

ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

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

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ"

програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти

*"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладач Коврига О.С.

Київ – 2018

Розділ 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування

1.1. Предметна сфера публічного адміністрування

«Адміністрування» (лат. *administro* - керую) – 1) управління, завідування; 2) формальне, бюрократичне управління, здійснюване лише шляхом наказів і розпоряджень. Відтак, «публічне адміністрування» - управління в сфері публічної влади.

1. Публічне адміністрування та історія його становлення (еволюція)

Еволюція розвитку публічного адміністрування в Україні мала надзвичайно складний та неоднорідний характер, який був обумовлений постійною зміною політичного життя, яке накладало значний відбиток на розвиток державного управління.

Насамперед треба зазначити, що публічне адміністрування як наука та навчальна дисципліна сформувалося порівняно недавно, його розвиток відбувався в наші часи, а доповнюється новими знаннями та здобутками й понині. Тому ми будемо починати розглядати дане питання зі становлення науки державного управління, з котрої виокремилася публічне адміністрування.

Непостійність незалежності держави, значна залежність української системи державного управління від волі інших країн на певних проміжках історії, на жаль, не дала змогу Україні сформувати стабільну модель управління, яка б відповідала особливостям власне національної адміністративної традиції.

Незважаючи на це, українська історія, яка багата на події, показує нам зразки справжнього державного будівництва, котрі супроводжувалися досягненнями і в державному управлінні і якими варто пишатися (періодам Гетьманщини, Центральної Ради характерне певне відродження управлінської традиції, яке матеріалізувалося в створення власної структури адміністративно – управлінських систем).

Україна на протязі всієї своєї історії мала надзвичайно важку проблему визнання та ефективності державного управління, оскільки умови, які склалися, були надзвичайно складними: неоднорідність населення, проблема легітимності влади, геополітична ситуація. Все це створювало величезні перепони на шляху до створення справжньої ефективно системи управління. Характерною та, мабуть, центральною рисою національної системи державного управління є її демократичний характер. Наявність демократичних тенденцій в створенні державних органів і їх взаємодії між собою та населенням проходить червоною ниткою через всю історію України.

Проте були і періоди занепаду, які хоча й не стимулювали розвиток саме національних ідей в державному управлінні, але все ж таки інтегрували нашу країну в певну масштабну систему державного управління, що значним чином позначалося на її майбутньому. Варто зазначити, що українські політичні діячі виступали сильними теоретиками, які розробляли доволі прогресивні концепції в цій сфері, які в подальшому мали значний вплив на світову управлінську науку (П. Орлик, М. Грушевський). Але проблема криється в тому, що практична реалізація цих концепцій не відбулася (на що було багато історичних і політичних причин), тому ми можемо казати про це лише як про гарну теорію. Саме це є величезною вадою історії державного управління в Україні.

Проте за часів незалежності відбулося повне становлення науки державного управління, формування її в самостійну галузь та виокремлення певних напрямків, як то – публічне адміністрування.

2. Предмет публічного адміністрування

Суттєвими характеристиками будь-якої науки є її предмет (зміст), соціальні функції (призначення) і метод (методи), а також її місце у системі наук і взаємозв'язок з ними. Постановка питання про предмет науки має сенс тоді, коли за системою тих чи інших знань визнається статус науки, тобто такої теорії, в якій знаходять відображення закономірності реальної дійсності

процесів, розроблені загальні поняття (категорії), сформовані принципи застосування знань (використання закономірностей) у практичній діяльності. Розгляд предмета тієї чи іншої науки є неможливим без вивчення її ключових елементів, виникнення й розвитку, масштабу і галузі дослідження, найбільш характерних рис, її місця і ролі у пізнанні та перетворенні суспільства, дійсності.

Поняття, закономірності, принципи, які відображають об'єктивно існуюче державне управління та функціонування всіх органів публічної влади - це одночасно і *зміст публічного адміністрування*, і *предмет цієї навчальної дисципліни*.

Визначення об'єкта публічного адміністрування пов'язано з відповіддю на питання “що досліджує даний науковий напрямок”, а визначення предмета - із відповіддю на питання “які істотні зв'язки він досліджує”.

Об'єктом дослідження публічного адміністрування є управлінська діяльність усіх органів державної влади.

Це насамперед стає очевидним із визначення державного управління, яке являється одним із центральних понять публічного адміністрування, котре розглядається як вид державної діяльності, у рамках якого практично реалізується влада, яка в Україні здійснюється “на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову”. У державному управлінні управлінська діяльність несе на собі його певні специфічні властивості, зокрема нерозривну пов'язаність із державною владою, системність, об'єкту універсальність, динамізм та інші.

Предметом публічного адміністрування є діяльність щодо здійснення та прийняття рішень політичної влади, динаміка інститутів управління та історія, культура управління. На наш погляд, саме таке визначення дає найбільш повне уявлення про предмет публічного адміністрування як загальної міждисциплінарної самостійної наукової дисципліни, розміщеної на перетині багатьох соціальних і гуманітарних наук. Вона включає в себе багато елементів: теорію управління, історію державних утворень та

управління в них, історію управлінської думки, науку про апарат державного управління, державну службу, форми і методи управлінської діяльності, дослідження відносин між суспільством і державними інститутами. До предмета публічного адміністрування належать також культура управління, мистецтво керування установою та ін.

3. Метод публічного адміністрування

Методи публічного адміністрування - це способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління на свідомість, волю і поведінку громадян, які фіксуються в нормативно-правових актах.

Їм притаманні певні особливості:

- реалізуються в процесі державного управління;
- виражають керівний вплив суб'єктів управління;
- в методах є керівна воля держави;
- мають форму і зовнішнє вираження.

Основними методами публічного адміністрування є методи переконання, заохочення й примусу.

Переконання й заохочення як всеохоплюючі методи становлять основу функціонування органів, які здійснюють адміністрування в публічній сфері.

Примус належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами.

Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу — правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень.

На цих підставах виділяють: кримінальний, цивільно-правовий, адміністративний примус.

Адміністративний примус — це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо

правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Переконання, заохочення й примус у сфері державного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:

- 1) цілеспрямованість управлінської діяльності;
- 2) правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- 3) функціонування й захист режиму, встановленого державою, режиму за якого б неухильно виконувались правові приписи усіх ланок управлінської системи;
- 4) нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.

4. Співвідношення понять «управління» та «адміністрування»

Окремого розгляду вимагає проблема співвідношення понять "управління" і "адміністрування".

Управління виступає більш широким поняттям, що означає спрямований вплив на систему або окремі процеси, що відбуваються в ній, з метою зміни її стану або додання їй нових властивостей і якостей.

Поняття "управління" відноситься як до технічних, соціотехнічних, так і до соціальних систем. Адміністрування ж є окремим видом управління. Його основні відмінності в тому, що воно: обмежується дією на людей та їх спільноти; передбачає взаємодію керівника з підлеглими; в нашому випадку стосується суто діяльності органів муніципалітету.

Отже, адміністрування — це довільний (цілеспрямований) вплив на підлеглих людей і їх спільноти, який приводить до їхньої усвідомленої і активної поведінки і діяльності, відповідно намірам органів влади.

Тому адміністрування можна назвати управлінням, але далеко не всяке управління є адмініструванням.

Співвідношення названих понять полягає в наступному:

Поняття "адміністрування" найбільш повно відповідає поняттю влади, оскільки його основна функція полягає у визначенні політики тієї або іншої соціальної системи, а поняття "управління" більше відноситься до

безпосереднього управління людьми, практичної організації об'єкта соціального управління.

Іншими словами, поняття "управління" та "адміністрування" можуть розглядатися як в широкому, так і у вузькому розумінні, а саме:

управління — в широкому розумінні, вся система класів, відносин і явищ управління в природі і в суспільстві, а в вузькому розумінні — технологічна організація об'єкта управління;

адміністрування — в широкому розумінні, адміністративно-державне управління, соціально-політичний менеджмент, а в вузькому, розробка і постановка цілей, визначення політики організації.

У співвідношенні понять "влада" і "управління", друге займає підлегле положення, оскільки влада ототожнюється перш за все з адмініструванням, тобто політичною, керівною функцією, а управління (у вузькому значенні) — з виконавчою, оперативною.

Отже, можна сказати, що хоча поняття «управління» та «адміністрування» є тотожними, вони все ж різняться між собою та співвідносяться певним чином.

1.2. Основні теорії управління суспільством.

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

Необхідність вивчення фундаментальних взаємопов'язаних понять, принципів, законів, аксіом, тверджень, що виступають елементами окремих теорій управління, зумовлена потребою забезпечення зв'язку теорії і практики управління через вироблення принципів практичної діяльності,

методик вирішення проблем, моделювання ситуації, які б сприяли створенню ефективного інструментарію управлінської діяльності.

Державне управління стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності.

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

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

- підхід з погляду наукового управління — школа наукового управління (1885—1920);
- адміністративний підхід — класична або адміністративна школа в управлінні (1920—1950);
- підхід з погляду людських відносин — школа людських відносин (1930—1950);
- підхід з погляду поведінки — біхевіористична школа (1950 — донині);
- підхід з погляду кількісних методів — школа науки управління, або кількісний підхід (1950 — кінець 1960);
- підхід з погляду «чутливої» («responsive») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

1. Основні теорії та види управління суспільством.

Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів.

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

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

Класична теорія показала, що таке негативне явище, як свавілля в управлінні, можна ліквідувати формальними процедурами. Класична теорія, прагнучи виробити універсальні принципи управління і визнаючи значення людського фактора, проте, не ставила своєю метою вирішення завдань ефективною мотивації праці.

Метою класичної школи (А. Файоль, Л. Урвік, Дж.Д. Муні, А.К. Рейлі, Ал.П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією.

Необхідно наголосити, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності.

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

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

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

Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап у розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 р.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

У рамках теорії людських відносин набули розвитку й інші *теорії мотивації*. Вони можуть бути представлені двома групами: теорії вдоволення; процесуальні теорії.

До *теорії вдоволення* належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, Герцбергова теорія двох чинників, теорія трьох потреб. Теорії вдоволення зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб люди матимуть більше стимулів.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог Абрагам Маслоу в 1940-х роках. Маслоу розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу, попри її інтуїтивну прийнятність, не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, проведені дослідження встановили певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого гатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

Герцбергова теорія двох чинників. Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Ця теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках. Недоліком теорії Герцберга є те, що вона лише пояснює причини

вдоволення роботою і тільки принагідно торкається теорії мотивації; їй бракує визначення міри загального вдоволення роботою, за якого люди вважають свою роботу прийнятною, навіть якщо є певне обмеження.

Теорія трьох потреб. Ця теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби.

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

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

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

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

Американська школа. Американський підхід до державного управління дещо інакший. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління.

Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Воно спрямовується на розвиток високоформалізованого комплексу правил чи принципів для керування діями з тим, щоб отримати у край структуровану й засновану на правилах систему, де правила знатимуть і розумітимуть ті, хто працює в уряді чи прагне заручитися його підтримкою.

Отже, державне управління — явище універсальне і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і

значною мірою різняться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу певної країни, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів.

Таким чином, ми розглянули основні теорії управління суспільством. Їх вивчення дозволяє здобувати та вдосконалювати певні навички в сфері державного управління та публічного адміністрування та уникати помилок в цих процесах.

1.3. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування

1. Громадянське суспільство – поняття та етапи формування.

Громадянське суспільство за своїм змістом не збігається із суспільством у цілому: останнє включає в себе державу. Держава є складовою суспільства, громадянське ж суспільство — це сфера відносин, які не зазнають прямого втручання з боку держави

Громадянське суспільство — правове демократичне суспільство, де сполучним фактором виступають визнання, забезпечення і захист прав людини і громадянина.

Громадянське суспільство — відкрите соціальне утворення. У ньому забезпечується свобода слова, включаючи свободу критики, гласність, доступ до різного роду інформації, право вільного в'їзду в країну і виїзду з неї, культурне і наукове співробітництво із закордонними державними і громадськими організаціями.

Головні ознаки громадянського суспільства:

- розмежування компетенції держави і суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави в рамках своєї компетенції;
- демократія і плюралізм в політичній сфері;

- ринкова економіка, основу якої складають недержавні підприємства;
- середній клас як соціальна основа громадянського суспільства;
- правова держава, пріоритет прав і свобод індивіда перед інтересами держави;
- ідеологічний і політичний плюралізм;
- свобода слова і засобів масової інформації.

Громадянське суспільство має певну специфіку, коли йдеться про так звані “посткомуністичні” країни, до числа яких належить і Україна. На думку В.Тисману, громадянське суспільство за умов тоталітаризму включало “незалежні об’єднання, професійні асоціації, релігійні інституції, правозахисні, екологічні і пацифістські рухи, а також інші об’єднання, які мають на меті звільнення індивіда від всеохоплюючої офіційної ідеології”.

Розглядаючи сучасний стан громадянського суспільства в Україні, необхідно розглядати як рівень розвиненості інститутів громадянського суспільства, так і стан громадянської культури, зокрема, рівень громадської активності населення країни.

Таким чином, у сучасній політології не існує єдиного визначення громадянського суспільства. Водночас, узагальнюючи різні визначення, громадянське суспільство можна визначити як суспільство, що “характеризується наявністю розвинутої мережі різноманітних відносин між рівними, автономними в своїх діях суб’єктами, які здійснюються без посередництва держави; існуванням суспільних інститутів які відображають увесь спектр інтересів громадян та соціальних груп, захищають їх у стосунках з державою; та усталеною системою цінностей”.

Головними ознаками, які характеризують громадянське суспільство в сучасній Україні, є розвиненість його інститутів (різноманітних об’єднань громадян та засобів масової інформації) та рівень громадської активності населення.

2. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.

Громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності. Поняття громадянського суспільства застосовується для пізнання усієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, перебувають поза сферою державного директивного регулювання. У такому суспільстві самовияв вільних індивідів і добровільно сформованих організацій громадян захищені законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади. Це справа розвитку вільного ринку, безперешкодного поширення духовних, моральних, національних цінностей тощо.

Головними **передумовами виникнення громадянського суспільства** є:

законодавче закріплення юридичної рівності людей на основі наділення їх правами і свободами;

юридична свобода людини, обумовлена матеріальним благополуччям, свободою підприємництва, наявністю приватної власності, яка є економічною основою цивільного суспільства;

створення механізмів саморегуляції і саморозвитку, формування сфери невіддільних відносин вільних індивідів, що володіють здатністю і реальною можливістю здійснювати свої природні права.

Специфіка громадянського суспільства. Наявність нового типу взаємодії – громадянське суспільство має ту особливість, що його суб'єктами постають вільні і рівні індивіди, що вірять у свою здатність розв'язувати малі й великі питання, добровільно входячи й виходячи з асоціацій, належачи до декількох із них одночасно. Наявність нового типу культури – громадянське суспільство асоціюється з цінностями довіри, поміркованості й толерантності. Його члени з довірою ставляться до своїх колег по діяльності, до інших людей та до суспільних інститутів, визнають право інших громадян на власну думку, її висловлення та захист.

Наявність соціального капіталу – у межах структур громадянського суспільства (асоціацій, громад) формується громадська добродієність і громадянська позиція, що знаходить вираз у даному понятті. Його компонентами є: мережа горизонтальних зв'язків між рівними й вільними індивідами; норми взаємності та довіри; навички колективних дій; відчуття причетності до суспільних справ, обов'язку та відповідальності перед іншими людьми, тобто громадянськість у її неполітичних проявах (civicsness). Саме соціальний капітал є ознакою зрілості й ефективності громадянського суспільства, а також тим його основним продуктом, що забезпечує вплив громадянського суспільства на інші сфери суспільного життя, у тому числі на політику.

Інститути громадянського суспільства: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші підприємницькі товариства і установи.

Шляхи побудови громадянського суспільства в Україні:

- підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- формування справжніх інститутів громадянського суспільства як ринкового, так і неринкового характеру (благодійні фонди, споживчі товариства, клуби за інтересами, товариства, асоціації тощо), розвиток різних форм громадського самоврядування і самодіяльності;
- постійне удосконалення контрольних механізмів, тобто механізмів зворотного зв'язку від суспільства до держави;
- виховання нормального природного патріотизму - національного і державного - на основі поваги до національної історико-культурної спадщини;
- зміцнення свободи інформації і гласності, відкритості суспільства на основі щонайширших зв'язків із зарубіжним світом;

- піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності.

Розділ 2 Теоретичні засади здійснення публічного адміністрування

2.1. Закони та принципи публічного адміністрування.

1. Цінності та цілі суспільства і держави

Проблема цінностей українського суспільства належить до найважливіших і дискусійних проблем. Це пов'язано з тим, що Україна проходить дуже складний етап історичного розвитку, коли йде перехід від традиційного суспільства з елементами авторитаризму, від держави, хворої корупцією, до соціально орієнтованого суспільства і демократичної та відкритої держави. Тому йде зміна кількох ціннісних систем, які склали основу суспільства і держави. Нормальний розвиток держави передбачає акцентування на розвитку, насамперед, цінностей суспільства і громадського життя людини. Це пов'язано з тим, що тільки контроль за державою з боку громадянського суспільства може забезпечити оздоровлення держави і державного управління.

Науковий аналіз цінностей має не тільки суцільно науково-пізнавальне значення. Він дозволяє виробляти політику і моделі державного управління, які адекватні сучасній ціннісній ситуації та глобальним викликам цивілізації.

Актуальність вивчення проблеми цінностей зумовлена: по–перше, тим, що цінності грають виключно важливу роль в житті держави; по–друге, українське суспільство живе в умовах ціннісних змін: переходу від авторитарної системи цінностей до демократичної, посилення орієнтації на європейські цінності.

Цінність – це форма суспільного буття, позначає належне й бажане, на відміну від реального. Це особливе суспільне відношення, завдяки якому

потреби та інтереси людини переносяться на світ речей, предметів, духовних явищ, додаючи їм, як правило, піднесене значення, шляхом їх осмислення в аспекті добра і зла, істини і неістини, краси і неподобств, справедливого і несправедливого, допустимого і заборонного і т.д.

Цінності виконують найважливіші регулятивні функції в суспільстві. Важливість цих функцій важко переоцінити, оскільки ціннісна предметність є засобом існування людини, адже вона живе в середовищі, яке ми своєю практичною діяльністю наділяємо властивістю бути цінністю, і тільки в цьому середовищі людина здатна жити саме як людина. Власне, за великим рахунком, суспільство і культура в самому узагальненому вигляді можна розглядати як саморегулюючу систему цінностей. Вони повідомляють індивіду про оптимальні способи поведінки та засоби досягнення цілей, сприяють його соціалізації, орієнтують у суспільному житті, оцінюють його дії, забезпечують заохочення або покарання людини тощо.

2. Закони публічного адміністрування

Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища.

Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.

Закон розмежування центрів влади та управління.

Закон централізації та децентралізації влади.

Закон системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування.

3. Принципи публічного адміністрування

Починаючи з кінця ХХ сторіччя, публічне адміністрування в передових країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати на зростаючі вимоги громадян-виборців. Лейтмотивом цих реформ стало завдання відійти від традиційного бюрократизованого адміністрування й організувати владу для досягнення демократичних цілей, створити

результативну ринково орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина.

Будемо виходити з того, що в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форму управління.

Розподіл численних (і часто змістовно дубльованих) принципів регіонального управління, що представлені у відповідних документах Європейського Союзу і не завжди однозначно тлумачаться різними дослідниками, між згаданими вимірами «урядування – адміністрування – менеджмент» дозволяє певним чином згрупувати принципи, кожна група яких розкриває зміст діяльності за зазначеними вимірами.

Подальший аналіз показує, що навколо виміру “урядування” концентрується група принципів, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні. Група принципів, що тяжіють до виміру «адміністрування» відображає інституціональну основу сучасного публічного управління на регіонально-місцевому рівні. Перш за все, можна зробити висновок, що принципи регіонального управління, представлені в перших двох групах, змістовно можуть бути розповсюджені на муніципальний рівень.

Але головним результатом аналізу, що ініціює подальший пошук, є висновок, що практично не сформовано принципів реалізації виміру

“менеджмент”, які в сукупності надавали б методологічно-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, програм, проектів на муніципальному рівні в демократичній оболонці європейського врядування. З цього приводу наголосимо на специфічному змісті поняття “муніципальний менеджмент”, який, поєднуючи аспекти самоорганізації населення в муніципальному утворенні, професійну недержавну діяльність з самостійної реалізації місцевих владно-адміністративних і господарських відносин, комплекс сучасних методів бізнес-менеджменту з орієнтації діяльності на кінцевий результат, являє собою якісно новий тип управління в муніципальних утвореннях, орієнтований на керований розвиток, передові управлінські підходи й технології, соціально-визначений результат і партнерський стиль взаємовідносин місцевої влади, бізнесу, громадян.

Така специфіка зумовлює необхідність визначення окремих принципів, які в контексті подальшої європейської орієнтації вітчизняного муніципального менеджменту доповнюють європейську парадигму місцевого самоврядування й відповідають вимогам результат-орієнтованої публічної діяльності на муніципальному рівні.

2.2. Механізми, методи публічного адміністрування.

1. Механізм публічного адміністрування та типи його органів

Термін «механізм» досить часто використовується у різних сферах життєдіяльності. Це і «механізми державного управління», «механізми публічного адміністрування», «механізми реалізації державної політики», «організаційно-економічні механізми», «соціальні механізми», «правові механізми», «політичні механізми», «мотиваційні механізми», «ринкові механізми», «антикризові механізми», а також механізми, які стосуються конкретних сфер життєдіяльності (фінансово-кредитний механізм, валютний, механізм державного управління АПК, механізм державного управління ЗЕД і т.д.).

Категорія «механізм» у «Короткому економічному словнику» визначена як послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності.

Концептуальні засади механізмів державного управління та публічного адміністрування висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму публічного адміністрування» та єдиного підходу до трактування його визначення. В першу чергу, це пов'язано з відсутністю єдиного, узгодженого трактування поняття «державне управління» та «публічне адміністрування».

В літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття "механізму державного управління" і, відповідно – «механізму публічного адміністрування». Так, В.Б. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління - це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

Механізм публічного адміністрування (державного управління) – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства.

2. Методи публічного адміністрування

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види (групи) за різними критеріями. Така класифікація охоплює розмежування

методів економічних, адміністративних (або організаційно-розпорядчих, що розглядаються часто як синонім адміністративних), правових, соціальних (соціально-психологічних), політико-виховних. Розрізняють також методи одноосібні (єдиноначальні) і колегіальні.

Найбільш поширене розмежування таких універсальних видів методів, як *методи переконання і примусу*, а також *методи прямого та непрямого (опосередкованого) впливу*. При цьому дві останні групи методів збігаються в цілому з широковідомими визначеннями адміністративних і економічних методів управління.

Універсальність цих видів пояснюється тим, що в основу їх виокремлення покладено найбільш вагомий критерій — характер впливу на дії, поведінку керованих об'єктів. Водночас різниця між наведеними парами видів методів полягає в тому, що:

- перші два види розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливі юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта;

- інші два види розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливі інтересів і правових можливостей керованих об'єктів.

Переконання і примус посідають центральне місце серед видів методів управління.

Переконання охоплює основну групу методів діяльності держави, яка має проводити систематичну роботу з формування суспільної свідомості, переконання населення в обґрунтованості й необхідності встановлених державою правил і здійснюваних нею заходів. Роз'яснення завдань держави, проектів законів, намічених заходів тощо необхідне тому, що вони виражають інтереси більшості громадян. Переконання виступає як засіб і профілактики правопорушень, і зміцнення державної дисципліни. Серед методів переконання — роз'яснення, навчання, обґрунтування, заохочення, пропаганда кращих прикладів управління і багато чого іншого, що дістає відображення у категоріях і методах соціальної психології і педагогіки.

Опора на методи переконання у здійсненні державного управління не виключає того, що переконання має поєднуватися з методами примусу, коли в цьому виникає необхідність. Вжиття до осіб, що вчиняють (або намагаються вчинити) протиправні дії, примусових заходів є не тільки правом, а й обов'язком відповідних органів та посадових осіб.

Щодо адміністративних та економічних методів, то їх виділяють зазвичай при розгляді державного управління у сфері економіки.

Адміністративні методи управління виражають прямий вплив на керований об'єкт і передбачають, як правило, однозначне вирішення відповідної господарської ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця.

“Адміністративність” методу означає, що приписи держави мають не рекомендаційний, а обов'язковий (імперативний) характер. З допомогою адміністративних методів використовується система централізованих показників, які плануються і в яких дістають вираження загальнонародні інтереси: державні завдання по основній номенклатурі продукції, її кількості, якості, капітальним вкладенням, впровадженню нової техніки, постачанню, збуту та ін.

Адміністративні методи досить різноманітні. Це встановлення обов'язковості вчинення певних дій; заборона певних дій; видача різноманітних дозволів; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду; застосування економічних санкцій; одностороннє вирішення спорів між учасниками управлінських відносин; встановлення стандартів; визначення державних замовлень тощо.

Водночас в управлінні велике значення мають *економічні методи управління*, для яких характерні такі особливості:

а) управлінський вплив на керовані об'єкти здійснюється з урахуванням їх матеріальних інтересів, через створення ситуацій, що зацікавлюють у необхідній поведінці виконавців;

б) акти суб'єктів управління уповноважують на визначені дії;

в) у керованих об'єктів існує можливість вибору одного з декількох або багатьох варіантів поведінки;

г) правовими нормами закріплений належний механізм стимулювання (одержання прибутку, пільг і т. ін.);

д) розвинений механізм вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів громадян і юридичних осіб, раціональні процедури розв'язання суперечок.

Відтак економічні методи передбачають порівняно з адміністративними значно вищий рівень саморегуляції діяльності господарюючих суб'єктів.

Загалом же адміністративні та економічні методи управління є вираженням свідомого використання державою об'єктивних економічних законів і мають єдині економічні цілі. У цьому значенні економічні методи, як і адміністративні, є методами централізованого управління економікою.

2.3 Стили публічного адміністрування.

1. Характерики стилю публічного адміністрування.

Відповідно до тлумачного словника В.І. Даля *стиль* – це пошиб, рід, спосіб, смак, манера. Визначення стилю також наводиться і в інших джерелах відповідно до яких стилем є сукупність прийомів, характерних рис якої-небудь діяльності, поведінки, методу роботи. Тобто, саме поняття стиль передбачає певні якісні характеристики явища, процесу або діяльності. Визначення стилю управління наводиться у Словнику термінів та понять з державного управління відповідно до якого «стиль управління» - це сукупність найбільш характерних і стійких методів вирішення завдань і проблем, що використовуються в практичній діяльності керівником. У ході низки досліджень присвячених стилю управління було сформульовано наступні характеристики стилю:

1) стиль відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;

2) стиль не є вроджена та незмінна якість, яка формується в процесі діяльності. Стилям управління можна навчати;

3) описання та класифікація стилів повинні відображати змістовні характеристики самої управлінської діяльності.

Таким чином, можна зробити узагальнююче визначення стилю публічного адміністрування як набору прийомів, форм та методів вирішення завдань і проблем, що динамічно формується в процесі діяльності і пов'язаний з психологічними якостями особи, що здійснює управління .

Таким чином, стиль публічного адміністрування має складатися з наступних елементів:

1) цільових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце та правовий статус в ієрархії управляючої системи суб'єктів державного управління;

2) юридично закріплених та практично застосованих форм, методів та процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;

3) культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб.

Таким чином, стиль публічного адміністрування - це комплексне явище, що залежить від багатьох факторів як зовнішніх, як-то, історія, політика, економічний стан в державі тощо так і внутрішніх, а саме, від носіїв стилю, якими є люди, державні управлінці різних рівнів. Отже, удосконалення стилю державно-управлінської діяльності не можливе без всебічного та належного аналізу поняття стилю державного управління, його компонентів, елементів, видів та факторів, що впливають на його зміну.

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Виражаючи аксіологічні параметри людської діяльності, стиль втілює у своїй впорядкованій формі ціннісне переломлення структури

людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

2. Чинники формування стилю керівництва в публічному адмініструванні

На формування стилю впливають наступні чинники: – законодавчо закріплені норми поведінки службовців; – індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності); – виховання (особиста культура, мораль, відповідальність); – компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання); – комунікативність (лідерство, спілкування); – досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком); – управлінській стиль більш високого рівня керівництва; – ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності

Характеристики стилю публічного адміністрування:

1) стиль відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;

2) стиль не є вроджена та незмінна якість, яка формується в процесі діяльності;

3) описання та класифікація стилів повинні відображати змістовні характеристики самої управлінської діяльності.

Стиль публічного адміністрування складається з наступних елементів:

➤ цільових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце та правовий статус в ієрархії управляючої системи суб'єктів державного управління;

- юридично закріплених та практично застосованих форм, методів та процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;
- культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб.

Найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: *авторитарний; демократичний; ліберальний*. *Авторитарний стиль* орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю - нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчують себе нікчемними, ображеними. Авторитарний стиль має такі форми:

- ✓ патріархальний – відносини —батьки-діти»;
- ✓ харизматичний – унікальні якості лідера;
- ✓ автократичний – жорстока підлеглість керівникові;
- ✓ бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти. *Демократичний* (кооперативний, колегіальний) *стиль* керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Основні риси оптимального стилю керівництва в системі публічного адміністрування. Його переважні характеристики можна

окреслити трьома блоками: професійно-кваліфікаційний; організаторсько-діловий; духовно-моральний.

Розділ 3. Публічне адміністрування та влада

3.1. Публічне адміністрування та влада

1. Поняття та види влади.

Соціальна влада виникає разом із людським суспільством як його невід'ємний і необхідний елемент. Причинами її появи були: потреба самозбереження соціуму, необхідність у продовженні людського роду, об'єктивна неоднорідність соціальної структури будь-якого суспільства, потреба у колективному (суспільному) характері праці, персональні переваги людей у певних сферах життя.

Влада є однією з фундаментальних засад політичного розвитку суспільства. Вона має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує всюди, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей (сім'я, плем'я, держава), тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики. Влада є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, забезпечує його розвиток, єдність, керованість, слугує важливим фактором організованості і впорядкованості соціуму.

Галузь політичної науки, яка досліджує владу, називається краніологією. Вагомий внесок у розвиток теорії соціальної влади зробив М. Вебер, котрий розумів владу як здатність суб'єкта утверджувати у сфері соціальних відносин власну волю, незважаючи на опір.

Сутність влади і полягає у здатності нав'язувати іншим свою волю і відповідну цій волі поведінку.

Політологи по-різному тлумачать поняття "влада". В узагальненому розумінні

влада — це здатність підкоряти своїй волі когось, право і можливість управляти та розпоряджатися діями інших людей, впливати на їх долі та поведінку, домагатися від них виконання певних рішень, наказів і розпоряджень за допомогою авторитету, волі, закону, примусу і сили.

Політична влада є багатовимірною і має структуру.

Залежно від використовуваних засобів впливу виділяють наступні **види (типи) влади**:

- *економічна* - така, що спирається на економічні ресурси, власність, на різного роду матеріальні цінності. Тобто в основі цього типа влади – зв'язок з матеріальними, первинними, найбільш потребами людини, що сильно діють;

- *соціальна влада* - тісно пов'язана з економічною. Але якщо економічна влада має важелі розподілу матеріальних благ, то соціальна розподіляє положення в соціальній структурі – статуси, тобто впливає на суспільне положення широких верств населення (шляхом призначення на посаді, пільг, привілеїв і ін.);

- *культурно-інформаційна* (духовно-інформаційна) – це влада над людьми за допомогою наукових знань, культурних традицій, релігії і моралі, інформації і засобів їх поширення і ін. На сучасному етапі зі всіх видів духовного впливу первинного значення набуває науково-інформаційна влада. В цілях дії на свідомість людей використовуються різні канали – школи, Вузи, ЗМІ та ін.;

- *політична влада* – включає, перш за все, владу держави, владу органів місцевого самоврядування, владу партій, політичних лідерів. Але центральною в політичній владі є влада держави, таким чином вона включає більшою чи меншою мірою всі інші перераховані види влади. Її центральне положення визначається також монополією на ухвалення законів, обов'язкових для всіх громадян країни.

Основними компонентами влади є об'єкт і суб'єкт, оскільки влада - завжди двостороння взаємодія керівника і виконавця (що підкоряється).

Суб'єкт – це втілення активного, направляючого початку влади, тобто це джерело цілеспрямованої діяльності, направленої на об'єкт.

Суб'єкт політичної влади має складний багаторівневий характер. Первинними виступають індивідууми, соціальні групи, нації. Вторинними є створені ними політичні інститути – держави, партії, механізми здійснення влади. Суб'єкти найбільш високого рівня - політичні еліти і лідери, що безпосередньо представляють у владних стосунках різні групи і організації.

Другий найважливіший компонент влади – об'єкт, виконавець влади, оскільки влада ніколи не може бути відношенням лише однієї особи, що діє, а обов'язково передбачає виконавця волі того, що володарює: якщо підпорядкування немає, то немає і влади.

Об'єктами влади є все ті, на кого направлена владна воля: індивіди, соціальна група, клас і тому подібне. Головним об'єктом влади в державі є його громадяни.

Разом з суб'єктом і об'єктом найважливішим компонентом влади є *ресурси* – засоби, які використовуються для забезпечення впливу суб'єкта на об'єкт влади. Саме нерівномірний розподіл ресурсів - найважливіша причина підпорядкування одних людей іншим. Разом з суб'єктом і об'єктом, ресурси служать одним з найважливіших підстав влади: вони можуть використовуватися для заохочення, покарання, переконання тощо.

2. Публічне адміністрування та влада

У відповіді на це питання слід відзначити, що в науці немає єдиного розуміння терміну публічна влада. Здебільшого її сприймають як одну з основних ознак держави, або як синонім поняття "держави". Однак усі науковці дотримуються єдиної думки в тому, що публічна влада є важливою для будь-якої державної організації.

У суспільстві діють різні види соціальної влади — влада глави сім'ї, влада власника засобів виробництва, духовна влада. Всі названі види належать чи до індивідуальної, чи до корпоративної, чи до групової влади.

Влада виникає (хоч і в прихованій формі) там, де є сталі об'єднання людей, де існують реальні можливість і здатність впливати на поведінку людей з допомогою будь-яких засобів. Вона існує через особисту залежність підвладних, не поширюється на всіх членів суспільства, не здійснюється від імені народу, не претендує на всезагальність, не визнається публічною.

Публічна влада, як стверджують науковці, виникає за територіальним принципом, тобто їй підпорядковуються всі, хто перебуває на підвладній території, включаючи іноземців. *Суб'єктами влади публічної виступають:* підвладний народ, населення (публіка), сукупність абстрактних суб'єктів влади (підданих чи громадян). Для публічної влади неважливо, чи мають підвладні кровну спорідненість або національні зв'язки, важливо, щоб вони були причетними до підвладної території. Влада завжди буде вольовим відношенням між індивідуумами, групами, стратами, громадянином і державою, керівником і підлеглим.

Публічну владу здійснює особлива група людей, специфічне, професійне, структурне утворення - апарат влади. Всі вищі повноваження публічної влади можуть бути надані одній особі чи одному органу або розділені між її різними гілками. Апарат публічної влади володіє монопольним правом на примус, прийняття нормативно-правових актів.

Ознаки, які характеризують публічну політичну владу:

1. Об'єднує підвладних (народ, населення країни) за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних, політичну асоціацію інтегрованих політичних відносин та інститутів.

2. Здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (примусу, насильства, заохочення й переконання).

3. Володіє суверенітетом і правотворчістю.

4. Верховенство, обов'язковість її рішень для будь-якої іншої влади.

5. Публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразом не приватної, особистої, а всезагальної волі.

Публічна влада ширша за змістом, ніж державна влада, оскільки порівняно самостійне значення мають владні відносини у політичних об'єднаннях. Вона відрізняється деякими, хоч незначними, відмінностями від державної влади:

- всяка державна влада має публічний характер, але не кожна політична влада є державною;
- державна влада служить арбітром між різними верствами населення та виконує загальносуспільні справи;
- публічна і державна влада мають різні механізми її здійснення - через апарат та через політичні партії тощо.

Крім того, публічна влада може бути різна за змістом: влада, що існує для забезпечення, захисту свободи підвладних і обмежена цією свободою, або влада, що обмежує чи знищує свободу підвладних і є необмеженою.

Таким чином, можна зробити висновок, що *сутність публічної влади* полягає в наступному: відображаючи загальну волю громадян країни, вона справляє цільовизначальний, організуючий, регулюючий вплив на суспільство за допомогою публічних (політичних) органів держави.

Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування

Зазначений механізм полягає в тому, що влада взаємодіє з публічним адмініструванням через діяльність органів публічної влади, чітко регламентуючи та координуючи їх діяльність за допомогою відповідних принципів.

Принципи організації й діяльності органів публічної влади – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на загальні принципи, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади.

У свою чергу, загальні принципи прийнято поділяти на дві групи в залежності від форми їх юридичного закріплення й місця в загальній системі принципів, що визначають організацію роботи органів публічної влади.

До першої групи відносяться принципи, які закріплені в Основному Законі і являють собою засади конституційного ладу України: вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність.

До другої групи загальних принципів можна віднести: позапартійність державної служби, професіоналізм і компетентність, економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, відповідальність держави за діяння своїх органів та посадових осіб, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Вони підпорядковані основам конституційного ладу і поширюють свою дію на всі органи публічної влади.

Спеціальні принципи організації та діяльності органів публічної влади є досить різноманітними і обумовленими специфікою кожного з них.

3.2 Публічне адміністрування та муніципальна публічна влада.

1. Поняття місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого

самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Принципи місцевого самоврядування - це природньо обумовлені коренні початки та ідеї які знаходяться у фундаменті організації та діяльності населення, формування ними органів, самостійно здійснюющих управління справами.

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

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

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

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

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

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

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

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються законами України власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

Правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх

імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

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

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

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

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

Ці виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

2. Сфери управління та компетенції органів місцевого самоврядування

Компетенція місцевого самоврядування - встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого

самоврядування, які забезпечують здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

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

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідації постійних та інших комісій ради, затвердження та зміни їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- 4) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- 5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;
- 6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
- 7) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
- 8) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- 9) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- 10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- 11) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- 12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
- 13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;

14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;

15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;

17) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;

18) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;

22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

24) встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

25) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, та ін.

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

3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», *представницький орган місцевого самоврядування* – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Дворівнева система представницьких органів місцевого самоврядування закріплена ч.3,4 ст.140 Конституції України і ст.5 вищевказаного Закону з урахуванням адміністративно-територіального устрою. Перший рівень складають сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради (у випадку їх створення), які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради мають іншу природу і виступають як представницькі органи місцевого самоврядування другого рівня, оскільки представляють інтереси не обласних та районних громад (адже законодавство наявності таких громад не визнає), а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України або переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Як цілком слушно зазначається в науковій літературі, завдяки існуванню обласних і районних рад система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має своє продовження і на регіональному рівні.

Строк повноважень місцевих рад усіх рівнів – 5 років.

Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті рад здійснюються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія села, селища, міста, району в місті. Загальний склад цих представницьких органів

місцевого самоврядування залежить від кількості населення адміністративно-територіальної одиниці (від 15 до 120 депутатів). Рішення про загальний склад ради приймається радою поточного скликання не пізніше ніж за 75 днів до дня виборів нової ради. Якщо таке рішення не прийняте, то загальний склад дорівнює мінімальній межі, яка встановлена ст.5 Закону «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів».

Організацію й проведення місцевих виборів здійснюють територіальні виборчі комісії (сільські, селищні, міські, районні в місті), окружні та дільничні. Виборчі округи утворюються територіальними виборчими комісіями не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів при дотриманні приблизно рівного числа виборців у розрахунку на один виборчий округ. Для проведення голосування і підрахунку голосів територія села, селища, міста, району в місті ділиться місцевою радою або його виконкомом на виборчі дільниці з числом від 20 до 3000 виборців.

Результати виборів встановлює окружна (територіальна) виборча комісія на основі протоколів дільничних виборчків. Обраним у депутати сільської, селищної, міської, районної в місті ради вважається кандидат, що одержав найбільшу в порівнянні з іншими кандидатами кількість голосів виборців.

Вибори депутатів районних та обласних рад проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах. Межі виборчих округів по виборах до районної ради збігаються з межами сіл, селищ, міст районного значення, що входять у даний район, а по виборах до обласної ради – з межами районів і міст обласного значення, що входять до складу області.

Обраними в депутати районної, обласної ради вважаються ті кандидати, які одержали на виборах більше, у порівнянні з іншими кандидатами, число голосів виборців. Загальне число обраних кандидатів не може перевищувати числа встановлених депутатських мандатів по даному виборчому округу.

Депутатом місцевої ради може бути обраний громадянин України, що має право голосу і на день виборів досяг віку 18 років. Суб'єктами права висунення кандидатів у депутати місцевих рад є виключно громадяни України, які реалізують це право шляхом самовисунення, збори виборців (за місцем проживання, трудової діяльності або навчання), місцеві осередки політичних партій, виборчі об'єднання місцевих осередків політичних партій – блоки, громадські організації.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менше 2/3 депутатів від загальної кількості ради. У противному випадку до обрання необхідної кількості депутатів продовжує працювати рада попереднього скликання.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Вони підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється на строк повноважень відповідної ради. Його кількісний і персональний склад затверджується сільською, селищною, міською радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

3.3. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

1. Управлінське рішення

Жодна людина не може не пізнати на практиці процес прийняття рішень. Кожен із нас протягом дня приймає їх десятки, а протягом життя - і тисячі. Деякі з них прості, інші більш складні і вимагають ретельного обдумування. Для менеджера прийняття рішення - це постійна, досить

відповідальна робота. Необхідність прийняття рішення пронизує все, що робить керівник будь-якого рівня, формулюючи мету і добиваючись її досягнення. Навіть одним із показників діяльності менеджера є його здатність приймати правильні рішення.

У зв'язку із зовнішніми та внутрішніми обставинами виникає потреба у прийнятті рішення. *Рішення* - це відповідна реакція на внутрішні та зовнішні впливи, які спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети. Реалізація цілей будь-якої організації забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень. Своєчасно прийняте науково обгрунтоване рішення стимулює виробництво. Рішення, яке прийняте своєчасно або із запізненням, знижує результативність праці колективу чи окремих виконавців.

Отже, за визначенням Хміля Ф.І., *управлінські рішення - це сукупний результат творчого процесу (суб'єкта) та дій колективу (об'єкта управління) для вирішення конкретної ситуації, що виникла у зв'язку з функціонуванням системи.*

Управлінські рішення є соціальним актом, що організовує і спрямовує в певне русло діяльність трудового колективу та виконує роль засобу, який сприяє досягненню мети, поставленої перед підприємством.

Процес розробки і прийняття рішень, як правило, включає ряд стадій:

- розробку і постановку мети;
- вибір і обгрунтування критеріїв ефективності та можливих наслідків рішень, які приймаються;
- розгляд варіантів рішень, які приймаються;
- вибір і кінцеве формулювання рішення;
- прийняття рішення;
- доведення рішень до виконавців;
- контроль за виконанням рішень.

Тому під управлінським рішенням розуміють вибір альтернативи, акт, який спрямований на вирішення проблемної ситуації. У кінцевому підсумку

управлінські рішення є результатом управлінської діяльності. У більш широкому розумінні управлінські рішення розглядають як основний вид управлінської праці, сукупність взаємопов'язаних, цілеспрямованих і логічно послідовних управлінських дій, які забезпечують реальність управлінських завдань.

Мескон М., Альберт М. і Хедоурі Ф. виділяють організаційні, інтуїтивні та раціональні рішення.

Організаційні рішення - це вибір, який повинен зробити керівник, щоб виконати обов'язки, зумовлені посадою. Мета організаційного рішення - забезпечення руху до поставлених перед організацією завдань.

Організаційні рішення ділять на дві групи:

1) запрограмовані; 2) незапрограмовані.

Запрограмовані рішення - це такі рішення, які однозначно диктуються обставинами, постійно повторюються. Вони пропонують набір стандартних дій: вимагають від керівника інструктажу, сигналу про початок дій, контролю, стимулювання.

Незапрограмовані рішення пов'язані з унікальними ситуаціями, пропонують нестандартні дії та вимагають від керівника дослідження проблем, розробки альтернатив, вибір варіантів, навчання підлеглих.

Інтуїтивні рішення ґрунтуються на припущенні, що вони засновані на "шостому почутті" і на тому, що вибір правильний. Вони приймаються за умови, що є досвід роботи і відсутність часу. Недоліком цих рішень є відсутність гарантії успіху.

Адаптаційні рішення базуються на аналогії з минулими успішними діями. Вони приймаються за умови, що є добрі загальні знання, досвід, здоровий глузд. Недоліками такого рішення є те, що здоровий глузд зустрічається рідко, необхідний досвід може бути відсутній, обставини можуть не відповідати тим, які вже були.

Раціональні (аналітичні) рішення ґрунтуються на всесторонньому науковому аналізі, наявності можливостей дослідження проблеми. Недоліком таких рішень можуть бути великі затрати часу та засобів.

Відносно альтернативності рішень потрібно відмітити, що вони можуть бути безальтернативні, бінарні, багатоваріантні та інноваційні. Безальтернативні рішення це такі, які мають лише один варіант дій. Бінарні передбачають два протилежних варіанти дій. Багатоваріантні мають декілька різних варіантів дій, із яких необхідно вибрати оптимальний. Інноваційні штучно складаються із елементів, які підходять і раніше були відкинуті. Так формується принципово новий варіант.

Рішення можна класифікувати також за об'єктами і суб'єктами управління, соціальною значущістю цілей і завдань - залежно від стадії процесу управління, на якій їх приймають, ступеня деталізації вказівок, що в них містяться, обов'язковості виконання, наявності кількісних і якісних характеристик та ін.

Класифікацію рішень слід розглядати як складовий логіко-пізнавальний процес, який дає змогу упорядковувати їх і виявити загальні закономірності та характерні особливості, властиві окремим їх різновидам. Для кожного виду рішень розробляють систему інформації, що орієнтує керівників у підготовці рішень, вибір кращого варіанта і реалізації прийнятого рішення.

Кінцевим продуктом управлінської діяльності, її основою є рішення керівника, тобто вибір ним найкращого варіанту дій із багатьох можливих. Саме життя примушує на чому-небудь зупинитись, прийти до якогось єдиного рішення. Французький учений, фізик, логік Жан Буридан склав дотепну притчу про осла, який здох з голоду, оскільки не зміг вибрати одного із двох однакових оберемків сіна, які залишив йому господар. Це дуже гарна ілюстрація того, що може статися, якщо у керівника відсутня воля. В енциклопедії рішення визначається як "один із необхідних моментів вольової дії".

2.Процес вироблення управлінських рішень. Послідовність етапів прийняття рішень та динаміка їх виконання

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виділити **сім стадій управлінського процесу**:

- 1 аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- 2 прогнозування і моделювання ситуації;
- 3 розробка правових актів та оргзаходів;
- 4 прийняття правових актів та здійснення оргзаходів;
- 5 організація виконання прийнятих рішень;
- 6 контроль виконання й оперативне інформування;
- 7 узагальнення діяльності та оцінювання нової ситуації.

Форми управлінської діяльності. Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно й типово фіксованими проявами практичної активності органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їхньої власної життєдіяльності. Розрізняють *правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності*. *Правові форми* управлінської діяльності фіксують управлінські рішення й дії, які мають юридичний зміст (встановлення й застосування правових норм). Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дані, на яких базується те або інше управлінське рішення, були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органа, а також діючими матеріальними й процесуальними правовими нормами. *Організаційні форми* управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального

варіанта рішення якоїсь управлінської проблеми. В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки й т. ін. *Організаційно-правові форми* констатують той факт, що в органах державної влади або місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їхнього прийняття через установлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно регламентам при прийнятті правових актів органами державної влади й місцевого самоврядування.

Розділ 4. Бюрократія в системі публічного адміністрування.

Поняття, основні ознаки та атрибути бюрократії

Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою управління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму.

Слід мати на увазі, що тема бюрократії й бюрократизму в політичному житті суспільства є багатоаспектною, її досліджували протягом усієї багатовікової історії розвитку людської цивілізації. Само поняття "бюрократія" вперше з'явилося у 1745 році, його запровадив французький дослідник Вінсент де Турне. Дальший науковий аналіз бюрократії й бюрократизму пов'язаний з іменами таких визначних мислителів, як Г. Гегель, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Міхельс, О. Тофлер та ін. Термін "бюрократія" походить від франц. bureau — бюро, канцелярія; і грец. kratos — влада, сила і трактувався як панування канцелярії, контори, як специфічна

форма соціальної організації і відносин у суспільстві, в якому центри виконавчої влади практично незалежні від більшості її членів. До бюрократії відносили вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі.

Поняття "бюрократизм" ширше за своїм змістом, ніж "бюро-кратія", і вживається для характеристики такого стану управління державою чи іншими різними організаціями, де існує "панування канцелярії", відірваність виконавчих органів від інтересів цих організацій, а пріоритет надається власним потребам, де функціонують відносини формалізму, некомпетентності, консерватизму, корупції тощо.

У сучасних наукових дослідженнях простежується широке трактування поняття "бюрократизм", яке використовується для аналізу таких явищ суспільного життя, як недосконалість управління через низький професійний і культурний рівень її працівників, протиставлення групових інтересів суспільним тощо.

Наукові дослідження бюрократії й бюрократизму започаткував Гегель. Він обґрунтував переваги бюрократії й бюрократичних методів управління, які базуються на спеціалізації й поділі праці в урядових структурах. Така спеціалізація, на його думку, давала можливість забезпечувати високу освіченість і професіоналізм, неупередженість і запобігання зловживанням владою та надійний захист державних інтересів.

У соціально-політичній доктрині Маркса домінує негативна оцінка бюрократії. Вона характеризується як перешкода на шляху історичного прогресу суспільства і представлена як певна соціальна група, управлінсько-організаційна система, особлива корпорація, що має в своєму розпорядженні державу, яка, по-суті, є її приватною власністю. Особливий управлінський статус дає бюрократії змогу, на думку Маркса, підпорядковувати функціонування держави завданням збереження й зміцнення бюрократією свого стану, збереження власних інтересів. Відносини бюрократії й держави є суперечливими, оскільки державні інтереси перетворюються на

канцелярські або канцелярські — на державні. І саму державу Маркс розглядав як сукупність різних бюрократичних структур з певними субординаційними зв'язками.

Серед досліджень, які найбільше вплинули на формування наукового уявлення про бюрократію як соціальне явище, політологи виділяють соціальну теорію М. Вебера. Він пов'язував функціонування бюрократії з відносинами управління, панування, позитивно оцінював соціальну роль бюрократії, наголошуючи на тому, що сутність бюрократії — в професіоналізмі управління, складниками якого є раціональні знання управлінської сфери, суворі дисципліна, відповідальність, неупередженість тощо. Ефективність діяльності бюрократії визначається певними умовами та принципами, серед яких:

- створення особливих сфер компетенції шляхом розподілу посад між службовцями, визначення повноважень, якими наділена кожна посадова особа;

- надання прав і забезпечення роботою посадової особи тільки залежно від того, як вона виконує свої службові обов'язки;

- право чиновника регулювати діяльність своїх підлеглих та ін.

Висока оцінка бюрократії М. Вебером (як вершина управлінської раціональності та ефективності; як ідеальний тип управління) пояснюється тими значними перевагами бюрократії, що полягають у створенні раціональних структур з широкими можливостями універсального застосування їх у різних соціальних інституціях. При цьому раціональність М. Вебер розглядав як взаємозв'язок влади, управління та способу життя, а ідеальність — як зразок раціональної організації.

Для забезпечення раціональної організації управління, за М. Вебером, діяльність чиновників повинна регламентуватися такими вимогами:

- чітке визначення й неухильне дотримання системи вертикальних зв'язків (службова ієрархія);

- відрегульований поділ праці, що ґрунтується на спеціалізації;

- система правил і директив чітко встановлює права й обов'язки працівників (членів) і організації;
- система чітко і точно визначених методів і прийомів при виконанні завдань.

Таким чином, бюрократію М. Вебер представляв як наслідок процесу раціоналізації суспільства і культури з широкими можливостями впливати на всі сфери суспільного життя. Запорукою високої професійності бюрократії є чітка організація постійно діючого, підпорядкованого регламентові апарату чиновників, де кожний займає певне становище (завдяки особистій незалежності); призначення за угодою (контрактом); одержання належної заробітної плати; відповідна професійна кваліфікація та ін. Важливими умовами є й відокремлення приватного життя від службової діяльності; можливість службового зростання і службової недоторканності. Порушення цих умов призводить до втрати особистої незалежності чиновника і, відповідно, до виникнення казнокрадства, хабарництва, зловживання службовим становищем, сваволі, формалізму тощо.

М. Вебер привертав увагу до тривожної тенденції зростання автономності й можливості виходу апарату чиновників з-під контролю і навіть до розгортання анонімної системи впливу на суспільні процеси з ускладненням процедур прийняття управлінських рішень.

Багато ідей, які висловив М. Вебер, знайшли підтримку і набули подальшого розвитку в сучасній політології, хоч і тут спостерігаються розбіжності в трактуванні змісту поняття "бюрократія", соціальної ролі й функції бюрократії в регулюванні соціальних процесів. Так, категорія "бюрократія" вживається для характеристики посадових осіб — чиновників, службового персоналу; адміністративного апарату як системи взаємопов'язаних посадових осіб; будь-якої організації зі штатом службовців; держави, в управлінні якою керівна роль належить її посадовим особам; суспільства, в якому домінує бюрократія. Терміни "бюрократія" і "бюрократизм" використовують і для характеристики раціональної

організації, ефективної адміністрації; адміністративного управління, що його здійснюють посадові особи, і водночас бюрократизм тлумачиться як бюрократична поведінка з її неефективною організацією.

Отже, тут очевидна багатофункціональність використання як самого поняття "бюрократія", так і оцінки соціальної ролі бюрократії.

Узагальнюючи викладене, треба зазначити, що дуже важливо і необхідно, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення саме професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєрідною бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. Водночас домінуюча роль демократії, на думку О. Тоффлера, можлива лише в індустріальному суспільстві, де вона розробляє і втілює в життя стандартизовані рішення, що їх приймають у вищих ешелонах суспільної ієрархії. У новій "суперіндустріальній цивілізації" (інформаційній цивілізації) функції бюрократії, за Тоффлером, будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам. Формування бюрократії стало наслідком дедалі зростаючої політичної централізації суспільства, тоді як демократичний розвиток передбачає децентралізацію всього суспільного життя і, відповідно, втрату домінуючої ролі бюрократії.

Політичні події останніх років все більше привертають увагу дослідників до нових реалій і процесів, у тому числі до такого соціального явища, як бюрократія й бюрократизм. Світовий досвід показує, що бюрократія є важливою ланкою системи управління соціальними процесами і потребує ґрунтовного аналізу політологів.

Розмежування понять «бюрократія» і «бюрократизм» в контексті реформування державної служби України

Перебудова адміністративного апарату передбачає децентралізацію системи управління, її оптимізацію завдяки раціональному розподілу

функцій між центральними, регіональними і низовими ланками. Цей процес фактично було започатковано у 1993 р. із прийняттям Закону України «Про державну службу». У 2015р. розроблено і прийнято у першому читанні нову редакцію зазначеного закону, метою якого є побудова в Україні професійної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам. Саме зараз, в умовах політичної та економічної нестабільності, зростанні недовіри до влади, відсутності чи послабленні громадянського контролю за бюрократією можуть розвиватись негативні тенденції бюрократизації управлінського апарату, невиправдане збільшення його чисельності, некомпетентність і тяганина при виконанні державних функцій.

Необхідно розмежовувати поняття «бюрократія» і «бюрократизм» в контексті реформування державної служби з метою подолання негативних факторів бюрократизму як деструктивного, суспільно-небезпечного явища, яке виникло завдяки історично закономірного процесу виділення управління в особливий вид суспільної праці, професіоналізації апарату управління і наділення його владними повноваженнями для здійснення управлінської діяльності.

В буквальному перекладі термін «бюрократія» (*bureaucratie* – панування канцелярії) – це структура організації, для якої характерні: чітка управлінська ієрархія, правила й стандарти, показники оцінки роботи, принципи найму, що ґрунтуються на компетенції працівника. Бюрократія – це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми. Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства.

Під бюрократією розуміють специфічну форму соціальних організацій та відносин у суспільстві (політиці, економіці, ідеології тощо), в яких центри виконавчої влади практично незалежні від більшості їх членів; вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі; те саме, що

й бюрократизм – ієрархічно організована система управління державою (суспільством) з допомогою особливого апарату, наділеного специфічними функціями та привілеями, що дозволяє йому стати над інтересами більшості.

З наведеного прикладу стає очевидним, що іноді автори свідомо не розмежують ці два поняття.

Термін «бюрократизм» в тлумачному словнику пояснюють як: систему управління країною, якій властива відірваність від народу і яка здійснюється кастою урядовців, що захищає інтереси пануючої верхівки .

Бюрократизм є відображенням в суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. В найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур. Термін «бюрократизм» має негативне забарвлення як деструктивний суспільно-небезпечний ефект, що виникає в процесі функціонування бюрократичної організації. В політичній площині бюрократизм означає – надмірне розростання і безвідповідальність виконавчої влади; в соціальній – відчуження влади від народу; в організаційній – підміну змісту роботи формою; в морально-психологічній – деформацію ціннісних орієнтацій у носіїв бюрократичної свідомості. В бюрократизованій державі апарат управління перетворюється на самостійну силу, з власними корпоративними інтересами, яких він досягає, використовуючи своє становище розпорядника. Бюрократизм є глибинним спотворенням державного управління, оскільки останнє повинне забезпечити публічний інтерес.

Отже, бюрократія виступає як управлінська спільнота, система управління, чиновництво, організована робота якого дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності, а бюрократизм – як задоволення відомчих інтересів всупереч інтересам суспільства, зневага до змісту справи заради дотримання формальностей.

До засобів подолання і протидії бюрократизму державного апарату можна віднести: ретельно сплановану, стабільну, прозору та відкритую економічну та соціальну політику; імплементацію технологій державного менеджменту та політичних мереж у практику взаємодії державного управління та політичного керівництва; співпрацю між владними структурами, громадськими інституціями, засобами масової інформації; удосконалення правової системи з підвищенням виконавчої дисципліни та законності; боротьба з корупцією, подолання правового нігілізму, зростання ролі науки в організації державного управління, розширення застосування сучасних інформаційних технологій.

4.2. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування

Поняття корупції та корупційних дій

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»:

Корупція - використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей;

Корупційними діями є:

а) незаконне одержання особою, що уповноважена на виконання державних чи самоврядних функцій, подарунків, послуг, пільг тощо безоплатно або за ціною, яка істотно нижча їх фактичної вартості.

б) одержання особою, що уповноважена на виконання державних чи самоврядних функцій, кредитів, позичок, цінних паперів, нерухомого та

іншого майна з використанням при цьому пільг і переваг, не передбачених чинними законодавством.

Подарунок (винагорода), у тому числі такий, що надійшов без відома, а також вартість незаконного одержаних послуг підлягають стягненню (відшкодуванню) в доход держави.

Згідно статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» *суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:*

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них особами, зазначеними у статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

Конституція України

Конвенція ООН проти корупції

Кримінальний кодекс України

Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206

Метою Закону є визначення загальнодержавного механізму запобігання та протидії корупції, відповідно до міжнародних стандартів, загальносвітової практики.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" від 07.04.2011 № 3207

Зміни, передбачені даним Законом, обумовлені необхідністю імплементації положень Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, спрямовані на посилення ефективності репресивних антикорупційних заходів.

Закон України від 18 травня 2010 р. №N 2258-VI "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом"

Указ Президента України від 26.03.2010 № 454 «Питання Національного антикорупційного комітету»

Постанова КМУ від 08.12.2009 № 1336 «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції»

Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця»

Запобігання проявам корупції

Відповідно ст. ст. 6 - 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» заходами, спрямованими на запобігання і протидію корупції є :

- обмеження щодо використання службового становища;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обмеження щодо одержання дарунків (пожертв);
- обмеження щодо роботи близьких осіб;
- обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

- спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- фінансовий контроль;
- кодекси поведінки;
- урегулювання конфлікту інтересів;
- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;
- вимоги щодо прозорості інформації;
- заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 5. Результативність та ефективність публічного адміністрування

5.1. Результативність та ефективність публічного адміністрування

Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування, фактори їх підвищення

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності: *ефективність публічного адміністрування* — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте ці міркування не дають змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління.

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи як можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Розрізняють три основних поняття ефективності публічного адміністрування:

- загальну соціальну ефективність публічного адміністрування;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного адміністрування;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Оцінювати ефективність діяльності державного органу можна з соціальної та економічної точки зору.

У публічному адмініструванні при оцінюванні його результативності та ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Можна оцінювати й інші управлінські явища, але головне полягає в тому, щоб пізнати ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно-правовому цілепокладенні, організації і регулюванні.

5.2. Відповідальність у публічному адмініструванні

Правопорушення та відповідальність

Правопорушення - це протиправне, винне, соціально шкідливе діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, що зумовлює юридично визначені негативні наслідки для правопорушника.

Ознаки правопорушень:

1) за своїм соціальним значенням протиправна поведінка (правопорушення) соціально шкідлива, тобто спричиняє чи може спричинити шкоду нормальним суспільним відносинам, правам, свободам, законним інтересам суб'єктів. Ця шкода може бути різною залежно від наслідків протиправного діяння, його соціальної оцінки (матеріальною і моральною, значною і незначною);

2) за психологічними ознаками правопорушення як вчинок завжди має свідомо-вольовий характер, тобто здійснюється під контролем волі і свідомості суб'єкта. Правопорушенням є лише те діяння, яке вчиняється як результат прояву усвідомленої волі особи і вчинене з її вини (душевнхворий не усвідомлює наслідків);

3) юридична ознака правопорушення полягає в його протиправності. Поведінка суперечить приписам правових норм. Держава в законі фіксує ознаки правопорушення. Критерієм правомірності дій має бути право як втілення справедливості, тому саме з позицій гарантованих конституцією прав і свобод людини повинні розцінюватися державою ознаки протиправності діянь. В умовах недемократичного режиму державна влада може свавільно, самостійно і за своїми уподобаннями, ігноруючи правовий критерій, визначати формально-юридичні критерії протиправності і міру відповідальності за правопорушення;

4) з погляду юридичних наслідків правопорушення як юридичний факт породжує охоронні правовідносини, в межах яких реалізуються заходи відповідальності за вчинене правопорушення. Для суб'єкта правопорушення юридичні наслідки завжди будуть негативними (втрата благ);

5) зовнішня (об'єктивна) характеристика правопорушення полягає в тому, що воно завжди є діянням суб'єкта (дія чи бездіяльність), яке з

юридичного погляду виражається: 1) у невиконанні суб'єктом своїх обов'язків, що випливають з договору чи закону; 2) у недотриманні заборон, установлених правовими нормами; 3) у зловживанні суб'єкта своїми правами, створенні будь-яких перепон для використання своїх прав іншими суб'єктами (наприклад, правомочностей власника стосовно володіння, користування, розпорядження своїм майном) тощо. Різноманітні наміри, думки з приводу вчинення правопорушень не є правопорушеннями і вважаються юридично нейтральними, поки вони не проявилися як конкретні протиправні вчинки (діяння) суб'єктів;

б) контролюючі можливості держави полягають у тому, що вона може притягнути до юридичної відповідальності за правопорушення з метою поновлення порушених прав суб'єктів з наступним покаранням правопорушника. Слід враховувати, що правопорушення можливе лише тоді, коли воно вчинене деліктоздатним суб'єктом, тобто суб'єктом, здатним згідно із законом самостійно нести юридичну відповідальність за власні винні протиправні діяння.

Таким чином, протиправна поведінка може бути визнана правопорушенням, якщо вона є: діянням (дія чи бездіяльність); протиправною; винною; соціально шкідливою (небезпечною); караною.

Відповідальність державних службовців.

Законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

Протиправне винне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати посадовою (дисциплінарною) провиною. Та чи інша дія (чи

бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов:

- якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта;

- якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (інакше - невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать: недостатня кваліфікація або працездатність, відсутність належних умов роботи, неотримання службовцем інформації й матеріалів, потрібних для виконання посадових обов'язків і т. д., — така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не винний у її невиконанні);

- якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що випливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадовців, зокрема, є недотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомі державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі та гідності громадян).

Дисциплінарна відповідальність — це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Для державних службовців встановлено підвищену відповідальність, домірність відповідальності обійманій посаді, санкції, що можуть бути застосовані тільки до них (наприклад: попередження про неповну службову відповідність, затримання присвоєння чергового рангу).

Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення (лише за наявності підстав, зазначених у Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про боротьбу з корупцією»). Дисциплінарне стягнення

накладається органом державної влади або його керівником, які мають право на призначення державного службовця на посаду.

Як правило, державні службовці (посадові особи) є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності. Підставою для адміністративної відповідальності службовців є діяння, яке водночас може бути як адміністративною, так і посадовою провиною. До державних службовців застосовуються лише два види адміністративних покарань — попередження і штраф, які накладаються суб'єктами функціональної влади (представниками влади, посадовими особами контрольно-наглядових органів).

Чинним законодавством передбачено кримінальну відповідальність посадових осіб за зловживання або перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара, службовий підлог, халатність. Залежно від характеру суспільно небезпечних дій суд призначає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також застосовуватися матеріальна відповідальність. Вона виконує правовідновну функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Орган державної влади (посадова особа), який застосував покарання, може зняти його до закінчення строку за власною ініціативою, за клопотанням безпосереднього керівника чи трудового колективу, якщо покараний не вчинив нового проступку й виявив себе як сумлінний працівник.