економічної конкуренції, яка склалася в Україні, передбачено:

- виявлення й припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції внаслідок узгодженої поведінки суб'єктів господарювання, зловживання ринковою владою суб'єктами господарювання, які займають монопольне (домінантне) становище, або дій державних органів;

- виявлення й припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до спотворення конкуренції внаслідок дій суб'єктів господарювання (недобросовісна конкуренція) або державних органів;

- запобігання недопущенню, усуненню, обмеженню або спотворенню конкуренції шляхом внесення відповідних пропозицій до інших державних органів і формування конкурентної свідомості в суспільстві;

- запобігання негативному впливу рішень державних органів на конкуренцію шляхом попереднього узгодження проектів рішень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю;

- запобігання можливостям обмеження конкуренції внаслідок здобуття ринкової влади шляхом попереднього контролю за концентрацією суб'єктів господарювання (злиттям, придбанням, набуттям суб'єктами господарювання контролю один над одним в інший спосіб, спільним створенням підприємств);

- запобігання недопущенню, усуненню або обмеженню конкуренції внаслідок узгодження поведінки учасників ринків шляхом попереднього контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання.

Щоб політика на сучасному етапі була конкурентною, передбачається здійснення комплексу заходів щодо формування ефективного конкурентного середовища, зменшення частки монопольного сектору в економіці України, удосконалення правил конкуренції, упровадження сучасних методів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, зменшення частки монопольного сектору у внутрішньому валовому продукті до 10–12 відсотків, захисту й підтримки конкуренції, розвитку її інституційного забезпечення.

Метою конкурентної політики є створення нормальних, однакових умов для роботи всіх суб'єктів підприємницької діяльності й захист їх від антиконкурентних дій монополій та органів влади.

Основними напрямками конкурентної політики держави є:

- створення умов для існування й розвитку добросовісної конкуренції;
- недопущення зловживання монопольним становищем на ринку;
- недопущення неправомірного обмеження конкуренції;
- недопущення недобросовісної конкуренції;

- створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель.

Для створення умов існування й розвитку добросовісної конкуренції передбачається:

- розвиток законодавства про захист економічної конкуренції;
- забезпечення однакових умов здійснення підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності;
- контроль за процесами злиття підприємств та іншими видами економічної концентрації;
- забезпечення прозорості процесу приватизації;
- створення всеохопної системи підтримки й захисту економічної конкуренції;
- упорядкування й оптимізація системи державної підтримки окремих суб'єктів господарювання й галузей економіки;
- подолання негативного впливу тіньового сектора економіки на конкуренцію;
- додержання конкурентних засад під час примусової реалізації майна, удосконалення порядку реалізації майна з метою забезпечення відкритості процедур.

Для недопущення зловживання монопольним становищем на ринку передбачається вдосконалення механізмів формування цін (тарифів) суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на монопольних ринках, порядку нормування витрат і втрат з метою стимулювання їх зменшення у природних монополіях, формування дієвих засобів контролю у цій сфері.

Для недопущення неправомірного обмеження конкуренції передбачається: забезпечення діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в межах повноважень і в спосіб, передбачених у Конституції і законах України; контроль за обмежувальною й дискримінаційною діяльністю суб'єктів господарювання.

Для недопущення недобросовісної конкуренції передбачається контроль за антиконкурентними узгодженими діями суб'єктів господарювання; розміщення роз'яснювальних матеріалів у засобах масової інформації та інші профілактичні дії щодо ознайомлення підприємців з вимогами конкурентного законодавства.

Для створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель передбачається:

- контроль за дотриманням законодавства щодо державних закупівель;
- відкритість і прозорість усіх стадій державних закупівель;
- недискримінація учасників;
- запобігання проявам корупції;
- сприяння захисту інтересів вітчизняного виробника.

До засобів антимонопольного регулювання належать:

- обмеження на встановлення вищого рівня цін і тарифів, запровадження граничних нормативів рентабельності;
- декларування змінення цін;
- установлення стандартів і показників якості для товарів і послуг;
- квотування обсягів виробництва товарів (послуг);
- використання державних замовлень;
- розподіл ринків;
- тарифне регулювання імпорту й експорту товарів та ін.

Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність на підставі законодавства про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах, установлених у Конституції України, і складається із законів України про захист економічної конкуренції, про Антимонопольний комітет України, про захист від недобросовісної конкуренції та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні й реалізації конкурентної політики України, яка здійснюється за такими напрямками:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, виявлення й припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції та запобігання їм;
- контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання;
- контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції (містить, зокрема, взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління й контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції й демонополізації економіки; надання обов'язкових для розгляду рекомендацій і внесення зазначеним суб'єктам пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції; участь у розробленні й унесення в установленому порядку пропозицій щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки; міжнародне співробітництво з питань, які належать до компетенції Антимонопольного комітету України);
- методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції (складається з узагальнення й аналізу практики застосування законодавства про захист економічної конкуренції, здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів та

надання рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції).

Проте, незважаючи на постійне вдосконалення, нормативно-правовий механізм конкурентної політики в Україні, за думкою експертів, залишається досить складним у практичному застосуванні. Це зумовлено насамперед тим, що правомірність чи неправомірність більшості діянь суб'єктів господарювання, особливо таких, як узгоджені дії, або таких, що вчиняються суб'єктами господарювання, які мають ринкову владу (посідають монопольне становище), визначається лише шляхом оцінювання можливих наслідків цих діянь для ринку через вплив на умови конкуренції, який вони можуть мати.

Саме тому, сьогодні є надзвичайно актуальним питання місця держави у розвитку конкурентних відносин, формуванні культури конкуренції та проконкурентної свідомості. Держава в особі її компетентних органів сьогодні не повинна бути лише суворим спостерігачем за тим, чи дотримуються встановлених нею правил суб'єкти господарювання, а сама намагається зайняти активну позицію у співпраці з учасниками ринку, хоча, зрозуміло, така співпраця не може бути результатом активності лише однієї сторони.

14.4 Недопущення зловживання монопольним становищем на ринку

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України про захист економічної конкуренції суб'єкт господарювання посідає монопольне становище на ринку товару, якщо на цьому ринку в нього немає жодного конкурента, не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

Монопольним вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

Монопольним також може бути визнаним становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

Нарівні із зазначеними нормами є спеціальні умови щодо встановлення монопольного становища кожного з кількох суб'єктів господарювання.

По-перше, вважається, що кожен з двох або більше суб'єктів господарювання займає монопольне становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених у частині першій цієї статті.

По-друге, монопольним вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі

умови: сукупна частка не більш ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків; сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків і при цьому вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини 4 статті 12.

Відповідно до законодавства України само по собі займання суб'єктом господарювання монопольного становища не є протиправним. Найчастіше зловживання монопольним становищем набирає форми завищення цін і зниження якості товарів і послуг.

Відповідно до статті 13 Закону України про захист економічної конкуренції зловживання монопольним становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

Зловживанням монопольним становищем на ринку, зокрема, визнається:

- установлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б установити за умов існування значної конкуренції на ринку;
- застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих причин;
- зумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору;
- обмеження виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим суб'єктам господарювання, покупцям, продавцям;
- часткова або повна відмова від придбання або реалізації товару, якщо немає альтернативних джерел реалізації товару;
- суттєве обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання на ринку без об'єктивно виправданих причин;
- створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) або усунення з ринку продавців, покупців, інших суб'єктів господарювання.

Особливістю цього виду порушення законодавства про захист економічної конкуренції є здійснення суб'єктом господарювання, який займає монопольне становище на ринку, таких дій, що були б неможливими в умовах ефективної конкуренції на ринку. Це, зокрема, отримання прибутку, зумовленого не ефективністю діяльності або високою

продуктивністю, а неправомірним використанням свого домінуючого становища на ринку, або утримання чи посилення такого становища шляхом усунення з ринку конкурентів або обмеження їх доступу на ринок.

Запобігання, виявлення й припинення зловживань монополюючим становищем є напрямом роботи Антимонопольного комітету України, що в сучасних умовах забезпечує найбільший безпосередній соціально-економічний ефект. Це випливає з того, що функціонування ринків природних монополій, ринків господарської діяльності державних органів, багатьох інших монополізованих ринків безпосередньо зачіпає життєві інтереси найширших кіл громадян України. Відповідно саме на запобіганні, виявленні та припиненні зловживань монополюючим становищем насамперед на соціально значущих ринках концентруються основні зусилля органів Антимонопольного комітету України.

Таким чином, політика недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку містить:

- контроль за діями органів державної виконавчої влади, органів місцевого й регіонального самоврядування, суб'єктів господарювання, що можуть призвести до виникнення нових монополюючих утворень, збільшення частки й посилення впливу на ринку наявних монополюючих утворень;
- отримання необхідної інформації для прийняття рішень з питань розвитку й захисту економічної конкуренції, зокрема демонополізації економіки, антимонопольного регулювання, контролю за узгодженими діями;
- контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- захист інтересів суб'єктів господарювання, груп суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень;
- розгляд Антимонопольним комітетом України справ про порушення антимонопольного законодавства, у тому числі про зловживання монополюючим становищем, неправомірні угоди, дискримінацію підприємців з боку державних органів, примусовий поділ монополюючих утворень;
- ужиття Антимонопольним комітетом України заходів у межах чинного законодавства щодо накладення на посадових осіб і підприємців штрафів;
- вилучення незаконно одержаного внаслідок порушення антимонопольного законодавства прибутку та компенсація збитків, заподіяних внаслідок цього.

Запитання та практичний кейс до розділу 14

Запитання до розділу 14

- 1 Назвіть нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу.
- 2 Яким є розвиток державно-приватного партнерства?

- 3 Які положення містить програма підтримки та захисту конкуренції?
- 4 Опишіть політику недопущення зловживань монопольним положенням на ринку.
- 5 У чому полягає державне регулювання економіки?

Практичний кейс до розділу 14

Місто «У» має проблеми зі зношеністю та неефективністю своєї інфраструктури, включаючи дороги, водопостачання, транспортні мережі й громадський транспорт. Влада має обмежений бюджет на ремонт і поліпшення інфраструктури, тому вони розглядають можливість залучення приватних інвесторів через державно-приватне партнерство. Визначте переваги й недоліки державно-приватного партнерства при розбудові й управлінні міською інфраструктурою.

15 ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

15.1 Відповідальність органів державної влади у сфері публічного управління

Значну частину відносин у суспільстві врегульовано правовими нормами, які дають змогу впроваджувати, збалансовувати державні й суспільні інтереси з інтересами особистості, колективу й т. ін. Недотримання норм права (правопорушення) пов'язано зі спричиненням шкоди відповідним суспільним відносинам, а отже, певною мірою суспільству в цілому. Причому для того щоб скоїти правопорушення, не обов'язково вчиняти яку-небудь дію, пов'язану з недотриманням вимог правової норми. Правопорушення може бути скоєно і внаслідок бездіяльності.

Така поведінка, яка виявляється в бездіяльності стосовно виконання своїх службових обов'язків, є правопорушенням – халатністю. Відповідно до ст. 367 Кримінального кодексу України службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотної шкоди правам, які охороняються законом, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб, карається штрафом від 50 до 150 неоподатковуваних мінімальних доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на строк до 3 років. Будь-які правопорушення – це протиправні дії, пов'язані з порушенням правової норми.

Правопорушення – це така дія, яка може виражатись як у конкретній дії, так і в бездіяльності, порушує вимогу правової норми й тим самим заподіяла шкоди суспільним відносинам. Ці дії є суспільно небезпечними, оскільки правопорушник посягає на встановлений у державі правопорядок і

передбачені Законом суспільні відносини, що охороняються правовими нормами.

Правопорушення характеризується такими ознаками, як суб'єкт і об'єкт правопорушення, об'єктивна й суб'єктивна сторони правопорушення. Суб'єктом правопорушення може бути як фізична (група осіб), так і юридична (підприємство, об'єднання, організація та ін.) особа. Об'єктом правопорушення є суспільні відносини, які регулюються правовими нормами. Об'єктивну сторону правопорушення становлять протиправна дія (бездіяльність), її суспільно шкідливі наслідки й причинний зв'язок між ними. Суб'єктивна сторона правопорушення містить 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.

Юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, яка полягає в застосуванні до винних у скоєнні правопорушення осіб заходів державного примусу, виражених у санкціях правових норм.

Мета застосування юридичної відповідальності полягає не тільки в покаранні винної особи, але й в профілактиці правопорушень. Як відповідь держави на правопорушення юридична відповідальність є заходом, спрямованим на забезпечення чіткого й неухильного дотримання норм права, охорону встановленого в державі правопорядку. Застосування юридичної відповідальності базується на принципах його законності, невідворотності, справедливості й доцільності.

Для підвищення відповідальності й ефективності роботи Кабінету Міністрів України необхідно, щоб його діяльність провадилася відповідно до стратегії, визначеної в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яку необхідно готувати на період здійснення його повноважень. При цьому Кабінет Міністрів України для зосередження на функції реалізації політики повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів або передати іншим легітимним способом свої повноваження адміністративного характеру.

Основну діяльність члени Кабінету Міністрів України мають зосереджувати на роботі в Уряді й Верховній Раді України, у тому числі в урядових і парламентських комітетах.

Урядові рішення мають прийматися лише на засіданнях Кабінету Міністрів України. Участь у його засіданнях мають брати тільки члени Кабінету Міністрів України. Інших осіб можуть запрошувати для розгляду конкретних питань. За загальним правилом засідання Кабінету Міністрів України мають бути закритими з метою забезпечення вільного й відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства й

держави питань доцільно проводити спеціальні засідання Уряду за участі Президента України.

Проекти урядових рішень повинні попередньо розглядатися на засіданнях урядових комітетів. До складу урядових комітетів мають входити лише члени Уряду. Заміщати міністра у роботі урядового комітету може лише заступник міністра (ця посада належить до політичних). Рішення на засіданнях урядових комітетів мають прийматися на основі консенсусу, а в разі неможливості його досягнути питання подається на розгляд Кабінету Міністрів України.

Необхідно усунути дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України й міністерств. Основна робота з підготовки проєктів законів та актів Кабінету Міністрів України має виконуватися міністерствами з їх власної ініціативи.

Секретаріат Кабінету Міністрів, який здійснює організаційне, інформаційне й експертно-аналітичне забезпечення діяльності Уряду, має набути якостей урядового центру європейського типу, який допомагатиме Кабінету Міністрів забезпечувати узгодженість і цілісність політики Уряду.

Секретаріат має здійснювати аналіз відповідності проєктів урядових рішень Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та законам, контролювати дотримання регламентних процедур і вимог до підготовки цих проєктів органами виконавчої влади, проводити моніторинг виконання урядових рішень, інформувати суспільство про діяльність Уряду.

Міністерства є головними органами в системі центральних органів виконавчої влади з формування й реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного й державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Необхідно якнайшвидше завершити розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у міністерствах, для чого передбачити політичну посаду заступника міністра й адміністративну посаду керівника апарату міністерства.

З метою підвищення відповідальності Центральних органів виконавчої влади Міністерства має бути звільнено від невластивих функцій з метою усунення їх дублювання іншими органами виконавчої влади й підвищення ефективності роботи. Обслугові підрозділи апарату міністерства (роботи з персоналом, канцелярія, бухгалтерія тощо) має бути об'єднано в секретаріат міністерства з однотипною структурою для всіх міністерств.

Внутрішню структуру міністерств має бути переглянута з метою оптимізації складу й кількості департаментів. Їх необхідно утворювати, виходячи не з кількості працівників, а з відповідальності за окремі підгалузі або виконання окремих функцій, віднесених до повноважень міністра. Це має привести до істотного зменшення кількості департаментів і їх укрупнення порівняно з наявним станом.

У системі органів виконавчої влади не може бути таких, які б не були підпорядкованими Уряду. Відповідно, наявні сьогодні інші центральні

органи виконавчої влади має бути реорганізовано в урядові органи в системі відповідних міністерств, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження, спрямовані на приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони є відповідальними за формування державної політики в певній сфері, крім органів, передбачених у Конституції України, і незалежних регуляторів.

Для достатнього рівня автономності урядових органів вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями:

- нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу);
- участі у формуванні бюджету урядового органу;
- контролю за діяльністю урядового органу (через внутрішній фінансовий контроль та адміністративний аудит);
- ініціювання змінення керівника урядового органу в разі неналежного виконання ним службових обов'язків.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності й службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків і полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, які юридично визнано протиправними. Як відомо, правопорушення поділяються на злочини й провини.

Невиконання або неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати посадовою (дисциплінарною) провинною. Та чи інша дія (або бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов:

- якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога або положення нормативно-правового акту;
- якщо протиправна дія (бездіяльність) вчинена не навмисно або через необережність (іншими словами, невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать, то така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не є винним у її невиконанні);
- якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що впливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадових обов'язків, зокрема, є недотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомими державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі й гідності громадян).

Дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Її визначено на загальних засадах для всіх громадян. Нарівні з цим для характеру професійної діяльності державних службовців властивими є певні особливості регулювання їх відповідальності. Для державних службовців встановлено підвищену відповідальність, домірність відповідальності обійманій посаді, санкції, які може бути застосовано тільки до них.

Адміністративна відповідальність застосовується органами або посадовими особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглих по роботі або службі.

Чинним законодавством передбачено кримінальну відповідальність посадових осіб за зловживання повноваженнями, перевищення своїх повноважень, відмову в наданні інформації, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання або давання хабаря, службова підробка й халатність. Залежно від характеру цих суспільно небезпечних дій суд призначає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також застосовуватися матеріальна відповідальність, що має правовідновну функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації. Матеріальна відповідальність є відшкодуванням винним службовцем завданих ним збитків.

В умовах змінення парадигми суспільства, трансформаційного періоду розвитку держави найактуальнішим питанням є реальне запровадження обов'язку державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права й свободи людини й громадянина.

15.2 Адміністративна відповідальність

Поняття адміністративної відповідальності, її зміст і обсяг сьогодні залишаються одними з найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки.

Чинне законодавство України не дає означення поняття адміністративної відповідальності, і тому в теорії адміністративного права існує численна кількість точок зору стосовно цього соціально-правового явища.

Юрист В. Б. Авер'янов характеризує адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень.

Учений С. Т. Гончарук характеризує зміст адміністративної відповідальності як специфічної форми реагування держави в особі її компетентних органів на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії й понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку.

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропонував науковець В. К. Колпаков: **адміністративна відповідальність** – це примусове з додержанням установленної процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконав правопорушник.

Теорія адміністративного права виокремлює такі види підстав для адміністративної відповідальності: фактичні (учинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного, тобто наявність ознак такого правопорушення); юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони); процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Суспільні відносини, що регулюються інститутом адміністративної відповідальності, є різними за своїм обсягом і змістом та реалізуються як у матеріальних, так і в процесуальних нормах.

У матеріальних нормах визначено й закріплено:

- завдання, мету адміністративної відповідальності та її значення у профілактиці адміністративних проступків;
- принципи адміністративної відповідальності та її головні функції;
- нормативні акти, у яких адміністративну відповідальність передбачено, ступінь адміністративної протиправності, тобто які з адміністративних проступків є протиправними;
- загальні підстави адміністративної відповідальності;
- види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів;
- адміністративні стягнення – конкретні види адміністративного покарання;
- строки, протягом яких можна притягнути особу до адміністративної відповідальності;
- обставини, які виключають адміністративну відповідальність або звільняють від неї;
- конкретний склад адміністративних проступків.

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. До принципів адміністративної відповідальності належать: верховенство права, законності, доцільності, обґрунтованості,

невідворотності, своєчасності, справедливості, гуманізму, індивідуалізації покарання, відповідності провини та покарання тощо.

Верховенство права є пріоритетним у правовій державі. Цей принцип полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних принципах і правових презумпціях, які зумовлено виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні.

Принцип законності полягає, по-перше, у тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачено в законі, по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки визначені законом компетентні органи, по-третє, органи публічної адміністрації під час вирішення питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в межах передбаченої законодавством компетенції.

Принцип доцільності означає, що адміністративне рішення не завжди ухвалюється, виходячи з нормативного припису. Так, особу, яка вчинила адміністративний проступок, може бути звільнено від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається. Правозастосовні органи повинні установити сам факт вчинення адміністративного проступку, а також установити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Під принципом невідворотності розуміється неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок. Невідворотність адміністративної відповідальності залежить більшою мірою від налагодженості роботи правоохоронних органів, від професіоналізму працівників, уповноважених притягати до відповідальності й застосовувати санкції. Адміністративний проступок, на який не відреагувала держава, заподіює правопорядку серйозної шкоди. Безкарність правопорушника заохочує їх на вчинення нових проступків і дає негативний приклад іншим.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

Принцип справедливості виявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, повинен виходити зі ступеня суспільної небезпеки певного протиправного діяння.

Крім цього, справедливість адміністративної відповідальності виявляється в тому, що за загальним правилом закон зворотної сили не має, проте у випадках скасування або пом'якшення адміністративної відповідальності закон має зворотну силу. Справедливість також виявляється і в тому, що притягнути особу до адміністративної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення не можна.

Принцип гуманізму виявляється у повазі до гідності й прав особи. Виходячи із принципу гуманізму, чиновникам забороняється, прикриваючись формальними процесуальними приписами, принижувати гідність особи, ущемляти її найменші потреби й інтереси. Правозастосування існує лише для того, щоб реалізувати права й обов'язки громадян.

Принцип індивідуалізації покарання потребує відповідності між заходом впливу на правопорушника, що вибирається, і ступенем суспільної небезпеки адміністративного проступку. Застосування цього принципу тісно пов'язане з індивідуалізацією адміністративної відповідальності залежно від ступеня суспільної небезпеки проступку й характеру правопорушника.

Значна схожість спостерігається між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, які мають приблизно однакову ступінь суспільної небезпеки. Характеризуються такими ознаками, як винність, протиправність, караність.

Водночас адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної, зокрема, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративною й дисциплінарною відповідальністю, – їх різною правовою природою. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідні суб'єкти беруть на себе добровільно.

Отже, природа адміністративної відповідальності є публічно-правовою і настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Такі правила є юридичним виразом узагальнень про соціально-корисну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Вони містяться в законах і діють у межах всієї країни, незалежно від територіальних, інституціональних, етнічних, майнових, демографічних, виробничих та інших особливостей регіонів і їх населення. З допомогою цих правил здійснюється зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції й законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством, а також охорона й захист прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установа правопорядку.

Загальнообов'язкові правила підлягають виконанню всіма суб'єктами, незалежно від особистих уявлень про доречність тих чи інших вчинків, при їх порушенні передбачається адміністративна відповідальність.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку й виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. Суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває в трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування в трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку.

Адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, у якому працює правопорушник. Між керівником і порушником дисципліни обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу начальник – підлеглий, а суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначено й зафіксовано в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

Отже, адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності. Для адміністративної відповідальності є властивими кілька специфічних ознак, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій.

Застосування заходів адміністративної відповідальності спричиняє для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти й фактично перетерпає, тим самим правопорушник відповідає перед державою за неправомірну поведінку.

15.3 Дисципліна та забезпечення законності в публічному управлінні

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в публічному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є дисципліна. **Дисципліна** – точне, своєчасне й неухильне додержання встановлених правовими та іншими спеціальними нормами правил поведінки в державному й громадському житті. Дисципліну розглядають в інституціональному, поведінковому, організаційному, виконавському, методичному аспектах.

В інституціональному аспекті дисципліна в публічному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблено й затверджено в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається.

Поведінковий аспект дисципліни виявляється в додержанні норм управлінського (службового) спілкування, виконавського порядку, взаємовідносинах людей в управлінських процесах, морально-психологічному кліматі в колективі.

Організаційний аспект дисципліни виявляється у формуванні основних показників публічного управління, організації взаємодії багатьох елементів управлінської системи, гармонізації управлінського впливу, підвищенні продуктивності управлінських зусиль, оптимізації організаційної структури.

У виконавському аспекті дисципліна характеризується як підпорядкованість певному керівникові, відповідальне ставлення до посадових функцій і повноважень.

Методичний аспект дисципліни виражається в таких моментах: характері регламентування діяльності, якості нормування, інструктуванні управлінської діяльності, повноті управлінської інформації, технічному забезпеченні, обслуговуванні службових місць, професійній підготовці кадрів, моральному й матеріальному стимулюванню.

Дисципліна в державному управлінні розглядається як фактична поведінка персоналу органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському спілкуванні. Завдяки дисципліні формуються такі основні показники державного управління, як системність, результативність, ефективність, раціональність.

Характерною ознакою дисципліни є виконавський зміст, який виражається в тому, що службовці органу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних зовнішніх умов: характеру регламентування, якості нормування та інструктування управлінської діяльності, повноті управлінської інформації, технічного обладнання й обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної й професійної підготовки кадрів, продуманості морального й матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

За критерієм спрямованості й змісту дисципліну в публічному управлінні поділяють на планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну тощо.

Державне управління, у якому б формаційному суспільстві його не здійснювали, не може бути поза планомірністю й плановою дисципліною. Це означає, що необхідно дотримуватися встановленого порядку

складання й доведення до виконавців планів та окремих планових завдань, ресурсного забезпечення, стійкості й виконання планових завдань, показників і нормативів, узгодження строків і порядку діяльності між різними управлінськими компонентами й об'єктами управління.

Договірна дисципліна полягає в дотриманні договірних зобов'язань між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо. Її порушення в будь-якій формі дискредитує державну владу, спричиняє загрозу реалізації управлінських рішень.

Фінансова дисципліна пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави й суспільства і має виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

Службова дисципліна – це добросовісне й відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на обійманій посаді державного службовця. У складному, багатоланковому, ієрархічно організованому державному апараті тільки поведінка державного службовця згідно з юридично встановленими й морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень може забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування.

Штатна дисципліна, яка стосується в основному керівників органів державної влади й органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів. Порушення штатної дисципліни загрожує зниженням ефективності державного управління, нераціональним використанням бюджетних коштів.

Обліково-статистична дисципліна зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне й типове ведення численних документів. Якість статистики залежить насамперед від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості й збіжності, то не можна зробити узагальнення, а отже, статистика втрачає інформаційний характер.

Оскільки в державному апараті мають місце відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає своє значення трудова дисципліна, яка означає поведінку відповідно до умов трудової угоди й трудового законодавства.

Навчальна дисципліна – це дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, під час навчання персоналу державного апарату.

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються відповідальністю, яка є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємозв'язаних сторін і гарантуються суспільством і

державою. Відповідальність формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: усвідомлення обов'язку; оцінювання поведінки; накладання санкцій.

Законність – наявність чинних правових норм відповідної якості, їх послідовне й неухильне виконання всіма суб'єктами права, яке забезпечує позитивну реакцію суспільства.

Надати законності бажаний (людьми, суспільством) стан може тільки узгоджена система зусиль усього суспільства, кожної людини з використанням ними усього арсеналу засобів боротьби за законність.

Важливе місце серед таких засобів посідає побудова державної влади, з одного боку, її поділ по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральної органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади), а з іншого – формування між її підсистемами необхідних стримувань і противаг, а також відносин взаємного контролю. Законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень.

Вирішальне значення у забезпеченні законності в державному управлінні належить судовій владі. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності.

Особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні посідають органи виконавчої влади. У системі виконавчої влади використовують різні засоби забезпечення законності в державному управлінні. Їх суть зводиться до того, що в цій системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії з огляду на їх відповідність законам та іншим нормативним правовим актам.

Йдеться насамперед про зовнішній контроль, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють стосовно інших.

Оскільки виконавча влада має строгу ієрархію, у ній вищі за організаційно-правовим статусом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за статусом. Це так званий загальний контроль, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом.

Крім того, має місце спеціалізований зовнішній контроль за певними видами управлінської діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи і їх підсистеми, наприклад: митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів широкого вжитку, екологічний контроль тощо.

Суттєвим для забезпечення законності в державному управлінні є внутрішній контроль, який здійснюється в органах державної влади й місцевого самоврядування їх керівниками, а також призначеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є

недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці. Проте розвиток правової культури державних службовців, зміцнення в цілому стану законності в державному управлінні може позитивно впливати й на внутрішній контроль.

Дедалі більшу роль у забезпеченні законності в державному управлінні саме демократичної держави має відігравати саме суспільство. Громадські об'єднання та інші структури громадян, засоби масової інформації, профспілкові організації, трудові колективи, соціальні прошарки й професійні групи мають навчатися захищати свої законні інтереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади й місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб.

Законність у державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку, це – логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з іншого – це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «правопорядок» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми і забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку.

Запитання та практичний кейс до розділу 15

Запитання до розділу 15

1. Якою є відповідальність органів державної влади у сфері публічного управління?
2. Сформулюйте принципи адміністративної відповідальності.
3. Наведіть означення дисципліни в публічному управлінні.
4. Як забезпечується законність у публічному управлінні?
5. Назвіть принципи адміністративної відповідальності?

Практичний кейс до розділу 15

З інформаційних джерел підберіть приклади організації й проведення місцевих референдумів в Україні. Наведіть аргументи щодо необхідності їх проведення й законодавчого врегулювання цього питання.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

- 1 Закон України про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170. – Ред. від 08.12.2023, – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 2 Закон України про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – ст. 190. – Ред. від 30.05.2023, – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
- 3 Вороніна, Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / Ю. Є. Вороніна. – Мелітополь : ТОВ «Колор Принт», 2020. – 204 с.
- 4 Саймон, Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. / Г. А. Саймон – 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ: АртЕк, 2001. – 392 с.
- 5 Гордієнко, Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навч. посіб. / Л. Ю. Гордієнко. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 216 с.
- 6 Гречко, Т. К. Системний аналіз і прийняття рішень в публічному управлінні : навч.-метод. посіб. / Т. К. Гречко, С. К. Хаджирадева. – Київ : НАДУ, 2019. – 235 с.
- 7 Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. – 2-ге вид., доповн. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 160 с.
- 8 Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Н. С. Орлової. – Київ : ВД «Освіта України», 2020. – 262 с.
- 9 Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Харків : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
- 10 Бізнес-адміністрування в умовах турбулентної економіки: теорія, практика, перспективи : монографія / С. С. Слава, О. Б. Жихор, Я. І. Алмашій, Л. І. Когут, В. В. Тітяєв ; за ред. О. В. Димченко. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. – 342 с.
- 11 Інституціоналізація публічного управління в Україні: стан проблем та перспективи розвитку : монографія / С. К. Хаджирадева, В. О. Гусєв, А. П. Рачинський та ін. ; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. – Київ : НАДУ, 2018. – 247 с.
- 12 Ковальчук, В. Г. Державне управління в європейських моделях регіонального розвитку: досвід для України / В. Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – № 1 (47). – Харків : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015.– С. 205–212.

13 Ковальчук, В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону : монографія / В. Г. Ковальчук. – Харків : Золоті сторінки, 2013. – 296 с.

14 Ковальчук, В. Г. Методологічні засади вдосконалення механізмів державного управління регіональним розвитком / В. Г. Ковальчук // Наук. вісник Академії муніципального управління. Сер. Управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 202–209.

15 Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посіб. / М. А. Латинін та ін ; за заг. ред. М. А. Латиніна, В. Б. Родченка. – Харків : Вид-во ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2016. – С. 131–148.

16 Ковальчук, В. Г. Нові підходи до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Електронне наукове фахове видавництво Херсонського національного технічного університету. – 2015. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_8 – Назва з екрана.

17 Державна економічна політика регіонального розвитку : монографія / М. А. Латинін, С. В. Майстро, Н. В. Статівка та ін. ; за заг. ред. М. А. Латиніна. – Харків : ХарPI НАДУ «Магістр», 2017 – С. 214–271.

18 Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.

19 Публічне управління розвитком регіонів у процесі побудови сервісноорієнтованої держави: теорія, методологія та практика : монографія / Н. В. Васильєва та ін. ; за заг. ред. Н. В. Васильєвої, О. І. Васильєвої. – Київ : НАДУ, 2018. – 304 с.

20 Регіональна економіка: теорія та практика управління : навч. посіб. / К. М. Бліщук, І. І. Козак, О. П. Крайник, Є. Г. Матвіїшин, Г. С. Третяк, С. Г. Шевченко. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. — 128 с.

21 Сенишин, О. С. Державне регулювання економіки : навч. посібник / О. С. Сенишин, М. О. Горинь, О. О. Кундицький. – Львів : Львів. нац. ун-т імені Івана Франка, 2014. – 334 с.

22 Дібніс, Г.І. Теорія і практика ділового адміністрування : навч. посіб. / Г. І. Дібніс ; за заг. ред. О. М. Антіпова. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 487 с.

ЗМІСТ

Передмова	3
1 Предмет і методологічні засади публічного управління	4
1.1 Предметна область теорії публічного управління.....	4
1.2 Поняття та види публічного управління.....	6
1.3 Специфіка публічного управління	7
1.4 Механізми публічного управління.....	9
Запитання та практичний кейс до розділу 1	11
2 Основні теорії керування суспільством	11
2.1 Суть теорії адміністративно-державного управління.....	11
2.2 Сучасні концепції державного й публічного управління. Суть концепцій «менеджеризм» і «неоменеджеризм»	15
2.3 Сучасна система адміністративно-державного управління	19
Запитання та практичний кейс до розділу 2	21
3 Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного управління.....	22
3.1 Становлення громадянського суспільства.....	22
3.2 Взаємозв'язок правової держави й громадянського суспільства.....	25
3.3 Інституційна основа та види громадянського суспільства.....	27
3.4 Функції та принципи громадянського суспільства в публічному управлінні	29
Запитання та практичний кейс до розділу 3	32
4 Публічне управління та влада	33
4.1 Суть влади як суспільного феномену	33
4.2 Співвіднесення понять «публічна влада» та «публічне управління»	37
4.3 Держава як суб'єкт політичної та економічної влади	40
Запитання та практичний кейс до розділу 4	45
5 Публічне управління та муніципальна влада.....	46
5.1 Поняття муніципального управління та муніципальної влади	46
5.2 Поняття місцевого самоврядування та його становлення в Україні	49
5.3 Система місцевого самоврядування в Україні	51
5.4 Діяльність місцевих державних адміністрацій.....	53
5.5 Взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади	58
Запитання та практичний кейс до розділу 5	61
6 Закони та принципи публічного управління	61
6.1 Загальносистемні методологічні принципи публічного управління .	61
6.2 Принципи, що регулюють управління як соціально-політичний процес.....	62

6.3	Принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес.....	64
6.4	Принципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес.....	65
6.5	Об'єктивні закони публічного управління.....	66
	Запитання та практичний кейс до розділу 6	74
7	Публічне управління як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень	75
7.1	Взаємодія суб'єктів публічного управління під час прийняття управлінських рішень	75
7.2	Поняття та класифікація управлінських рішень.....	77
7.3	Послідовність і методи прийняття управлінських рішень	82
7.4	Фактори впливу та обмеження щодо прийняття управлінських рішень	85
	Запитання та практичний кейс до розділу 7	88
8	Механізми, органи, методи та стилі публічного управління.....	88
8.1	Закономірності публічного управління	88
8.2	Форми публічного управління	92
8.3	Стилі й методи публічного управління	96
	Запитання та практичний кейс до розділу 8	101
9	Бюрократія в системі публічного управління.....	101
9.1	Суть бюрократії як суспільного інституту	101
9.2	Теорія бюрократії М. Вебера	104
9.3	Бюрократія та ефективність управління	108
9.4	Бюрократія і процес демократизації.....	111
	Запитання та практичний кейс до розділу 9	113
10	Антикорупційна діяльність у сфері публічного управління.....	113
10.1	Поняття корупції та корупційних дій	113
10.2	Соціально-економічні та політичні наслідки корупції	115
10.3	Заходи щодо запобігання проявам корупції	117
10.4	Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні ...	120
	Запитання та практичний кейс до розділу 10	121
11	Результативність та ефективність публічного управління	122
11.1	Поняття та критерії результативності й ефективності в публічному управлінні	122
11.2	Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій	126
11.3	Чинник формування високоефективних публічних адміністрацій..	129
	Запитання та практичний кейс до розділу 11	131
12	Основні засади публічного управління в соціальній сфері	132
12.1	Суть і мета соціальної політики	132
12.2	Моделі соціальної політики держави.....	135
12.3	Соціальний захист населення як пріоритет публічного управління	137
12.4	Забезпечення розвитку соціальної інфраструктури	139

Запитання та практичний кейс до розділу 12	141
13 Публічне управління та економіка.....	141
13.1 Характеристика сучасної економічної системи	141
13.2 Напрями діяльності та функції держави в економічній сфері	145
13.3 Державне регулювання економіки.....	147
13.4 Реалізація економічної політики держави.....	149
Запитання та практичний кейс до розділу 13	152
14 Найважливіші функції публічного управління у сфері економіки	153
14.1 Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства й бізнесу	153
14.2 Розвиток державно-приватного партнерства	157
14.3 Підтримка й захист конкуренції.....	159
14.4 Недопущення зловживання монопольним становищем на ринку .	163
Запитання та практичний кейс до розділу 14	165
15 Відповідальність у публічному управлінні	166
15.1 Відповідальність органів державної влади у сфері публічного управління	166
15.2 Адміністративна відповідальність	170
15.3 Дисципліна та забезпечення законності в публічному управлінні .	174
Запитання та практичний кейс до розділу 15	178
Бібліографічний список.....	179

Навчальне видання

**Ковальчук Вероніка Геннадіївна
Дегтяр Андрій Олегович
Павленко Тетяна Юріївна**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Редактор О. Ф. Серьожкіна

Зв. план, 2024

Підписано до друку 19.08.2024

Формат 60x84 1/16. Папір офс. Офс. друк

Ум. друк. арк. 10,2. Обл.-вид. арк. 11,5. Наклад 100 пр.

Замовлення 112-24. Ціна вільна

Видавець і виготовлювач
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
[http:// www.khai.edu](http://www.khai.edu)
Видавничий центр «ХАІ»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
izdat@khai.edu

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції сер. ДК № 391 від 30.03.2001