

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та  
природокористування**

*Кафедра публічного управління та адміністрування*

## **КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

**з дисципліни**

# **"ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ"**

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти  
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та  
адміністрування"*

**укладач Кравченко С.О.**

**Київ – 2018**

## РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ

### 1.1. Поняття, система та суспільне призначення публічного управління

Публічне управління не є самодостатнім утворенням з автономним буттям. Його інститути є продуктом суспільства на певному етапі його розвитку, існують у суспільстві та утримуються ним. Тобто, суспільство є первинним і більш загальним утворенням, в якому існує таке явище як публічне управління.

*Суспільство* – це сукупність людей, об'єднаних конкретними інтересами, потребами, система зв'язків і взаємин, що склалися між людьми в процесі практичної діяльності та суспільного життя. Основною важливою ознакою суспільства є територія, на якій консолідуються суспільні зв'язки. Також важливою ознакою суспільства є здатність підтримувати і відтворювати високу інтенсивність внутрішніх зв'язків.

*Сучасне суспільство поділяють на так звані три сектори:* публічний (урядовий, державний) сектор; приватний сектор; громадський (неприбутковий, неурядовий) сектор.

Публічний сектор – так звані органи публічної влади, а також організації, що перебувають у віданні цих органів.

Приватний сектор – організації, що перебувають у приватній власності, та орієнтовані на отримання прибутку.

Громадський сектор – організації громадянського суспільства (громадські організації, рухи, асоціації, спілки і т.п.).

Кожному з цих секторів притаманне таке явище як управління.

*Управління* – це особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп у ефективну, цілеспрямовану та продуктивну групу (П.Друкер).

Отже, управління – це спеціальна діяльність.

Чим масштабнішою є спільність людей, які взаємодіють між собою, тим більшою є потреба в управлінні. Особливо, для суспільства в цілому або його великих секторів. Управління на цьому рівні називається суспільним (соціальним) управлінням.

В.Афанасьєв тлумачить *суспільне управління* як вплив на суспільство у цілому або його окремі ланки для того, щоб забезпечити збереження їх якісної специфіки, їх нормальне функціонування, удосконалення і розвиток, успішний рух до заданої мети.

*Суспільне управління* – цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на життєдіяльність людей, що здійснюється як у формах самоуправління, так і через спеціальні організації.

Ці спеціальні організації називають суб'єктами управління.

*Організація* – група людей, які спільно та узгоджено діють для досягнення певної мети або цілей.

*Вплив* – це будь-яка поведінка суб'єкта управління, що змінює поведінку, діяльність, ставлення, відчуття і тому подібне людей або їх груп. Конкретні засоби, за допомогою яких суб'єкт управління може чинити вплив, можуть бути дуже різноманітними: від прохання пошепки до погрози пістолетом.

У залежності від сектора, до якого належать суб'єкти суспільного управління, виділяють:

- публічне управління (управління, що здійснюють органи публічної влади);
- приватне управління (управління приватними корпораціями);
- громадське управління (управління громадськими об'єднаннями та ін.).

Тепер розглянемо більш детально сутність публічного управління.

Насамперед, його невід'ємним атрибутом є владний характер.

*Влада* – здатність та можливість певної особи або організації впливати на діяльність, поведінку людей та їх груп. Будь-яка влада завжди спирається на певну силу – матеріальну або духовну.

*Публічна влада* – легальна влада, що реалізує суспільні інтереси людей

певного територіального утворення (держави, регіону, міста тощо).

Цю владу реалізують певні організації – органи публічної влади.

**Орган публічної влади** – організація, що наділена можливостями впливати на діяльність, поведінку усього суспільства або його частини на певній території або у певній галузі діяльності.

Враховуючи це, **публічне управління** – це практичний, організуючий і регулюючий вплив органів публічної влади на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на силу публічної влади.

Зазначений вплив органів публічної влади здійснюється через **процес публічного управління**, який у практиці прийнято ділити на дві загальні частини:

- формування (вироблення) політики;
- впровадження (реалізація) політики.

З цього погляду **публічне адміністрування** – це складова частина публічного управління, що полягає у впровадженні відповідної політики.

Публічне управління, так само як інші види суспільного управління, існує у суспільстві та має **суспільне призначення** – прогнозувати та забезпечувати вирішення суспільних проблем, а, по-можливості, запобігати їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку. Тут принциповим моментом є розуміння забезпечувальної ролі публічного управління у суспільстві. Важливо підкреслити, що діяльність органів публічного управління не продукує товарів, послуг або духовних цінностей. Таке виробництво здійснюється в межах інших видів суспільної діяльності, тому вони є первинними і головними для життя людей. Натомість результатами публічного управління є управлінські рішення та дії, що мають сприяти виробленню матеріальних та духовних благ.

Отже, публічне управління покликане забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства. Якою мірою його інститути виконують цю забезпечувальну роль, такою мірою вони потрібні суспільству. У

цьому зв'язку важливим є розуміння суспільного розвитку. Останнє тлумачать як тип змін у суспільстві, що супроводжується переходом суспільних відносин до якісно нового стану. Ключовим є питання про те, який розвиток суспільства вважати прогресивним.

*Суспільний розвиток* – зміни, що відповідають інтересам більшості, сприяють підвищенню якості життя людей і дозволяють їм впевненіше дивитися в майбутнє. Публічне управління має забезпечувати цей розвиток, обслуговувати суспільні інтереси, а не намагатися стати над суспільством і керувати ним.

Більш конкретно суспільне призначення публічного управління можна розкрити через *комплекс об'єктивно необхідних завдань*, виконання яких у масштабах усього суспільства воно може забезпечити набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. До таких завдань належать принаймні такі:

- ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних, інших ресурсів;
- справедливий перерозподіл основних суспільних благ;
- підтримка громадського порядку;
- гарантування безпеки людини, суспільства, країни;
- надання громадянам різноманітних послуг;
- збереження та покращення духовного здоров'я суспільства;
- формування бачення майбутнього суспільства та інтеграція суспільних зусиль для його досягнення.

Якщо публічне управління добре забезпечує виконання зазначених завдань, воно є суспільно ефективним та результативним.

*Результативність публічного управління* – це міра досягнення поставлених цілей публічного управління, що може визначатися за допомогою двох груп показників:

- результативності як співвідношення між фактично досягнутими результатами публічного управління і встановленими результативними показниками;

- результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів публічного управління, іншими словами, кількості одиниць продукту публічного управління, що забезпечує одну одиницю результату (цей показник можна назвати ще показником дієвості публічного управління).

*Ефективність публічного управління* – це співвідношення між затратами на здійснення публічного управління та отриманими результатами, що вимірюється як у натуральних показниках, так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам. Якщо затрати публічного управління вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати називається продуктивністю публічного управління, що є різновидом ефективності.

Оскільки продукти політики відіграють лише допоміжну роль (хоча бюджетні кошти витрачаються саме на них), необхідно також розраховувати види ефективності, що передбачають співвідношення між затратами на здійснення публічного управління у грошовому вимірі та власне отриманими результатами. Останні можуть визначатися як у встановлених одиницях, так і у грошовому вимірі (вигоди).

При оцінюванні *суспільної ефективності публічного управління в цілому*, а не окремого його напрямку, доцільно виходити з того, що головним критерієм ефективності публічного управління має виступати рівень суспільного розвитку в людському вимірі. Незважаючи на економічне зростання, зміцнення військової могутності держави, збільшення її міжнародного авторитету та ін., роботу інститутів публічного управління можна вважати суспільно ефективною лише за умови підвищення якості життя переважної більшості громадян країни.

Однією з визначальних властивостей публічного управління є системність.

Без системності публічне управління просто не може відбутися. У ньому задіяне велике число органів, вони приймають масу управлінських рішень і

здійснюють численні організаційні дії. І все це має бути системно. Інакше органи публічного управління будуть справляти неузгоджені, хаотичні та безглузді впливи, які будуть тільки заважати і шкодити суспільству.

Відомо, що будь-яку систему можна відображати багатьма моделями. Використовуючи розглянуте вище визначення, можна виділити три загальних компоненти системи публічного управління, а саме: суб'єкт управління – органи публічної влади; об'єкт управління – суспільну і приватну життєдіяльність людей, на яку спрямовано управлінський вплив; управлінську діяльність, в процесі якої реалізуються різноманітні взаємовідносини між суб'єктом та об'єктом публічного управління. Управлінська діяльність, у свою чергу, також має певну структуру. Вона визначається тим, що будь-якій діяльності, незалежно від її виду, типу чи форми, властива певна сукупність компонентів, які складають так звану "всезагальну структуру" діяльності. Ця структура включає мету, засоби, результат і процес діяльності. Саме так можна структурувати і управлінську діяльність.

Враховуючи зазначене, *публічне управління* можна розглядати як динамічну систему діяльності, основними компонентами якої є суб'єкти, об'єкти, цілі, результати, процеси і засоби публічного управління.

## **1.2. Держава як суб'єкт публічного управління: загальна характеристика**

Розпочнемо з суб'єктів публічного управління, тобто органів публічної влади. *Органи публічної влади* поділяють на два різновиди – органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Перші належать до держави, другі – до місцевого самоврядування.

У поняття "держава", залежно від контексту, вкладають різні значення, яких виділяють принаймні три:

- держава як форма територіальної організації суспільства (синонім – країна);
- держава як спосіб організації й упорядкування суспільства (інший –

громадянське суспільство);

- держава як система державних органів, що здійснюють управління суспільними процесами.

При цьому *держава як суб'єкт державного управління* розуміється у останньому, третьому значенні як велика і складна організація, тобто багаторівнева, переважно ієрархічна система державних органів, що здійснюють управління суспільними процесами. Будова цієї системи визначальним чином залежить від загальних характеристик держави, сукупність яких позначається поняттям "форма держави".

**Форма держави** – це сукупність найбільш загальних ознак держави, що зумовлені територіальними та інституційними способами організації влади, типом політичних відносин, засобами і методами реалізації влади.

Виділяють три *основні складові форми держави*: форма державного правління; форма державного устрою; політичний режим.

**Форма державного правління** є способом організації верховної влади в державі (законодавчої, виконавчої, судової). Доцільно нагадати, що сутністю законодавчої влади є прийняття державних законів, виконавчої влади – забезпечення практичної реалізації законодавчих положень, а судової влади – здійснення правосуддя відповідно до державних законів.

Принципово важливими ознаками форми державного правління є роль глави держави у державному механізмі та порядок формування цього інституту. *Глава держави* – це найвища посадова особа держави, яка символізує державу, представляє країну в офіційних церемоніях всередині країни і за кордоном, покликана гарантувати цілісність держави, забезпечувати узгоджене функціонування і ефективну взаємодію органів державної влади. З точки зору ролі та формування інституту глави держави розрізняють **дві основні форми державного правління** – монархію і республіку, що, у свою чергу, також поділяють на різновиди.

**Монархія** є формою державного правління, за якої верховна влада в державі цілком або частково здійснюється одноосібно монархом – особою, яка



є главою держави та належить до пануючої династії. Виділяють абсолютну монархію, за якої вся верховна влада в державі цілком зосереджується в руках монарха, а також обмежену монархію, за якої влада монарха обмежена і регламентована нормами конституції та/або інших законів, а монарх співіснує поряд з парламентом.

**Республіка** – форма державного правління, за якої всі вищі органи державної влади обираються населенням або формуються цими виборними органами на визначений термін. Главою держави при цьому є **президент** – глава держави і виконавчої влади або тільки глава держави, який обирається населенням або парламентом. Обсяг і характер повноважень президента зумовлений різновидом республіканської форми державного правління.

Конституція України. Стаття 5. Україна є республікою.

Основою побудови системи органів державного управління у переважній більшості країн світу, крім абсолютних монархій, є **принцип поділу влади**, що передбачає поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (так звані "гілки влади"). Цей означає, що кожним з трьох основних видів діяльності держави займається відносно самостійна сукупність державних органів, зокрема, законотворенням – органи законодавчої влади (парламент), застосуванням законів – органи виконавчої влади (уряд), правосуддям – органи судової влади (суди).

Система органів виконавчої влади будь-якої країни включає три основні ієрархічні рівні – вищий, центральний і територіальний.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади обмежують та взаємно впливають один на одного, насамперед, через систему стримувань і противаг. При цьому важливими завданнями є *забезпечення єдності державної влади та ефективної співпраці її органів* в інтересах суспільства. Світова практика свідчить, що такі завдання здатний ефективно виконувати глава держави, яким при республіканській формі правління є президент. Саме для їх виконання президента наділяють широкими конституційними повноваженнями.

Основними **різнovidами республіканської форми державного правління**

вважаються президентська, парламентська та змішана (президентсько-парламентська або парламентсько-президентська) форми правління.

До характерних рис *президентської форми державного правління* (президентської республіки) відносять:

- обрання президента на загальних виборах;
- поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента, як правило, за відсутності посади прем'єр-міністра;
- формування уряду президентом лише за дуже обмеженою участю парламенту або без його участі, тому міністри несуть відповідальність перед президентом;
- відсутність інституту контрасигнування, тобто скріплення актів президента підписами міністрів, які б несли за них відповідальність;
- наявність права законодавчої ініціативи лише у депутатів парламенту;
- відсутність у парламенту можливості відправити уряд у відставку;
- відсутність права президента на розпуск парламенту;
- неможливість суміщення повноважень депутата і посадової особи виконавчої влади.

*Парламентська форма державного правління* (парламентська республіка) відзначається такими характерними рисами:

- здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами;
- відсутність у глави держави права відправляти уряд у відставку;
- як правило, пропорційна система виборів парламенту виключно за партійними списками, неможливість переходу депутатів між парламентськими фракціями;
- формування уряду парламентом відповідно до його партійної структури лише за формальною участю глави держави;
- колективна та індивідуальна політична відповідальність уряду перед парламентом, який може відправити у відставку уряд в цілому або окремих міністрів;
- право глави держави на розпуск парламенту, що, як правило,

контролюється урядом;

- контрасигнування актів глави держави главою уряду та/або відповідним міністром;

- обрання глави держави парламентом.

### ***Риси президентської республіки в Україні.***

1. КУ. Стаття 103. Президент України обирається громадянами України на загальних виборах.

2. Президент України бере досить суттєву участь у формуванні уряду та має вплив на нього.

КУ. Стаття 106:

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

КУ. Стаття 113. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України.

3. Відсутність інституту контрасигнування більшості видів актів Президента – КУ. Стаття 106.

4. Стаття 78. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, тобто не можуть суміщати повноваження посадової особи виконавчої влади.

### ***Риси парламентської республіки в Україні.***

1. Глава держави і глава уряду є різними особами – КУ. Стаття 114. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України.

2. Глава держави не може відправити уряд у відставку, проте впливає на цей процес.

КУ. Стаття 87. Верховна Рада України, в тому числі за пропозицією Президента України, може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

3. Система виборів частково пропорційна.

Закон України "Про вибори народних депутатів України", стаття 1:

Вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою:

1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій;

2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

4. Формування уряду парламентом відповідно до його партійної структури, проте участь глави держави не є суто формальною.

КУ. Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України.

5. Колективна та індивідуальна політична відповідальність уряду перед парламентом, який може відправити у відставку уряд в цілому або окремих міністрів.

КУ. Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

12) ... звільнення Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України з посад, вирішення питання про їх відставку;

6. Глава держави має право на розпуск парламенту.

КУ. Стаття 106. Президент України:

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією.

Проте цей розпуск не контролюється урядом:

КУ. Стаття 90. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

7. Для деяких видів актів глави держави передбачене контрасигнування главою уряду та/або відповідним міністром.

КУ. Стаття 106. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Отже, зараз в Україні парламентсько-президентська форма правління, формування уряду переважно ВРУ, проте за суттєвою участю Президента.

**Форма державного устрою** – це спосіб територіальної організації держави. За устроєм держави поділяють на унітарні та федеративні.

**Унітарна держава** – це цілісна, єдина держава, окремі складові якої не мають суверенітету, а є тільки адміністративно-територіальними одиницями. У Енциклопедії державного управління наведений поділ унітарних держав, залежно від статусу адміністративно-територіальних одиниць в їх складі, на централізовані, децентралізовані та регіоналізовані.

У *централізованих* унітарних державах адміністративно-територіальні одиниці мають рівний правовий статус, а голови місцевих органів влади призначаються з центру. У *децентралізованих* унітарних державах в адміністративно-територіальних одиницях діють виборні органи місцевого самоврядування, а також можуть створюватись окремі територіальні автономії. Під такою *автономією* розуміється адміністративно-територіальна одиниця, що має власні органи законодавчої та виконавчої влади (але не судової), наділена певною самостійністю у сфері правотворчої діяльності згідно з повноваженнями, що визначені конституцією та законами держави. Автономія може також користуватися певною законодавчою самостійністю. У такому разі закони приймаються парламентом автономії в межах та у порядку, що визначені конституцією та законами держави. До *регіоналізованих* держав

відносять такі, в яких усі адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня набувають статусу автономії.

**Федеративна держава** – це союзна держава, до складу якої входять державні утворення (суб'єкти федерації), що мають обмежений суверенітет. У даному контексті *суверенітет* означає право суб'єкта федерації здійснювати верховну владу на власній території з певного кола питань незалежно від федеральної влади.

КУ. Стаття 2. Україна є унітарною державою.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Стаття 134. Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Унітарний державний устрій України визначає поділ її території на територіальні одиниці, що мають три рівні:

1. Області – 24, міста Київ та Севастополь;
2. Райони – 490;
3. Базовий рівень:
  - міста обласного значення – 187;
  - міста районного значення – 271;
  - селища міського типу – 885;
  - селища сільського типу – 1174;
  - села – 27203.

**Політичний режим** – це сукупність характерних для держави політичних відносин, засобів і методів реалізації державної влади, відносин між державою та громадянами, панівних форм ідеології. Основними *типами політичних режимів* вважаються демократичний, авторитарний і тоталітарний.

*Авторитарний режим* характеризується зосередженням державної влади

в руках однієї особи або обмеженої групи, значним звуженням політичних прав і свобод громадян та суспільно-політичних організацій, жорстким примушуванням до виконання непопулярних, але формально законних вимог, повним державним контролем і регламентацією політичної сфери суспільства.

*Тоталітарний режим* характеризується всеохопним репресивним примушуванням громадян до виконання владної волі держави, що ніяк не спирається на закон, повним державним контролем та регламентацією усіх сфер суспільного життя, розумінням суспільства як додатку держави.

*Демократичний режим* передбачає здійснення державної влади і управління суспільними процесами за участю та в інтересах народу.

КУ. Стаття 1. Україна є демократична держава.

Зазначені характеристики стосуються демократії як ідеальної моделі народовладдя, проте, якщо брати поняття демократії у всій строгості його значення, то такої демократії ніколи не було і не буде. Сучасні демократичні режими у різних країнах реалізують, нерідко у досить специфічному поєднанні, низку *практичних моделей демократії*, до яких, насамперед, належать представницька, безпосередня, елітарна, дорадча, учасницька та соціальна.

Згідно з моделлю *представницької демократії*, всі громадяни опосередковано, через обраних ними представників, беруть участь в управлінні суспільними справами. Ця модель є основою всіх інших моделей демократії, крім безпосередньої.

КУ. Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори ...

Модель *безпосередньої демократії* передбачає пряму участь громадян у виробленні й прийнятті рішень, зокрема, шляхом референдумів і опитувань.

КУ. Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

У моделі *елітарної демократії* особлива роль належить відкритим елітам, які виборюють право на управління державою шляхом виборів, під час яких роль пересічних громадян зводиться до вибору правлячих еліт.

Модель *соціальної демократії* передбачає не тільки рівність політичних

прав громадян, але й гарантування низки соціально-економічних прав, до яких, як правило, відносять права на працю та гідну її оплату, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я тощо.

КУ. Стаття 43. Кожен має право на працю.

Стаття 49. Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Відповідно до моделі *дорадчої (деліберативної) демократії*, прийняття суспільно значущих рішень відбувається на основі багаторівневих дебатів і дискусій між органами владними та широкою громадськістю.

Модель *учасницької (партисипативної) демократії* передбачає безпосередню участь широких верств населення у прийнятті та реалізації рішень на всіх рівнях управління державою через формування механізмів спільного прийняття рішень органами влади та громадськістю, створення на місцях різноманітних інститутів суспільного самоврядування.

КУ. Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 140. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Модель дорадчої (деліберативної) демократії в Україні

Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. П. 11. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у



мм. Києві та Севастополі державній адміністрації.

### **1.3. Місцеве самоврядування в системі публічного управління**

#### Місцеве самоврядування – інший різновид публічної влади.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Верховною Радою України, визначає *місцеве самоврядування* як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. При цьому органи місцевого самоврядування виражають і реалізують інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань, а їх влада обмежується відповідною територією.

З погляду співвідношення і взаємозв'язку державного управління та місцевого самоврядування існують *три теоретичні концепції*: державницька; громадівська; дуалістична. Згідно з *державницькою концепцією* місцеве самоврядування є формою децентралізації державного управління і частиною державної системи. У *громадівській концепції* місцеве самоврядування є формою влади територіальної громади, що не залежить від держави та має переважно господарський характер. *Дуалістична концепція* передбачає поєднання у місцевому самоврядуванні елементів державницької і громадівської концепції.

*В основу розуміння місцевого самоврядування в Україні покладена дуалістична концепція.* Вона означає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму, а представляють окрему форму публічного управління, проте вони тісно пов'язані з державою.

Дуалістична концепція передбачає, що *повноваження органів місцевого самоврядування включають дві частини*:

- власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням послуг населенню;
- делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з реалізацією функцій виконавчої влади на місцях і які мають

забезпечуватися у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету.

У дуалістичній концепції громадівську складову місцевого самоврядування найбільш повно відображають принципи правової, організаційної і матеріально-фінансової його самостійності у законодавчо визначених межах.

**Правова самостійність** полягає у тому, що органи місцевого самоврядування мають власні повноваження, визначені законодавством. У межах цих повноважень вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону, а їх права захищаються в судовому порядку.

**Організаційна самостійність** передбачає, що органи місцевого самоврядування не є елементами державного апарату, не належать до системи державної влади. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування, а також для виконання делегованих державою повноважень.

**Матеріально-фінансова самостійність** полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває у комунальній власності, а також фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування.

Державницька складова місцевого самоврядування виявляється у тому, що органи місцевого самоврядування тісно пов'язані з державою, оскільки вони:

- керуються у своїй діяльності Конституцією і законами, актами глави держави та уряду;
- наділені певними повноваженнями державно-владного характеру, однак ці повноваження визначаються державними законами;
- реалізують делеговані повноваження, що можуть надаватися законом;
- з питань здійснення делегованих повноважень підконтрольні відповідним органам виконавчої влади;

- видають нормативні акти, але ці акти за своєю природою є підзаконними та локальними.

#### **1.4. Поняття об'єктів публічного управління**

Тепер про об'єкти публічного управління. Для чіткого розуміння їх сутності та властивостей яких принципове значення має низка положень.

Публічне управління як вид суспільного управління здійснюється через відносини "людина – людина". Люди виступають учасниками цих відносин і зі сторони суб'єкта, і зі сторони об'єкта управління. Отже, люди (окремі громадяни, їх об'єднання) не є об'єктами публічного управління. Люди – це учасники, сторони управлінських відносин. Держава, державні органи не призначені управляти людьми.

Управління людьми означає втручання в усі вчинки і дії людей, керування їх свідомістю та всіма їх взаємовідносинами, зрештою встановлення повного контролю над ними. Це тоталітарний підхід до управління.

Тому ***об'єктами публічного управління*** є різноманітні види людської діяльності, що у залежності від масштабу набувають вигляду суспільних процесів, суспільних відносин та соціальних ролей.

Результати людської діяльності, тобто будь-які створені людьми матеріальні чи культурні об'єкти та цінності, а також території та наявні на них природні ресурси (надра, ліси, річки тощо), самі по собі також не є об'єктами публічного управління. Цими об'єктами виступають види діяльності по виробництву, розподілу або використанню зазначених об'єктів, цінностей, територій та ресурсів.

При цьому ***органи публічної влади покликані управляти не усіма,*** а тільки тими проявами, сторонами, взаємозв'язками різних видів людської діяльності, що мають значення для всього суспільства, стосуються реалізації всезагальних потреб та інтересів. Отже, в нормальному варіанті суспільна і приватна життєдіяльність людей має досить великий обсяг свободи та самоврядування. Але межі свободи, загальні правила та спрямованість діяль-

ності суспільства у всіх його сферах визначаються передусім та в основному органами публічної влади.

Об'єкти публічного управління користуються пріоритетом перед його суб'єктами. Це зумовлене тим, що саме управлінські об'єкти виробляють матеріальні та духовні цінності, що є первинним і головним для життя людей. А публічне управління виконує вторинну, забезпечувальну роль.

Відповідно до цих основних сфер суспільного життя виділяють **чотири загальні типи об'єктів публічного управління.**

**Економічні об'єкти** – це об'єкти, в яких здійснюється безпосереднє поєднання робочої сили і засобів виробництва. Вони споживають природні ресурси, засоби виробництва, робочу силу, причому незалежно від форм власності, і одночасно створюють нові продукти виробничого і невиробничого призначення. Це, наприклад, об'єкти у галузях промисловості, сільського господарства або енергетики.

**Соціальні об'єкти** – це об'єкти, діяльність яких спрямована на збереження життя і здоров'я людей, їх фізичний розвиток, створення та підтримку середовища їх проживання. Це, наприклад, об'єкти у галузях соціального забезпечення, охорони здоров'я або комунального господарства.

**Духовні об'єкти** – види діяльності, за допомогою яких здійснюється вироблення та освоєння духовних продуктів (ідей, поглядів, світогляду, естетичних цінностей, моральних норм і так далі). Це, наприклад, об'єкти у галузях культури, науки або освіти.

**Політичні об'єкти** – це відносини, явища і процеси з приводу досягнення, утримання і реалізації державної влади. Наприклад, діяльність політичних партій, лобізм або виборчі процеси. Стосовно цих об'єктів існують певні нюанси, оскільки політичні відносини, явища і процеси, з одного боку, управляються державою, а, з другого боку, самі управляють державою.

## РОЗДІЛ 2. БАЗОВІ ЗАКОНИ, ЗАКОНОМІРНОСТІ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Закони та закономірності публічного управління

Головними складовими системи наукових знань про публічне управління виступають закони, закономірності та принципи. Важливість їх розуміння та врахування у практиці зумовлюється тим, що в іншому разі публічне управління не може бути дієвим та ефективним, оскільки суперечить об'єктивно існуючим, стійким, необхідним взаємозв'язкам між управлінськими явищами. У роботах вчених описано низку законів, закономірностей та принципів, що мають фундаментальне значення для управлінської діяльності. До них відносять, насамперед, закони необхідної різноманітності, пропорційності суб'єкта і об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації.

Відповідно до *закону необхідної різноманітності*, для створення системи, що здатна вирішити проблему з певним ступенем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала не менший ступінь різноманітності. З цієї закономірності випливає, що для створення системи публічного управління, здатної ефективно управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності, необхідно, щоб ця система мала не меншу різноманітність, ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Можливі два основні підходи до досягнення такого стану. Перший спосіб полягає у *збільшенні різноманітності* системи публічного управління шляхом ускладнення управлінської системи, утворення нових ієрархічних рівнів, удосконалення розподілу функцій та повноважень за рівнями управління, підвищення професійності управлінських кадрів, наукового та інформаційно-аналітичного супроводу управлінської діяльності та ін. Другий спосіб передбачає *зменшення різноманітності*, з якою доводиться мати справу системі публічного управління, шляхом обмеження її втручання у різні сфери та галузі суспільної діяльності за принципом достатності. Одночасно держава має активно сприяти розвитку різних механізмів

самоуправління, наприклад місцевого самоврядування, якому передаються управлінські функції та повноваження.

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

*Закон поєднання централізації та децентралізації* полягає у доцільній відповідності функціональної відповідальності різних рівнів управління потребам суспільства, централізації як безперервній, постійно діючій та достатньо стійкій підлеглий кожної ланки вищим органам управління, та децентралізації як самостійності у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому.

Крім зазначених законів, виділяють закономірності, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно і в публічному управлінні, в тому числі, закономірності процесу управління, цілісності системи, історичності, еквіфінальності, стабільності системи, комунікативності.

*Закономірність процесу управління* полягає в тому, що вироблення та реалізація управлінських впливів завжди відбувається як спеціальний процес, який є універсальним, тобто, незалежно від суб'єкта і об'єкта управління, включає одну й ту ж послідовність певних видів діяльності, які називають загальними функціями публічного управління. Такими функціями переважно вважаються планування, організація, мотивація та контроль.

*Закономірність цілісності системи* полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві елементам, що утворюють цю систему. Ця закономірність зумовлюється тим, що властивості системи залежать не тільки від властивостей її елементів, але і від зв'язків між ними. Отже, дві системи, що містять тотожні елементи, можуть бути несхожими за властивостями завдяки відмінності зв'язків між елементами. Закономірність

цілісності виразно проявляється для ієрархічних систем у тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, що не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня.

*Закономірність історичності* виявляється у тому, що будь-яка соціальна система не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення. Отже, необхідно чітко розуміти, на якому етапі знаходиться певна підсистема суспільства або суспільство в цілому, та враховувати особливості цього етапу при прийнятті та реалізації управлінських рішень у публічному управлінні.

*Закономірність еквіфінальності* виявляється у здатності відкритих соціальних систем, до яких належить і держава, досягти певного стану, що не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави таких перспективних цілей, що не мають на даний момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але можуть їх мати внаслідок відповідних управлінських зусиль.

Відповідно до *закономірності стабільності системи*, така стабільність пов'язана зворотним відношенням зі складністю системи, тому зменшення кількості та різноманітності як елементів, так і зв'язків між елементами системи, збільшує її стабільність.

*Закономірність комунікативності* передбачає, що соціальна система, зокрема держава або будь-яка інша організація, не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах публічного управління.

## **2.2. Базові принципи публічного управління**

Вивчення як зазначених, так і інших законів та закономірностей, є підґрунтям для формулювання принципів публічного управління, під якими розуміються вихідні, найбільш загальні положення, що покладаються в основу теорії та практики публічного управління. Науковцями вироблено велику кіль-

кість управлінських принципів, тому знати та дотримуватися всіх їх практично неможливо. Отже, для людини, яка приймає рішення, важливо дотримуватися, в першу чергу, сукупності принципів, що обов'язкові для даної ситуації, а інші використовувати лише в разі потреби. При цьому доречно керуватися *принципом "бритви Оккама"*, згідно з яким не потрібно приумножувати принципи без необхідності. Тому далі пропонується перелік деяких базових принципів публічного управління, що мають універсальне значення для управлінської діяльності на всіх рівнях та у всіх галузях публічного управління.

*Принцип об'єктивності публічного управління* зумовлює необхідність враховувати в усіх управлінських процесах реальний стан суспільства, можливості та закономірності його розвитку.

*Принцип випередження*, що означає формування такого стану системи публічного управління, в якому вона не просто реагує на суспільні проблеми у кризовому режимі, а прогнозує і попереджає їх виникнення.

*Принцип універсальності управління* проголошує, що цикл і загальні функції управління є однаковими як для публічного управління, так і для інших видів суспільного управління. Отже, при вирішенні проблем державного управління можна використовувати напрацювання різних теорій управління, зокрема, менеджменту, соціального управління тощо.

*Принцип зворотного зв'язку*, застосування якого передбачає аналіз розвитку ситуації та коригування процесу управління за допомогою функції контролю з метою досягнення визначених цілей.

*Принцип ресурсозбереження* передбачає вирішення управлінських проблем за мінімальних витрат наявних ресурсів, в тому числі, людських, інформаційних, фінансових, матеріально-технічних, часу тощо.

*Принцип оптимальності*, що означає пошук управлінських рішень та дій, які є найкращими з можливих за певними критеріями у конкретних умовах. Для публічного управління оптимальність, як правило, полягає у мінімізації ресурсних витрат при досягненні бажаних результатів або у досягненні найкращих результатів, як у кількісному, так і в якісному вимірі, при



фіксованих ресурсних витратах.

*Принцип релевантності інформації* зумовлює необхідність відокремлення релевантної інформації, що стосується конкретної проблеми, від всієї іншої, оскільки просте збільшення кількості інформації не підвищує якості управлінських рішень.

*Принцип обмеження цілей* передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного вирішення. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності в деякій обмеженій області, і тільки потім – на перехід до вирішення більш широкого кола проблем.

*Принцип Парето* полягає у важливості небагатьох та маловажливості багатьох, а стосовно вирішення управлінських проблем визначає, що в будь-якій діяльності відносно невелика частина зусиль дає основну частину результатів, з усього комплексу чинників, що формують певну ситуацію, її характеристики переважно визначаються відносно небагатьма чинниками тощо.

*Принцип невизначеності* означає, що вирішення проблем публічного управління завжди відбувається в умовах невизначеності внаслідок неповноти і недостовірності інформації, різноманітності та неповної передбачуваності чинників, що впливають на управлінські ситуації, насамперед людського чинника.

*Принцип відповідності завдань та засобів їх вирішення* виходить з ситуаційного підходу та відображає необхідність використання найбільш ефективних засобів, насамперед методів і технологій, у залежності від типів поставлених управлінських завдань.

*Принцип "стратегія визначає структуру"* (сформульований А.Чандлером) передбачає, що проектування структури має здійснюватися так, щоб забезпечити реалізацію стратегії. Більш детально це означає дотримання логічної послідовності: цілі → функції → структура.

Враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку України, доцільно також відзначити *базові принципи належного урядування*, на яких базуються сучасні системи публічного управління країн ЄС, зокрема:

- верховенство права – закріплення у законодавстві прав і свобод людини,

їх захист і підтримка у практиці публічного управління;

- участь громадян – широка участь громадян у публічному управлінні;

- прозорість – забезпечення громадянам доступу до повної, крім вузького переліку винятків, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про управлінські процеси та інститути;

- чутливість – чутливість інститутів і процесів управління до потреб і прагнень громадян, намагання служити всім заінтересованим сторонам;

- орієнтація на згоду – спрямованість на досягнення згоди між усіма заінтересованими суспільними групами при прийнятті управлінських рішень;

- ефективність і результативність – одержання результатів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, при найкращому використанні ресурсів;

- справедливість – надання всім громадянам можливостей покращувати або підтримувати свій добробут;

- підзвітність – підзвітність осіб, які приймають управлінські рішення, перед громадськістю та заінтересованими інституціями;

- стратегічне бачення – наявність національної стратегії розвитку, що є предметом суспільної згоди, та розуміння шляхів її реалізації з урахуванням умов даної країни.

## РОЗДІЛ 3. УКРАЇНЬСЬКА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. Система органів державного управління в Україні

Українська модель публічного управління має дві складові:

- система органів державного управління;
- система органів місцевого самоврядування.

Основою побудови системи органів державного управління є *принцип поділу влади*, що закріплений у ст. 6 Конституції України та передбачає поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (так звані "гілки влади"). В Україні єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Виконавчу владу здійснює спеціальна система органів виконавчої влади, вищим з яких є Кабінет Міністрів України. Судову владу здійснює Конституційний Суд України, а також система судів загальної юрисдикції, найвищим з яких є Верховний Суд України. Главою держави є Президент України, який не належить до жодної гілки влади.

Стосовно *органів судової влади* слід уточнити, що до системи органів державного управління правомірно включати лише ті з них, що здійснюють функції контролю у даній системі. Сутність *судового контролю* полягає у використанні судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необгрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт). Головною формою судового контролю, передусім за діяльністю органів виконавчої влади, виступає адміністративна юстиція, функції якої в Україні виконує система *спеціалізованих адміністративних судів*.

Як і в інших країнах, *система органів державного управління* в Україні має *три рівні* – вищий, центральний і територіальний. Центральне місце у системі державного управління займають *органи виконавчої влади*, що складають основу її організаційної структури.

*Вищий рівень системи органів державного управління.*

*1. Верховна Рада України* – парламент, єдиний орган законодавчої влади

в Україні (ст. 75 КУ). Її склад – 450 депутатів, обираються шляхом загальних виборів, строк повноважень становить п'ять років (ст. 76 КУ). Виборча система – змішана (закон "Про вибори народних депутатів України", ст. 1). Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України у трьох випадках (ст. 90 КУ).

На основі ст. 85, 92 Конституції України можна такі функції **Верховної Ради України** в системі державного управління. *Стратегічно-планова* функція – визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, схвалення програми діяльності уряду, затвердження загальнодержавних програм та державного бюджету тощо; *організаційна* – визначення організації, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, територіального устрою України та засад місцевого самоврядування тощо; *кадрова* – призначення на посади та звільнення з посад низки посадових осіб, передусім Прем'єр-міністра України та інших членів уряду; *контрольна* – здійснення парламентського контролю, зокрема за діяльністю уряду з можливістю відправити його у відставку, за виконанням державного бюджету та ін.; *регулююча* – законодавче регулювання діяльності у різних суспільних сферах та галузях.

Розглядаючи функції парламенту, доцільно також згадати про дві структури, що, згідно зі ст. 98, 101 Конституції України, допомагають здійснювати парламентський контроль, а саме, **Рахункову палату**, що здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, та інститут **Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**, що здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Діяльність цих органів регламентують спеціальні закони "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" та "Про Рахункову палату".

**2. Президент України** – глава держави (ст. 102 КУ). Він не належить до жодної гілки влади. Обирається громадянами України на 5 років (ст. 103 КУ). Ст. 108 КУ. Повноваження Президента України припиняються достроково у

разі: 1) відставки; 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті.

Подібно до парламенту, *Президент України*, відповідно до ст. 106 Конституції України, через видання указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, також виконує широке коло управлінських функцій, а саме: *стратегічну* – затвердження стратегій, доктрин, концепцій розвитку різних суспільних сфер та галузей; *кадрову* – внесення подань про призначення Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, перше призначення на посаду професійного судді строком на 5 років та ін.; *мотиваційну* – нагородження державними нагородами, почесними званнями та державними преміями, встановлення президентських відзнак та нагородження ними тощо; *регулюючу* – регулювання суспільних відносин президентськими указами, особливо за відсутності законів у відповідних галузях; *контрольну* – зупинення дії актів уряду та ініціювання розгляду питання про його відповідальність, дострокове припинення повноважень парламенту, звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій та скасування їх рішень тощо. Крім того, Президент України, фактично, уповноважений ст. 106 Конституції України здійснювати всі функції управління у галузях зовнішньої політики, національної безпеки та оборони держави. В цьому йому допомагає *Рада національної безпеки і оборони України*, що, відповідно до ст. 107 Конституції України, є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Цей орган координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у відповідній сфері. Діяльність цього органу визначає закон "Про Раду національної безпеки і оборони України".

**3. Конституційний Суд України** – орган конституційного судочинства, що на вищому рівні здійснює конституційний контроль. Відповідно до ст. 13, 73 Закону України "Про Конституційний Суд України", даний суд приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету

Міністрів України. У разі якщо ці акти або їх окремі положення визнаються неконституційними даним судом, вони втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

**4. Вищий адміністративний суд України** – вищий орган адміністративної юстиції. Його діяльність регламентують закон "Про судоустрій і статус суддів" та Кодекс адміністративного судочинства України. Зокрема, ст. 18, 162 даного Кодексу встановлюють, що цьому суду підсудні справи щодо законності (крім конституційності), оскарження дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України. За наслідками розгляду справи цей суд може визнати акт відповідного органу державної влади нечинним повністю або у окремій частині.

**5. Кабінет Міністрів України** – Уряд України, вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113 КУ). До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри (ст. 114 КУ). Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, приймаючи рішення більшістю голосів від посадового складу.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 114 КУ).

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку (ст. 115 КУ). До повноважень Верховної Ради України належить звільнення Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України з посад, вирішення питання про їх відставку (стаття 85 КУ). Верховна Рада

України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 87 КУ).

Відповідно до ст. 116 КУ та Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Уряд здійснює усі функції державного управління у всіх сферах суспільної діяльності на всій території України. Основні завдання вітчизняного уряду включають забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України та ін. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, до складу якого входять Прем'єр-міністр України (керівник уряду), Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Уряду у виконанні його основних завдань допомагає ***Секретаріат Кабінету Міністрів України*** – постійно діючий орган, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. Секретаріат працює під керівництвом Міністра Кабінету Міністрів України та має розгалужену структуру, що включає патронатні служби і структурні підрозділи (департаменти, самостійні управління та ін.).

***Центральний рівень системи органів державного управління*** в Україні складає система ***центральных органів виконавчої влади***, що включає 5 типів: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Їх діяльність регламентується Законом України "Про центральні органи виконавчої влади". Вони здійснюють всі функції державного управління у окремих сферах або галузях суспільної діяльності на всій території України.

Зокрема, функціями міністерств є забезпечення формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах, а функціями інших

центральных органів виконавчої влади – надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, здійснення державного нагляду (контролю). Якщо більшість функцій органу складає адміністративних послуг, то він утворюється як служба, якщо управління об'єктами державної власності, то – як агентство, якщо контрольно-наглядові функції, то – як інспекція.

Центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Міністерства очолюють міністри, які призначаються на посади Верховною Радою України. Остання може також звільнити будь-якого міністра. Керівники інших центральных органів виконавчої влади призначаються на посади звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Особливе місце займають центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Їх діяльність визначається окремими законами або постановами уряду. До них належать, насамперед, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, що передбачені Конституцією України. Крім того, Кабінет Міністрів України може утворювати інші такі органи.

Загалом кількість та назви усіх центральных органів виконавчої влади визначає постанова Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральных органів виконавчої влади" від 10 вересня 2014 р. № 442.

### ***Територіальний рівень системи органів державного управління.***

***1. Місцеві державні адміністрації*** – це місцеві органи виконавчої влади. За територіальною ознакою вони поділяються на обласні, районні, міські у містах Києві і Севастополі. Їх діяльність визначають ст. 118-119 КУ та Закон України "Про місцеві державні адміністрації".

Місцеві державні адміністрації очолюють голови, які призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом



Міністрів України.

Стаття 33 закону "Про місцеві державні адміністрації" визначає, що обласні державні адміністрації спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Місцеві державні адміністрації будуються за типовою структурою, що визначається постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій" від 18 квітня 2012 р. № 606.

Виходячи зі ст. 2 закону "Про місцеві державні адміністрації", ці органи здійснюють усі функції державного управління у всіх сферах суспільної діяльності у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

**2. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади.** Їх діяльність регламентується Законом України "Про центральні органи виконавчої влади". Вони утворюються, ліквідовуються, реорганізуються Кабінетом Міністрів України або керівниками центральних органів за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Вони виконують на місцях управлінські функції, визначені відповідними ЦОВВ. *Керівники територіальних органів міністерств* призначаються на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністрами. *Керівники територіальних органів інших центральних органів виконавчої влади* призначаються на посади та звільняються з посад керівниками даних центральних органів за погодженням з відповідними міністрами.

Стаття 31 закону "Про місцеві державні адміністрації" визначає, що голови місцевих державних адміністрацій координують та контролюють діяльність відповідних територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

**3. Територіальні органи адміністративного судочинства** – місцеві загальні суди як адміністративні суди; окружні адміністративні суди. Ст. 18-20, 162 Кодексу адміністративного судочинства України встановлюють, що справи

з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України або центрального органу виконавчої влади вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ. Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевими загальними судами як адміністративними судами або окружними адміністративними судами за вибором позивача, а щодо органів місцевого самоврядування – місцевими загальними судами. За наслідками розгляду справи відповідний адміністративний суд може визнати акт певного органу державної влади нечинним повністю або у окремі частині, зобов'язати цей орган вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій. Судові рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів переглядаються апеляційними адміністративними судами у межах їхньої територіальної юрисдикції.

### **3.2. Система органів місцевого самоврядування в Україні**

*Система органів місцевого самоврядування* в Україні також має *три рівні* відповідно до адміністративно-територіального устрою – обласний, районний і базовий (територіальної громади). Діяльність органів місцевого самоврядування регулюють розділ 11 КУ та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні".

*Обласний та районний рівень* має лише один тип органів місцевого самоврядування – *обласні та районні ради*. Ці ради є представницькими органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (стаття 10 закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Обласні та районні ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідного району та області. Строк повноважень цих рад становить 5 років (стаття 141 КУ).

Роль виконавчих органів обласних та районних рад виконують відповідні обласні та районні державні адміністрації. У цьому зв'язку ради делегують

адміністраціям значну кількість повноважень (стаття 44 закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). У частині делегованих повноважень адміністрації підзвітні і підконтрольні радам.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо цю недовіру висловили дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови адміністрації (стаття 118 КУ).

**Базовий рівень місцевого самоврядування** включає три основні типи органів.

**1. Сільські, селищні, міські ради** – це представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (стаття 10 закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Ці ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста. Строк повноважень цих рад становить 5 років (стаття 141 КУ).

**2. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад** – це виконавчі органи місцевого самоврядування, що формуються радами на строк їх повноважень. Виконавчі комітети здійснюють два види повноважень – власні та делеговані. Ці комітети є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень – також є підконтрольними відповідним місцевим державним адміністраціям (стаття 11 закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

**3. Сільські, селищні, міські голови** – це головні посадові особи відповідних територіальних громад. Голова очолює виконавчий комітет відповідної ради та головує на її засіданнях (стаття 12 закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Сільські, селищні, міські голови обираються жителями відповідних територіальних громад на 5 років (стаття 141 КУ).

Сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради

повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним місцевим державним адміністраціям. Голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради (стаття 42 закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

## РОЗДІЛ 4. ЦІЛІ, ФУНКЦІЇ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 4.1. Цілі публічного управління

Загалом *мету* визначають як бажаний результат певної діяльності або як бажаний стан певного об'єкта, на який спрямована діяльність. Мета є компонентом та підґрунтям будь-якої свідомої діяльності людини, виступаючи засобом інтеграції її дій у певну послідовність чи систему. Тому цілі є основою функціонування та розвитку будь-якої суспільної системи, зокрема визначення її функцій та структури. За висловом А.Файоля, управляти державою – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів.

Отже, *цілеспрямованість є невід'ємною, сутнісною властивістю публічного управління* як складної системної діяльності, що починається з постановки цілей. Саме цілі визначають конкретний зміст публічного управління у будь-якій галузі в певний проміжок часу. У цьому зв'язку доцільно підкреслити, що *публічне управління не буває безцільним*. Інша річ, що воно цілком може бути спрямоване на досягнення виключно вузькогрупових або, навіть, індивідуальних цілей, а тому виглядати як позбавлене раціональних цілей з погляду інтересів суспільства.

Якщо ж виходити саме з цих інтересів, то *цілі публічного управління* полягають у забезпеченні бажаних для суспільства результатів у певних сферах суспільного життя або станів певних суспільних підсистем чи суспільства у цілому. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей публічного управління.

З наведеного випливає, що для визначення цілей публічного управління потрібна певна *ціннісна основа*, що відображає загальноприйняті у суспільстві критерії нормального, хорошого та кращого. Слід зазначити, що ця основа є складною та включає, насамперед, *цілі суспільного розвитку, що визначені на глобальному рівні*. Наприклад, спеціальною резолюцією Генеральної Асамблеї ООН A/RES/70/1 від 25 вересня 2015 р. був прийнятий документ "Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі стійкого розвитку на період до 2030

року". У ньому визначено *17 глобальних цілей у галузі стійкого розвитку* до 2030 р., серед яких:

- повсюдна ліквідація злиднів у всіх її формах;
- ліквідація голоду, забезпечення продовольчої безпеки, поліпшення харчування та сприяння стійкому розвитку сільського господарства;
- забезпечення здорового способу життя та сприяння добробуту для всіх у будь-якому віці;
- забезпечення всеохопної, доступної, якісної освіти, надання можливостей навчання протягом усього життя для всіх;
- забезпечення гендерної рівності й розширення прав і можливостей усіх жінок і дівчат;
- забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх;
- забезпечення всезагального доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- сприяння поступальному, всеохопному і стійкому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх;
- створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохопній та стійкій індустріалізації й інноваціям;
- скорочення нерівності всередині країн і між ними;
- забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів;
- забезпечення переходу до раціональних моделей споживання та виробництва;
- вживання термінових заходів по боротьбі із зміною клімату та його наслідками;
- збереження й раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах стійкого розвитку;
- захист і відновлення екосистем суходолу, сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням,

припинення і повернення назад процесу деградації земель, припинення процесу втрати біологічного різноманіття;

- сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах стійкого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних і заснованих на широкій участі установ на всіх рівнях;

- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи у межах Глобального партнерства в інтересах стійкого розвитку.

Кожна держава - член ООН при визначенні цілей публічного управління має виходити, в тому числі, із зазначених цілей.

Ще одним підґрунтям для такого визначення виступають певні *суспільні цінності*. У загальному вигляді цінності – це позитивна або негативна значимість об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства в цілому, обумовлена не їх властивостями, а залученням у сферу людської життєдіяльності. Цінності залежать від світогляду тієї чи іншої людини, який базується на її вірі у те, як влаштований цей світ, яке місце вона у ньому займає і для чого вона живе. У кожному суспільстві є сукупність переважаючих позитивних та негативних цінностей. У сучасних умовах глобалізації виникло поняття так званих загальнолюдських цінностей, які, як вважається, однаково сприймаються усіма людьми на планеті (свобода, рабство, багатство, бідність, здоров'я, хворість та ін.). Наприклад, низка цінностей проголошена у Загальній декларації прав людини 1948 р. та згодом перенесена у Конституцію України, зокрема, її розділи I, II. Отже, Конституція України також є основою цілепокладання у публічному управлінні. Так, у ст. 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Хоча слід зазначити, що дана ціннісна система насправді відповідає гуманістичному світогляду та є досить відмінною від, наприклад, християнської ціннісної системи.

Отже, у сучасних умовах суспільні цінності як основа цілей публічного управління визначаються, з одного боку, нормами міжнародного права,

міждержавними угодами, нормами конституції країни, а з другого боку, панівною релігією, традиціями, культурою, звичаями кожного суспільства.

Крім розглянутої ціннісної основи, визначення цілей публічного управління має базуватися також на *суспільних потребах*. Загалом потреба – це нестача чогось, що вважає для себе необхідним живий організм, людина, соціальна група, суспільство в цілому. Потреба є внутрішньою спонукою активності живих істот.

Під *суспільними інтересами* розуміють усвідомлені окремими людьми, соціальними групами, суспільством у цілому потреби, які виступають реальними причинами, рушійними чинниками суспільної діяльності. Зрозуміло, що у різних членів суспільства інтереси можуть суттєво відрізнятись, а можуть і значною мірою співпадати. При цьому люди з подібними інтересами можуть об'єднуватися у групи, що позначаються відповідним поняттям.

Згідно з Енциклопедією державного управління (2011 р.), *групи інтересів* є об'єднаннями індивідів на основі спільних інтересів, які намагаються здійснити вплив на політичні інститути з метою забезпечення прийняття найбільш вигідних для себе рішень. Серед груп інтересів за активністю впливу на інститути публічного управління особливо виділяються бізнесові групи тиску.

Таким чином, глобальні цілі суспільного розвитку, норми конституції країни, суспільні цінності та суспільні інтереси, виражені, насамперед, групами інтересів, дають основу для виділення бажаних суспільних характеристик у тих чи інших суспільних сферах (галузях), а, отже, і цілей публічного управління.

За характером впливу на суспільні процеси серед цілей публічного управління можна виділити *цілі збереження, функціонування та розвитку*. *Цілі збереження* полягають у забезпеченні цілісності суспільства, стабільного режиму життєдіяльності усіх його сфер, зокрема гарантуванні державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, обороноздатності, основ конституційного ладу, громадського порядку тощо. *Цілі функціонування* передбачають підтримку певного стану суспільства, тобто



забезпечення в певних межах основних характеристик усіх його сфер. До таких цілей можна віднести, наприклад, гарантування прав і свобод людини, надання соціальних гарантій, забезпечення певного рівня освіти та медичного обслуговування тощо. *Цілі розвитку* полягають у забезпеченні переходу суспільства до якісно нового стану, появи нових суспільних характеристик та значної зміни наявних параметрів. Такі цілі передбачають впровадження нововведень, зокрема інноваційного характеру, у ті чи інші сфери суспільного життя, що переважно здійснюється шляхом відповідних реформ. Доцільно підкреслити, що у стратегічних державних документах необхідний *баланс та взаємозв'язок цілей зазначених трьох типів*. У іншому разі публічне управління буде або працювати на утопічні ідеї, або не передбачати розвиток суспільства.

Необхідним етапом цілепокладання у публічному управлінні є ***побудова ієрархії цілей***, що, як правило, здійснюється шляхом формування так званого *"дерева цілей"* – ієрархічної структури, отриманої шляхом розділення загальної мети на підцілі, а їх, в свою чергу, на ще більш конкретні підцілі нижчих рівнів. *"Дерево цілей"*, як правило, передбачає чітку ієрархію цілей, але не виключає й нечіткі ієрархії, в яких ціль нижчого рівня ієрархії може бути водночас підпорядкована двом або кільком цілям вищого рівня. У загальному вигляді ***"дерево цілей" публічного управління*** включає кілька рівнів.

1. *Місія держави* – головна мета діяльності держави та відповідного процесу публічного управління, яка і є причиною їх здійснення та взагалі існування. Будь-які цілі публічного управління мають підпорядковуватися місії держави. За одним з підходів, місія нашої держави відображена в ст. 1 Конституції України та полягає в побудові суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Інший підхід передбачає, що на основі ст. 3 Конституції України місією нашої держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

2. *Стратегічні цілі* – головні загальні цілі публічного управління, які безпосередньо визначені для виконання місії держави. За термінами досягнення стратегічні цілі публічного управління найчастіше поділяють на два класи:

довгострокові, досягнення яких передбачається за п'ять і більше років; середньострокові, що ставляться на період від одного до п'яти років. Довгострокові цілі, як правило, фіксуються у стратегічних документах, наприклад стратегіях, програмах, національних планах та ін., щодо розвитку країни в цілому, окремих сфер або галузей суспільної діяльності. Основним документом, в якому відображаються середньострокові цілі, зазвичай виступає програма діяльності уряду.

3. *Оперативні цілі* – забезпечувальні цілі, що фіксують крупні блоки дій по досягненню стратегічних цілей. Вони, як правило, є короткостроковими, тобто з терміном реалізації не більше одного року.

4. *Тактичні цілі*, що визначають конкретні поточні дії органів публічної влади, виконання яких забезпечує досягнення оперативних цілей.

Належна побудова "дерева цілей" публічного управління дозволяє узгодити між собою діяльність у різних галузях суспільного життя та підпорядкувати цю багатоманітну діяльність досягненню загальних цілей розвитку країни. Для цього, з погляду *технології цілепокладання*, критично важливе значення має дотримання ***принципів чіткості, конкретності та орієнтації в часі***. *Принцип конкретності* передбачає постановку цілей як очікуваних результатів, краще кількісних у вигляді значень параметрів певного об'єкта, ступінь досягнення яких можна оцінити. *Принцип орієнтації в часі* передбачає встановлення конкретних термінів досягнення цілей. *Принцип чіткості* означає формулювання цілей у вигляді, що забезпечує їх розуміння та однозначне тлумачення управлінцями й виконавцями. Без дотримання зазначених принципів неможлива як продуктивна робота по досягненню цілей, так і контроль отриманих результатів.

З погляду змісту, ***для відображення суспільних потреб та інтересів*** цілі публічного управління мають відповідати таким умовам:

- бути *об'єктивно обумовленими і обґрунтованими*, тобто впливати з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку і діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці, формам і механізмам функціонування

суспільних сфер та галузей;

- бути *соціально вмотивованими*, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати таким чином розуміння і підтримку, прагнення втілити намічені цілі в життя;

- бути *забезпеченими в ресурсному відношенні* інтелектуально, матеріально та організаційно, спиратися на право і відповідний рівень розвитку суспільства, ґрунтуватися на реальному, а не на уявному потенціалі;

- спиратися на *інтелектуальний багаж*, накопичений людством, та на *духовні цінності суспільства, культурні традиції народу*.

Лише за наведених умов цілі публічного управління будуть корисними для суспільства, тобто сприяти його стабільному функціонуванню та розвитку. У цьому зв'язку основою для визначення даних цілей можуть стати показники людського розвитку або якості життя, з яких найбільш відомим є *Індекс людського розвитку ООН*.

#### **4.2. Процес публічного управління як послідовність реалізації управлінських функцій**

Процес публічного управління є сукупністю неперервних взаємопов'язаних дій та функцій, спрямованих на забезпечення досягнення цілей держави. *Загальний процес публічного управління* фактично складається з численних процесів публічного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Ці *конкретні управлінські процеси*, що покладені в основу діяльності будь-яких органів публічного управління, передбачають вироблення та реалізацію регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у різних сферах і галузях суспільства. При цьому утворюється ієрархія процесів публічного управління, що здійснюються на різних його рівнях (вищому, центральному, регіональному, місцевому).

У науці управління вироблено кілька підходів та відповідних моделей відображення управлінського процесу, що зрештою об'єдналися у загальній

моделі. Перший *підхід з точки зору теорії прийняття рішень* розглядає процес публічного управління як процес прийняття і реалізації управлінських рішень. В деяких вітчизняних виданнях як синонім поняття "прийняття рішень" вживається поняття "ухвалення рішень".

Другий підхід акцентує увагу на тому, що управлінська діяльність за своїм предметом є інформаційною, оскільки інформація потрібна для прийняття рішень, самі рішення є інформацією, а при їх реалізації відбувається передача інформації об'єкту управління. Отже, згідно з *інформаційним підходом*, процес публічного управління є процесом обміну інформацією між суб'єктом і об'єктом управління.

Третій підхід ґрунтується на закономірності процесу управління, виходячи з якої цей процес є послідовністю реалізації управлінських функцій. Поняття "функція" має різні тлумачення. З них найбільш стислим і точним за змістом видається визначення Т.Сааті та К.Кернса, згідно з яким *функція* є перетворенням призначення у дію. Отже, якщо певна система не реалізує дій, для яких вона призначена, то вона не виконує своїх функцій. Як зазначає Г.Атаманчук, найбільш відповідним сутності управління є його визначення через термін "вплив". Виходячи з цього, ***функція публічного управління*** – це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управлінський вплив органів публічної влади. *Предмет* відображає сторони, аспекти, прояви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу (політичні, економічні, соціальні та ін.), *зміст* – сутність і характер управлінського впливу (створення і застосування суспільних норм, мотиваційні дії тощо), *засіб забезпечення* – засоби (можливості) збереження чи перетворення управлінських взаємозв'язків (правові, організаційні, фінансові і т.д.).

Відповідно до наукових класифікацій функцій публічного управління, можна виділити два способи їх розуміння. ***Перший спосіб передбачає виділення універсальних функцій***, реалізація яких покладена в основу управлінської діяльності на будь-якому рівні та у будь-якій галузі. Такі

універсальні функції можна поділити на загальні та допоміжні. *Загальні функції* відображають ті чи інші сутнісні аспекти управлінських впливів. Щодо переліку цих функцій існують дещо відмінні погляди, оскільки одні науковці виділяють певні різновиди управлінських впливів як окремі функції, а інші – об'єднують їх в якусь одну функцію. Проте на сьогодні переважно вважається, що перелік загальних функцій публічного управління включає планування, організацію, мотивацію, контроль, прийняття рішень та комунікацію. *Допоміжні функції* публічного управління покликані забезпечити належні умови виконання його загальних функцій та включають юридичне, фінансове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне (наукове) забезпечення, документування тощо.

*Другий спосіб передбачає виділення спеціальних функцій, що відповідають суспільним сферам або галузям*, на які здійснюються управлінські впливи. На наш погляд, деякі автори цілком слушно називають їх функціями держави, з якими тісно пов'язані функції публічного управління, що відображають способи здійснення перших. Виділяють такі різновиди *спеціальних функцій публічного управління (функцій держави)*, що забезпечують реалізацію державної політики і виконання законів в усіх сферах життя суспільства:

- *головні функції*: політико-адміністративні (забезпечення прав і свобод людини та громадянина, національна безпека і оборона, охорона правопорядку та ін.); економічні (здійснення економічної політики, захист усіх форм власності тощо); соціальні (забезпечення охорони здоров'я, формування системи соціального захисту, створення умов для всебічного розвитку особистості і т.п.); культурно-освітні (забезпечення розвитку науки, освіти, культури, утвердження певних моральних норм та духовних цінностей тощо);

- *специфічні функції*: забезпечення науково-технічного прогресу; налагодження соціального партнерства; надання публічних послуг тощо. Щоправда, як зазначає П.Надолішній, специфічні функції змістовно поглинаються головними функціями.

Ведучи мову про процес публічного управління, мають на увазі перший

спосіб розуміння функцій публічного управління. Він зумовлює *функціональний підхід*, що розглядає процес публічного управління як процес послідовної реалізації функцій планування, організації, мотивації та контролю. Цей підхід зручно поєднується з розглянутими вище інформаційним підходом та підходом з точки зору теорії прийняття рішень у межах *процесного підходу*. Останній передбачає, що основою як прийняття, так і реалізації рішень є інформація. Реалізація функцій планування, організації, мотивації і контролю також потребує обміну інформацією та прийняття рішень. Тому функції комунікації та прийняття рішень називають пов'язуючими процесами, оскільки вони пов'язують інші загальні функції, забезпечуючи їх взаємозалежність.

Виходячи з процесного підходу, *процес публічного управління* доцільно розуміти як неперервний циклічний процес реалізації функцій планування, організації, мотивації та контролю, пов'язаних функціями прийняття рішень і комунікації. Публічне управління у будь-якій суспільній галузі та на будь-якому рівні передбачає обов'язкове здійснення усіх складових зазначеного циклічного процесу. Відсутність хоча б однієї складової означає, що публічне управління фактично не здійснюється, а лише імітується.

Розглянемо зміст кожної з шести загальних функцій, що утворюють процес публічного управління. Зокрема, змістом *функції планування* є постановка цілей публічного управління (цілепокладання), а також визначення шляхів досягнення цілей, необхідних для цього ресурсів та розроблення відповідних планів діяльності (цілезабезпечення). Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії, особливо під час цілепокладання на рівні державних завдань, можуть зробити марними всі подальші зусилля. *Основними складовими функції планування* вважаються:

- аналіз стану та визначення місії – аналіз стану об'єкта і суб'єкта управління, оточуючого середовища, формулювання місії, тобто головної загальної мети управлінської діяльності;
- прогнозування – одержання науково обгрунтованої інформації про

можливі майбутні стани, перспективи розвитку об'єкта і суб'єкта управління та зміни оточуючого середовища;

- постановка та структурування цілей – визначення цілей публічного управління на основі виявлених проблем та одержаних прогнозів, побудова "дерева цілей" та встановлення цільових пріоритетів;

- програмування – вибір загальних шляхів досягнення цілей публічного управління, формування відповідних програм та/або планів, що включає визначення сукупності завдань, які необхідно вирішити для досягнення цілей, термінів і послідовності вирішення завдань, загального переліку виконавців і обсягу необхідних ресурсів, насамперед, бюджету на виконання програм і планів;

- проектування – формування переліку конкретних робіт для вирішення завдань, вибір доцільних засобів виконання робіт, розробка графіків, підбір виконавців, розрахунок розподілу необхідних ресурсів за роботами, підготовка планово-проектної документації.

У вітчизняній практиці публічного управління результати планування відображаються у вигляді різноманітних *стратегічно-планових документів*, основними серед яких є:

- щорічні прогнози економічного і соціального розвитку України, основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період та інші державні прогнозні документи;

- стратегічні документи щодо розвитку України, наприклад, програми діяльності Кабінету Міністрів України та документи на зразок Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020";

- стратегії і концепції розвитку та реформування різних сфер і галузей суспільства та самої держави;

- загальнодержавні та інші державні цільові програми;

- прогнози та програми економічного і соціального розвитку, інші галузеві програми регіонального та місцевого рівня;

- плани заходів щодо виконання державних, регіональних та місцевих стратегій, концепцій, програм та інших подібних документів;

- стратегічні плани, плани роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади тощо.

Після планування наступною вважається **функція організації**, змістом якої є формування та забезпечення функціонування структури об'єкта і суб'єкта публічного управління, що створює умови для ефективної діяльності великих груп людей з досягнення поставлених цілей. До *основних складових функцій організації* відносять:

- створення та/або зміну структури об'єкта і суб'єкта публічного управління, що включає створення нових організаційних елементів, зміну їх статусу, функцій та повноважень, встановлення або зміну горизонтальних і вертикальних зв'язків між ними;

- координацію, тобто вироблення та запровадження правил, процедур, схем, механізмів взаємодії між організаційними елементами об'єкта і суб'єкта публічного управління, встановлення вимог до посад та розробку інструкцій щодо здійснення певної діяльності та ін.;

- управління персоналом, тобто добір та розстановку кадрів, їх навчання і розвиток, оцінку показників діяльності та кадрові дії, наприклад, підвищення, переведення, пониження, звільнення тощо.

У загальному вигляді **структура вітчизняної системи органів публічного управління, координаційні та кадрові питання у цій системі** визначені у Конституції України та базових законах України "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеві державні адміністрації", "Про судоустрій і статус суддів", а більш детально – у низці спеціальних постанов Кабінет Міністрів України, зокрема, "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 10 вересня 2014 р. № 442, "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій" від 12 березня 2005 р. № 179, про затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, в указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України щодо призначень і звільнень посадових



осіб органів виконавчої влади та ін.

Однією з найважливіших є **функція мотивації**, що полягає у спонуканні усіх учасників управлінських відносин до діяльності, спрямованої на досягнення цілей публічного управління. Можна стверджувати, що *ключовою відмінністю* управління в суспільних системах від управління у технічних та біологічних системах є необхідність здійснення функції мотивації. Це зумовлене тим, що в процесах публічного управління центральним є людський чинник. *Основні складові функції мотивації* можна розкрити таким чином:

- ідентифікація потреб, інтересів, цінностей індивідів, організацій, суспільства в цілому та вибір тих з них, на які будуть спрямовані мотиваційні дії, оцінка результатів, які очікується одержати внаслідок проведення таких дій;
- розроблення механізмів та технологій мотивування;
- виконання мотиваційних дій за розробленими технологіями, зокрема заохочення, покарання, задоволення бажань, переконання, пояснення тощо.

Закон України "Про державну службу" визначає низку механізмів позитивної і негативної мотивації державних службовців.

Управлінський цикл завершує **функція контролю**, яку визначають як процес забезпечення (створення гарантій) фактичного досягнення цілей публічного управління. Модель цього процесу включає *три загальні етапи*:

- встановлення результативних показників досягнення цілей, що піддаються вимірюванню;
- моніторинг і оцінювання фактично досягнутих результатів, тобто відслідковування отриманих результатів, порівняння із встановленими показниками, визначення відхилень;
- коригування планів, дій та, можливо, цілей за умов, що фактично досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених показників, тобто аналіз причин відхилень, розроблення та здійснення коригувальних заходів щодо усунення відхилень.

Загалом функція контролю притаманна певною мірою всім рівням та органам публічного управління. Зокрема, в Україні виділяють такі різновиди

контролю за його суб'єктами як президентський, парламентський, судовий контроль, контроль у системі виконавчої влади. Поряд з цим, існують *спеціальні контрольні державні органи*, до яких належать Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні інспекції, що призначені здійснювати контроль-наглядові функції, та ін.

**Прийняття рішень** має характер об'єднавчої, пов'язуючої функції відносно інших функцій публічного управління. Її змістом є вибір альтернативи з наявної їх множини. Процес такого вибору досить докладно досліджений в управлінській науці, на підставі чого розроблено *класичну модель раціонального прийняття рішень*, що включає такі основні етапи:

- виявлення проблемної ситуації;
- аналіз (діагностування) проблемної ситуації та постановка проблеми;
- формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень;
- виявлення і оцінка альтернативних варіантів рішень;
- вибір одного з альтернативних варіантів рішень.

Наведена модель є ідеалізованою алгоритмічною послідовністю, до реалізації якої доцільно прагнути максимально наближатися. Разом з тим, на практиці управлінці переважно дотримуються викладеної Г. Саймоном **концепції "обмеженої (вимушеної) раціональності"**. Вона передбачає встановлення деякого рівня показників, який людина або організація вважають для себе задовільним і до якого прагнуть. При прийнятті рішення пошук ведеться до отримання альтернативи, що дозволяє досягти цього рівня. Така альтернатива приймається, а пошук інших альтернатив припиняється.

Другою пов'язуючою функцією в процесі публічного управління є **функція комунікації**, що полягає у обміні інформацією між учасниками управлінських відносин, якими можуть виступати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, окремі громадяни та ін. *Модель процесу комунікації* можна відобразити такою циклічною послідовністю основних етапів: збір інформації від об'єкта управління; її накопичення та аналіз суб'єктом управління; створення останнім нової інформації у

вигляді управлінських рішень; передача цієї інформації об'єкту управління.

Важливе значення має створення ефективних комунікативних каналів, відповідно до яких традиційно виділяють неформальні комунікації шляхом особистих контактів, комунікації через організації (партії, громадські організації, асоціації та ін.) та комунікації через ЗМІ (прес-конференції, інтерв'ю, публікації тощо). Розвиток електронного урядування додав нові *електронні канали комунікації*. Наприклад, дані Всесвітнього огляду ООН щодо розвитку електронного уряду 2014 р. свідчать про розвиток інструментів комунікацій органів публічної влади з громадянами через системи електронних звернень та електронного голосування (у 18 країнах), дискусійні веб-форуми (у 51 країні), інтерактивні опитування (у 39 країнах), соціальні мережі (у 71 країні). Зазначене зумовлює напрями розвитку електронних комунікацій у вітчизняному публічному управлінні з орієнтацією на кращий світовий досвід.

#### **4.3. Поняття та характеристика методів публічного управління**

Ефективність виконання кожної функції публічного управління критично залежить від вибору та належного застосування відповідних управлінських методів, що є основою побудови управлінських механізмів. *Методи публічного управління* – це систематизовані способи вироблення та реалізації управлінських впливів органів публічного управління на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність організаційних структур і конкретних осіб, що ведуть до вирішення поставлених управлінських завдань на основі знання певних принципів публічного управління. Методи публічного управління *безпосередньо пов'язані* з практичною реалізацією публічної влади, її керуючим впливом на об'єкти публічного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій публічного управління.

Існує велика кількість класифікацій, а також виділення груп методів публічного управління, але у цілому їх можна поділити на дві категорії: загальні та спеціальні. *Загальні методи публічного управління* або методи функціонування органів публічної влади – це методи, через посередництво яких

відбуваються будь-які процеси публічного управління, незалежно від його галузі або рівня, тобто розробляються, приймаються і реалізуються публічно-владні рішення, здійснюється правова і організаційна управлінська діяльність. Загальні методи поділяють на дві групи – *прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу* з боку органів публічної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи належать методи правового регулювання, переконання, примушення тощо, а до другої – виховання, стимулювання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, маніпуляції тощо. Зокрема, методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості публічного управління чинним правовим нормам. За допомогою цих методів держава через свої органи справляє вплив на суспільні відносини, дозволяючи їх учасникам здійснювати дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і накладаючи на них певні обов'язки, а також дає можливості вибору варіантів поведінки у межах, встановлених правовими нормами. Методи переконання вимагають авторитету влади, створення певних умов, соціального клімату, наявності вагомих аргументів, внаслідок чого посилюється мотивація людської поведінки. Методи примушення використовуються у разі виникнення загроз цілісності держави, здійснення злочинних дій тощо. Усі загальні методи застосовуються не ізольовано, а в поєднанні (примушення здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і організаційними заходами тощо).

***Спеціальні методи публічного управління*** – це методи, що застосовуються для забезпечення реалізації конкретних функцій або підфункцій публічного управління. Можна виділити такі основні групи спеціальних методів: адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні; науково-аналітичні. *Адміністративні методи управління* передбачають прямий вплив на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд. Їх відносять до жорстких методів впливу, враховуючи такі характерні ознаки: односторонній вибір способу

вирішення завдання, варіанту поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може мати наслідком різні види санкцій. Прикладами адміністративних методів є заборони, дозволи, регламентація діяльності (інструкції, порядки, методики, стандарти, норми і т.п.), створення або ліквідація організаційних структур тощо.

*Економічні методи управління* полягають у використанні різноманітних економічних механізмів впливу на об'єкти публічного управління, що зумовлюються роллю економічних інтересів у житті суспільства та відповідно в управлінських процесах. Сутність цих методів полягає у створенні таких передумов, за яких вибір бажаних для суб'єкта управління напрямів діяльності здійснюють самі підприємства, організації, окремі громадяни та ін. під впливом економічних стимулів, що відкривають перспективи матеріальної вигоди (інтересу) або їх втрати. До економічних методів можна віднести, наприклад, матеріальне стимулювання, оподаткування, розподіл бюджетних ресурсів, кредитування, захист і заохочення конкуренції, створення не вигідних умов для монополій тощо.

*Соціально-політичні методи* передбачають роз'яснення і популяризацію певних ідей, вплив на інтереси певних соціальних груп, статус людей у суспільстві, соціальні умови їх життєдіяльності та можливості самореалізації. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Серед прикладів соціально-політичних методів можна назвати інформування, пропаганду, рекламу, залучення громадян до управлінських процесів, вирішення нагальних проблем певних соціальних груп, підвищення статусу певних категорій громадян, надання їм кращих можливостей самореалізації тощо.

*Морально-етичні методи* засновані на зверненні до честі, гідності та совісті людей. Їх завдання полягає у формуванні в суспільстві, зокрема в державних органах, ціннісних орієнтацій та морального стану, що сприяють

досягненню цілей суспільного розвитку. До морально-етичних методів можна віднести моральне заохочення і накладення стягнень (нагороди, відзнаки, грамоти, догани, публічна критика, колективний осуд тощо), встановлення моральних стандартів поведінки та контроль їх дотримання, виховання патріотизму, формування почуття відповідальності за справу тощо. Використання методів цієї групи сприяє дотриманню встановлених моральних норм у публічному управлінні.

Доцільно підкреслити, що якщо адміністративні методи характеризуються прямим впливом на волю і поведінку людей, то економічні, соціально-політичні й морально-етичні методи – опосередкованим впливом на їх інтереси та непрямим матеріальним і моральним примусом тих осіб, суспільних груп, організацій та ін., діяльність яких не сприяє вирішенню поставлених управлінських завдань і є неефективною. Не слід розраховувати на автоматичну дію цих методів і необхідно оцінювати їх вплив не стільки власне на об'єкти управління, скільки на кінцеві результати. Наприклад, економічні методи як методи непрямой дії не змушують учасників управлінських відносин діяти обов'язково і однозначно. У цьому зв'язку досягнення цілей управління залежить від адекватності системи економічних стимулів результату (винагороді), що буде отриманий цими учасниками.

В умовах сучасного суспільства виняткове значення для публічного управління є *науково-аналітичні методи*, що передбачають формування управлінських рішень на базі детального раціонального аналізу проблем із залученням наукового супроводу. Важливість цих методів визначається великою складністю, різноманітністю та швидкоплинністю сучасних суспільних процесів, протікання яких важко передбачити. Враховуючи це, використання науково-аналітичних методів є на даний час необхідною передумовою ефективного публічного управління. До таких методів належать методи системного аналізу, дослідження операцій, економічного аналізу, аналізу політики тощо.