

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Кафедра публічного управління та адміністрування та міжнародної
економіки**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти ОПП «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форми здобуття вищої освіти.

Миколаїв
2024

УДК 351/.354
П88

Друкується за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту
Миколаївського національного аграрного університету протокол № 1 від
24.09. 2024 року.

Укладач Ірина ГОНЧАРЕНКО

© Миколаївський національний аграрний
університет, 2024
© Гончаренко І., 2024

ЗМІСТ

Тема 1. Публічне управління та адміністрування: поняття та наукові засади. Принципи і закони публічного адміністрування.....	4
Тема 2. Публічна сфера - єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.....	14
Тема 3. Публічне адміністрування та влада. Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування	30
Тема 4. Місцеве самоврядування та його роль у публічному адмініструванні	43
Тема 5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	54
Тема 6. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування	63
Тема 7. Публічне адміністрування та економіка. Процес планування місцевого економічного розвитку	77

Тема 1. Публічне управління та адміністрування: поняття та наукові засади. Принципи і закони публічного адміністрування

План

1. Зміст понять «публічне адміністрування» та «публічне управління».
2. Функції публічного адміністрування та управління.
3. Принципи і закони публічного адміністрування та управління

Вперше поняття "публічне адміністрування" і "публічне управління" в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою "Вивчення адміністрації" ("The Study of Administration"), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: "Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами".

Поняття “публічне адміністрування”, “публічне управління” функціонують виключно в науково-освітній сфері. У вітчизняній науково-освітній літературі автори звертаються насамперед до співвідношення сутності базових понять “публічне управління” та “державне управління”, з одного боку, та “публічне адміністрування” і “державне управління” – з другого.

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

- Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.

- Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

- Стосується публіки. Відомий вітчизняний науковець з аналізу державної політики Олександр Кілієвич перекладає 13 англійське слово «public» на українську мову як «громадський, публічний, державний» .

Публічне адміністрування – це:

- сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів;

– планування, управління загальними справами міста, регіону;

– відносини, які містять офіційні інституції, неформальні домовленості й пов’язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян.

Публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону, країни з метою використання їх права, здібностей, можливостей здійснювати народну владу, самостійно приймати рішення та реалізовувати функції публічного адміністратора – соціального контролера, що має здатність до самоорганізації.

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

Виокремимо такі найхарактерніші ознаки публічного адміністрування:

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

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що публічне адміністрування становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють публічне адміністрування, - це виконавчі структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади). Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Разом з тим, реалізація даної функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій. Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, в здійсненні контролю за їх виконанням.

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

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

Універсальність публічного адміністрування виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини,

охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління - від центру до регіонів та конкретних територій.

Ієрархічність полягає в тому, що система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим.

Організуючий характер публічного адміністрування виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

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

Головною рисою *суб'єкта* публічного адміністрування є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно *об'єкт* публічного адміністрування зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Державне управління в українській науці означає діяльність органів державної влади та їх посадових осіб із практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу. Діяльність державних службовців традиційно ототожнюється, з одного боку, з політичною діяльністю, а з іншого боку, – з законотворчою діяльністю.

Виходячи з наведеного визначення, запозиченого з теорії та практики управління в Сполучених Штатах Америки, державне управління тотожне публічному адмініструванню, але розвиток європейської наукової думки створює передумови для трактування державного управління як діяльності, яка знаходиться в полі компетенцій державних службовців. Публічне адміністрування – діяльність більш широка, яка охоплює виконання функцій з метою задоволення зацікавлених сторін всього соціуму.

Термін “публічне управління” вперше був використаний Десмондом Кілінгом у 1972 р., на думку якого “публічне управління” – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Суб'єкти публічного управління

- *органи виконавчої влади;*
- *органи місцевого самоврядування;*

- об'єднання громадян (під час здійснення делегованих державних функцій);

- посадові особи усіх зазначених колективних суб'єктів.

Об'єкти публічного управління:

1) приватні фізичні особи:

- громадяни України;

- іноземці;

- особи без громадянства;

- приватні фізичні особи із спеціальним статусом, наприклад фізичні особи підприємці;

2) приватні юридичні особи;

3) підпорядковані по службі, які нижче стоять в ієрархічному статусі, суб'єкти публічного управління.

2. Функції публічного адміністрування та управління

Зважаючи на мету визначається систематизація функцій публічного управління. Можливою є їх систематизація в залежності від об'єкту управління, кінцевого результату, тощо.

Крім того вони поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні та інші.

Але традиційним і найбільш поширеним в адміністративному праві є їх поділ на:

а) загальні;

б) спеціальні;

в) допоміжні (обслуговуючі).

Загальні функції публічного управління властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур. Вони відображають найбільш об'ємні завдання процесу публічного управління. До них належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль.

Спеціальні функції публічного управління дають можливість визначити особливості та умови публічного управління. Вони встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості та умови управління і в першу чергу економікою, соціально-культурною, і адміністративно-політична сферами.

Допоміжні функції публічного управління – це: кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство та інші. Від них залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці вони взаємодіють між

собою та складають єдину систему впливу суб'єкта на об'єкт публічного управління.

Окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга. Етимологічне значення терміну «послуга» визначається як особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства.

Адміністративні послуги, у залежності від суб'єктів, які їх надають, поділяються на:

а) державні, що надаються державними органами, підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг відносяться і ті, які надаються недержавними структурами в процесі реалізації ними делегованих повноважень;

б) муніципальні, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями.

Функції публічного управління:

визначення, формулювання та ранжування суспільних проблем;

визначення підходів до вирішення проблем, що виникають у “трикутнику”:
влада – бізнес – громадяни;

формування адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного щодо вирішення проблем типу;

розробка нормативних документів та плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем;

організація функціонування механізмів публічного управління; реалізація публічного контролю; оцінка ефективності та результативності публічного управління

Основними функціями публічного адміністрування є:

– розпорядчо-регламентаційна – спрямована на встановлення порядку діяльності органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій окремих громадян;

– безпосереднього надання публічних послуг або надання їх через відповідні інституції – забезпечення населення послугами неринкового характеру за бюджетні кошти;

– господарчо-регулятивна – спрямована на регулювання господарської діяльності з допомогою дозволів, ліцензій тощо, а також участі держави в економічному житті;

– організаційна – дозволяє координувати і узгоджувати діяльність у всіх сферах публічного життя за виконавцями, термінами і ресурсами;

– управління публічним майном – здійснюється з метою найефективнішого його використання;

– експертна – полягає у проведенні експертизи проектів щодо їх безпеки, екологічності тощо.;

– контролю – здійснюється з метою нагляду за ходом діяльності.

Функціональну основу публічного адміністрування складають розпорядчо – регламентацій та господарчо-регулятивна функції.

3. Принципи і закони публічного адміністрування та управління

Принципи публічного адміністрування тісно пов'язані із його суттю. Класичними є принципи, є:

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

– принцип мериторичності (той, що стосується суті, змісту): полягає у визначенні типових процедур і вмінь, які складають сутність публічного адміністрування;

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

– принцип функціональності: полягає у поділі завдань між суб'єктами публічного адміністрування з метою реалізації чіткої визначених цілей.

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

Універсальні принципи публічного адміністрування:

– відкритості – означає діалог з громадськістю щодо встановлення цілей та завдань, спрямованих на їх досягнення;

– участі – передбачає залучення громадян до у процесу прийняття адміністративних рішень на всіх рівнях управління;

– підзвітності вказує на обов'язок влади звітуватися перед населенням;

– ефективності – вимагає відповідності політики суспільним потребам, своєчасності та результативності дій при мінімально можливих затратах;

– злагодженості – означає узгодженість різних гілок та підрозділів влади, а також дій влади та неурядових організацій.

З точки зору діяльності основними принципами публічного адміністрування є такі:

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

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

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

– принцип концентрації – зосередження зусиль на ключових напрямках розвитку суспільства згідно політичних пріоритетів легітимної влади;

– верховенства закону. Цей принцип означає, що повноваження суб'єкта публічного адміністрування на здійснення публічного адміністрування повинні бути встановлені в законах, а діяльність здійснюватиметься на викладених в цьому Законі юридичних підставах. Адміністративні акти, пов'язані із здійсненням прав і обов'язків осіб, у всіх випадках повинні бути засновані на законах;

– об'єктивності. Цей принцип означає, що прийняття адміністративного рішення та інші офіційні дії суб'єкта публічного адміністрування повинні бути неупередженими та об'єктивними;

– пропорційності. Цей принцип означає, що масштаб адміністративного рішення та засоби його здійснення повинні відповідати необхідним і обгрунтованим цілям адміністрування;

– незловживання владою. Цей принцип означає, що суб'єктам публічного адміністрування забороняється здійснювати функції публічного адміністрування, якщо у них немає наданих законами необхідних повноважень або приймати адміністративні рішення для досягнення інших, не встановлених законами, цілей;

– службового співробітництва. Цей принцип означає, що суб'єкти публічного адміністрування при підготовці адміністративних рішень при необхідності надають один одному необхідну інформаційну та іншу допомогу;

– ефективності. Цей принцип означає, що суб'єкт публічного адміністрування при прийнятті та здійсненні рішень виділені йому ресурси використовує економно, досягає результатів з найменшими витратами;

Принципи публічного управління (принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації) - законодавчо закріплені нормами адміністративного права обов'язкові та імперативні вимоги, які пред'являє держава до дій, діяльності та заходів, що здійснюються органами та посадовими особами публічної влади, що встановлюються з метою забезпечення дотримання прав та свобод фізичних та юридичних осіб.

До загальних принципів публічного управління відносять:

- принцип законності;
- принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- принцип рівності громадян перед законом;
- принцип демократизму нормотворчості й реалізації права;

- принцип взаємної відповідальності держави і людини;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною.

Об'єктивні закони публічного адміністрування є не що інше, як загальні закони соціального управління. Закони публічного адміністрування є акумуляцією досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності.

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного адміністрування є загальний закон соціального управління - залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного адміністрування і соціального середовища.

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

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

2) Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами

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

1) ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;

2) зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;

3) зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;

4) підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

3) Закон "необхідного багатоманіття"

Ним визначаються об'єктивні можливості (межі) управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

4) Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову). Закон розмежування центрів влади і управління означає:

1) необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції).

2) вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного контролю.

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

5) Закон централізації та децентралізації влади

Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування. Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу.

Децентралізація, навпаки, передача повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

6) Закон системності організації публічного адміністрування. Закон системності публічного управління знаходить свій вияв у таких закономірностях:

1) єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення й оцінки результатів - на всіх рівнях публічного управління.

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

3) єдність загальної й окремих систем публічного управління.

7) Закон саморозвитку системи публічного адміністрування

Перебудовуються державні структури влади й управління відповідно до потреб політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні

схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами.

До основних законів соціального управління науковці відносять і наступні:

1. Закон єдності системи соціального управління

Система — це сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, які відсутні в її елементів.

Система соціального управління складається з таких компонентів:

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

- *суб'єкт управління* — система, що керує.

- *об'єкт управління* — система, якою керують.

- *функції управління* — особливі види діяльності, що виражають напрямки або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на зв'язки й відносини людей у процесі життєдіяльності соціуму й управління ним.

- *організаційна структура*, що відображає склад і підпорядкованість різних елементів, ланок і шаблів соціального управління.

- *кадри управління* — працівники, що здійснюють функції управління або сприяють їхньому здійсненню, тобто професійно беруть участь у процесі управління і входять в апарат управління. Базовою класифікацією кадрів управління є класифікація керівників за їхньою участю в процесі прийняття й реалізації управлінських рішень. За цією ознакою кадри управління поділяються на три основні групи: керівники, фахівці й допоміжний персонал (технічні виконавці);

- *процес управління* — вплив органів і кадрів управління на об'єкт управління за допомогою обраних методів для досягнення запланованих цілей.

2. Закон необхідної пропорційності керованої й керуючої підсистем

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

3. Закон оптимального зіставлення централізації й децентралізації управління.

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

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

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

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

Тема 2. Публічна сфера - єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування

План

1. Поняття, функції та складові публічної сфери.
2. Параметри оцінки публічної сфери.
3. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування

Поняття «публічної сфери» останнім часом все частіше з'являється як у літературі, так і у спілкуванні.

Щодо визначення самого поняття, то існує кілька підходів, зокрема, розглядають публічну сферу у вузькому та широкому значеннях.

У вузькому значенні

публічна сфера – це така сфера соціального життя, у якій безпосередньо формується громадська думка. Іншими словами це є арена, форум публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем життя і розвитку суспільства загалом. Фактично, публічна сфера є середовищем, структурою впровадження та застосування громадянських свобод, насамперед це право на свободу слова (ст.34 Конституції України) та свободу виступів і громадянської активності.

У широкому значенні потрібно перш за все розуміти те, що ідея публічної політики і самоврядування передбачає існування такого сектору життя, який не є приватним чи суто індивідуальним, а здійснюється спільно народом. На практиці це виявляється у діяльності, яка спрямована на досягнення цілей, які поділяються всіма. Саме у публічній сфері виробляється те, що можна назвати громадською думкою, оскільки відсутній будь-який зовнішній контроль над дискусією та обміном інформацією.

Документи "Програми розвитку ООН" дають можливість віднести до публічної сфери такі ключові характеристики:

- участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень - безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, які репрезентують їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);

- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);

- прозорість (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);

- чутливість (усі інститути своєчасно реагують на потреби громадян);

- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань про те, що більше всього відповідає потребам групи та якими способами, за допомогою яких процедур цього потрібно досягати);

- справедливість (усі громадяни мають можливість покращити свій добробут);

- результативність та дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);

- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав);

- стратегічне бачення (лідери, владні структури і громадськість спираються на довготривалі перспективи врядування та розвитку особи і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації)

Потрібно розмежувати функції, які виконує публічна сфера, зокрема для взаємодії влади і суспільства на шляху формування політики та самоврядної діяльності. Основних функцій виділяють чотири:

перша функція - визначення суспільних інтересів, які мають сформуватися та прозвучати в самому суспільстві, чітко заявити про себе, щоб і влада, і сама громадськість їх помітили і належним чином оцінили. Сьогодні, в Україні, таке визначення громадських інтересів у публічній сфері українського суспільства недостатньо сильне. Причинами є, зокрема, економічні проблеми, соціальне забезпечення, яке є на середньому рівні, порівняно з країнами Європи і існування невирішених питань для людей з права чи політики. Це пояснюється слабкою кристалізацією групових інтересів, аморфністю соціальної структури, що тільки формується, нерозвинутістю інститутів громадянського суспільства;

друга функція - публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому сенсі, стану справ у суспільстві, в державі, у соціокультурній сфері. В Україні, на жаль, поки спостерігається прагнення правлячих класів

відгородитись від народу «завісою». Зокрема, Конституційний Суд заборонив журналістам втручатись в особисте життя політиків, проігнорувавши позиції Європейського суду з прав людини, які вказують, що оскільки право на недоторканість особистого життя політиків має значно ширші межі, ніж пересічного громадянина, то розширення їх далі є недопустимим. Тепер журналістам, які оприлюдняють інформацію про політиків, яка на думку останніх є перевищенням допустимих границь, писак чекатиме кримінальна відповідальність за статтею 182 Кримінального кодексу України, а саме – порушення недоторканності приватного життя. Отож, громадяни України змушені задовольняти свою цікавість чутками наближених до влади технологів та консультантів;

третьою функцією публічної сфери - вплив на формування державної політики. Держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадянські, репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не здатні брати на себе функції публічної влади. Піднятися над приватними інтересами, сформулювати, висловити та захистити загальний інтерес - у цьому полягає сенс та виправдання існування й цілісності держави. Тому публічна політика потребує держави, а державна політика завжди претендує на те, щоб бути публічною, інакше держава в очах суспільства втрачає будь-яку легітимність. Природно, що публічні інтереси втілюються в державній політиці як деякий усереднений вектор численних та різноманітних приватних і корпоративних впливів. Там, де приватні інтереси (державно-бюрократичні, партійні, соціальні, олігархічні, конфесійні) отримують домінуючий вплив, політика держави вже не збігається з публічною. Непропорційне або навіть переважне звучання отримують у ній приватні, корпоративні або партійні мотиви. Дещо подібне спостерігається сьогодні і в Україні;

четвертою функцією публічної сфери, виключно важлива для сучасної України, - політико-культурне просвітництво громадян. Сьогодні в умовах суперечливого розвитку нашої державності соціокультурна освіченість громадян є провідним чинником реформування суспільства. Обумовлена ціннісно-культурними пріоритетами, детермінація соціальних процесів цілями, що їх висувають різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень. Переконавання лідерів, усталені думки населення та інші форми соціокультурних характеристик суспільної свідомості визначають сьогодні як короткострокову політику, так і політику віддаленого майбутнього.

Складові публічної сфери:

1. Мікро-публічні сфери, що охоплюють десятки, сотні чи навіть тисячі учасників, які взаємодіють на переважно суб-державному рівні. Під мікро-публічними сферами для кращого їх розуміння слід розглядати професійні середовища, об'єднання за інтересами, молодіжні угруповання, фан-клуби;

2. Мезо-публічні сфери, які зазвичай включають мільйони взаємодіючих громадян на рівні національних держав. Мезо-публічні сфери це «зони» дискусій з питань влади, які переважно створюються в межах кордонів держави, але часом розширюються, охоплюючи сусідні аудиторії;

Ці два типи публічних сфер ми можемо назвати як національний інформаційно-культурний простір.

3. Макро-публічні сфери, що охоплюють сотні мільйонів чи мільярди людей, які беруть участь у глобальних дискусіях на світовому рівні.

Публічна сфера – це арена, де громадяни разом обмінюються думками про публічні справи, обговорюють, обдумують та формують громадську думку. Такою ареною може бути окреме місце, наприклад зал для зустрічей, чи комунікаційна інфраструктура, через яку громадяни надсилають й отримують інформацію та думки.

Стан публічної сфери вимірюється за такими параметрами, як:

- наявність системи дієвих механізмів діалогу та інтеракцій між державою та суспільством при прийнятті значимих рішень;

- наявність інструментів формування влади та лобювання суспільних інтересів;

- місцеве самоврядування, яке наділене реальною владою, повноваженнями та засобами їх реалізації;

- ефективне надання виконавчою владою послуг у сферах освіти, культури, охорони здоров'я;

- здійснення ефективного управління державним майном;

- ефективний нагляд та контроль у виконавчій владі;

- ефективне нормативне регулювання у виконавчій владі;

- прийняття законодавчою владою законів, які захищають права та інтереси громадян;

- соціально відповідальний бізнес.

Публічне адміністрування і держава

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, таку категорію як «держава».

Це той інститут, що супроводжує людство протягом майже усієї його історії та відіграє якнайважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини і суспільства.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які живуть на певній території. Вона належить усім громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади.

У демократичних правових державах народ вважається джерелом і носієм державності та володіє правом на зміну будь-якої влади і її конкретних осіб.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається.

Цим зумовлюється, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошарки населення.

Значення держави полягає в тому, що вона надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Тим самим держава за напрямками своєї діяльності надає соціальні послуги всьому суспільству.

Держава має керуватися правовими нормами.

Особливого значення набуває чіткий поділ влади по горизонталі та вертикалі, за якого ніхто б не міг узурпувати владу, що належить всім громадянам спільно, а не комусь окремо. У цьому аспекті призначення держави полягає в тому, щоб забезпечити правове регулювання суспільних процесів.

Держава становить собою механізм віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. У зв'язку з цим держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства.

Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємовідносинах з іншими країнами та народами.

Разом з тим типове виявляється в умовах і чинниках, які у кожній країні своєрідні, а часом і унікальні. Не можна не враховувати географічне середовище, ґрунтово-кліматичні умови, геополітичне положення, систему комунікацій, природно суспільні форми життєдіяльності народів, що склалися, історико-культурну спадщину, а в структурі суб'єктивного чинника — стан і організацію продуктивних сил, соціальну структуру суспільства, національний склад населення, менталітет людей, їх традиції і звичаї, освіту й інформованість, підготовленість лідерів управлінського персоналу та багато іншого.

Загалом, процес суспільного управління знаходиться у структурі розумової і практичної діяльності людей. Це найскладніша інтелектуальна робота, що вимагає поєднання знань, таланту і досвіду. В управлінському рішенні, зокрема загальнодержавного значення, має бути представлений синтез історичного і сучасного, теоретичного знання та

практичного досвіду, перспективного і кон'юнктурного, загального й одиничного, спільного й особливого, інтересів влади і громадянина тощо.

Проблема визначення поняття «громадянське суспільство? (англ. Civil society) є об'єктом обговорення не тільки в політології, але й у філософії, соціології, юриспруденції, а також інших науках, адже воно має тривалу та складну історію.

Держава виділилася з суспільства на певному ступені його зрілості і залежить від розвиненості суспільства. Яке суспільство, така й держава. В міру розвитку суспільства, переходу його від нижчого ступеня до вищого, змінюється і держава. З удосконаленням суспільства держава стає демократичною (у ній здійснюються народовладдя, економічна свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою.

Суспільством можна назвати спільноту людей, яка створюється на засадах взаємних інтересів, взаємного співробітництва. Це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних).

У кожному суспільстві є своя система відносин: економічних (форми власності, виробництво, розподіл, обмін та ін.); соціальних (відносини між різними групами населення); політичних (ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їх об'єднань у політиці); ідеологічних або духовних (культура, характер світогляду).

Кожне суспільство має свої суб'єкти соціального спілкування: особа, сім'я, стан, клас, група, нація, держава та ін. Суспільство – складна динамічна система взаємозв'язків людей, об'єднаних сімейними узами, груповими, становими, класовими, національними відносинами. Основними елементами, що визначають суспільство, є власність, праця, сім'я.

Громадянське суспільство – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку.

Не кожне суспільство можна назвати громадянським суспільством, тобто суспільством із достатньо розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами; незалежним від держави, але взаємодіючим із нею.

Початок формування громадянського суспільства у країнах Європи і Америки припадає на XVI-XVII ст.ст.

Можна виділити три етапи становлення громадянського суспільства:

1. XVI-XVII ст.ст. Процес визрівання передумов (економічних, політичних, ідеологічних) розвитку буржуазного суспільства, усунення юридичної нерівності, обмеження політичної влади правом.

2. Кінець XVII – кінець XIX ст.ст. Формування громадянського суспільства в найбільш розвинутих буржуазних країнах на засадах загальної юридичної рівності, вільного підприємництва і приватної ініціативи.

Формальна рівність відкриває можливості для прояву індивідуальності: з'являється громадянин як самостійний суб'єкт, що усвідомлює себе індивідуальним членом суспільства. Він конституційно наділений певним комплексом прав, свобод і водночас несе відповідальність перед суспільством.

3. Рубіж XIX – XX ст.ст. Розвиток постіндустріального суспільства; відокремлення влади від власності; перехід управління громадськими справами практично до рук вчених-спеціалістів (менеджерів) із збереженням інститутів традиційної демократії та політичного плюралізму. Розширення і поглиблення рівноправності людей.

На думку багатьох сучасних дослідників громадянське суспільство характеризується трьома визначальними особливостями:

- у громадянському суспільстві наявна незліченна кількість асоціацій або, в більш загальному плані, центрів громадської влади;

- центри громадської влади в такому суспільстві є незалежними й опираються контролю з боку держави;

- громадянське суспільство неможливе без почуття громадянської відповідальності, а також без громадської активності.

Ознаки громадянського суспільства у його співвідношенні з державою:

- не існує до держави і поза державою;

- розвивається самостійно без прямого втручання держави;

- складається із суб'єктів – вільних і рівноправних громадян і об'єднань, що добровільно сформувалися і знаходяться у відносинах конкуренції і солідарності;

-має певний пріоритет перед державою, проте зацікавлено в добробуті держави і сприяє її розвитку;

-справляє вплив на створення і функціонування державних органів у власних інтересах;

-має право жадати від держави захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, не допускаючи її втручання в їх приватні інтереси;

-формує право, що формулюється державою в законах та інших нормативно-правових актах, гарантує і захищає її від порушень.

-розвивається і взаємодіє з державою в межах права [13].

У функціонуванні громадянського суспільства роль цивілізованої держави має виражатися в тому, що вона:

- служить формою, яка організує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;
- є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;
- встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;
- не втручається у приватну сферу сім'ї, побуту, культури;
- надає необхідний захист громадянському суспільству;
- виступає зняряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;
- юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;
- має межі регулювання відносин у суспільстві, які визначаються конституцією держави, стандартами в галузі прав і свобод людини, закріпленими в міжнародних актах.

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Громадянським суспільством можна назвати таке суспільство, в якому головною діючою особою є громадянин як автономна особа:

- суб'єкт, який усвідомлює себе вільним членом суспільства;
- вільним економічно – має право вибору форм і видів трудової діяльності, у тому числі підприємницької; вільним ідеологічно і політично;
- суб'єкт, який наділений правами і свободами, у тому числі правом приватної власності;
- суб'єкт, який усвідомлює відповідальність перед суспільством;
- суб'єкт, захищений законом від прямого втручання і довільних обмежень з боку держави.

Співвідношення праці й різноманітних форм власності у громадянському суспільстві повинно бути таким, щоб праця дозволяла створити для кожного гідний суспільному прогресу стандарт життя. Переваження у державі так званого «середнього класу – один із показників сформованого в ній громадянського суспільства.

Громадянське суспільство як система, що сама розвивається, завжди відчуває тиск із боку державної влади. У свою чергу, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, у результаті чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, крім власних функцій, привласнює ще й функції громадянського суспільства, змушує його виконувати виключно державні рішення. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливої безупинної взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства і його інститутів.

Головні напрями розбудови громадянського суспільства

Зародження та розвиток громадянського суспільства відбувається протягом тривалого періоду еволюції сучасної цивілізації. Цей процес має багато закономірностей, спільних для багатьох країн. Але кожна держава, розвиваючи громадянське суспільство, вносила щось особливе, характерне саме для неї.

В сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, екологічній, національній), на всіх рівнях суспільних організацій (соціальної групи, суспільної організації, держави, світового співтовариства), пов'язаних з висуненням на перший план загальнолюдських цінностей. Адже соціальна орієнтація може утверджуватися в якості принципу суспільних відносин лише тоді, коли задоволені всі необхідні потреби і створюються умови для реалізації системи історично обумовлених інтересів членів суспільства.

Має спрацювати механізм взаємодії громадянського суспільства і держави, який знаходить свій прояв у співпраці через партії, вибори, представницькі органи влади.

У країнах Заходу існує ціла система представництва інтересів. Основні її учасники з боку громадянського суспільства – це групи та об'єднання за інтересами, з боку держави – органи виконавчої влади. Окрім згаданих сформувалися специфічні представництва – консультативні комітети і комісії, що існують при міністерствах, відомствах, уряді, в роботі яких беруть участь групи і об'єднання за інтересами. Такі інститути займаються виробленням рекомендацій і відповідних державних рішень, деякі з них виконують управлінські функції, інші діють на «недержавній» основі.

Специфіка сучасної ситуації в Україні зводиться до того, що відбувається двоєдиний процес формування і громадянського суспільства, і правової держави,

де громадянські права людини підпорядковуються нормам міжнародного права. Це означає:

-виключення будь-якої дискримінації за національно-етнічними, політичними, релігійними, статево-віковими ознаками;

-надійний законодавчий захист особистості й гідності громадянина, недоторканість його житла і майна, свобода вибору проживання, виїзду або в'їзду в країну, таємниця листування і телефонних розмов, свобода слова, преси, інформації;

-людині дано право вільно виявляти свій світогляд та духовні інтереси;

-всебічний захист громадянських прав з боку судових органів і громадських організацій.

Необхідно, щоб будівництво нашого законодавства відбувалося цілеспрямовано, поступово. Законодавство не може створюватись саме собою, у вищих сферах політики, а життя розвиватись саме по собі, в зворотному напрямі. Така ситуація існує лише тоді, коли немає громадянського суспільства.

Норми права народжуються не зверху, а в самому громадянському суспільстві. Ці правила і є нормою права як міра волі. Норма права тільки в тому випадку буде діяти, коли є механізм її реалізації.

Слід відзначити, що у нинішній Конституції і згадки немає про громадянське суспільство, на формування якого зрештою має бути спрямований весь державно-правовий механізм. Неможливо донести до людей сутність переваг правової держави, не пов'язуючи це із громадянським суспільством, яке є гарантом захисту його членів від втручання державних інститутів в їх приватне і особисте життя.

В українському суспільстві права людини є важливим ціннісним еталоном, який, на жаль, має дуже декларативне наповнення: хоча вони й закріплені в Конституції України, але їх поки що важко втілити в життя, оскільки держава і суспільство не в змозі напрацювати ефективні правові механізми їх визнання, легалізації, реалізації, гарантування, охорони та захисту.

І причина тут не тільки в історичних традиціях українського суспільства, де права людини не займали гідного місця ні в суспільній свідомості, ні в практиці діяльності держави, а в нестабільній ситуації перехідного періоду, неналежній правосвідомості громадян, їх правовому нігілізмі та інфантилізмі.

Необхідно вирішити питання розмежування власності, повноважень органів та територій відповідних територіальних громад, чітко визначити податкові джерела формування місцевих бюджетів, створити необхідні механізми міжбюджетних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування тощо.

При цьому, безумовно, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування є важливою функціональною складовою громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії, а місцева демократія є основою демократії в цілому.

21 листопада 2007 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, а 28 травня 2008 року Уряд затвердив план заходів щодо її реалізації у 2008 році.

До інститутів громадянського суспільства цей документ відносить громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

Концепція окреслює основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Основними шляхами побудови громадянського суспільства в Україні є:

- 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.

Розбудова громадянського суспільства передбачає роздержавлення суспільних інститутів, зменшення державного впливу на них.

Публічне адміністрування і особа. Публічне адміністрування грає величезну роль в житті людини від народження (видається свідоцтво про народження) і до смерті (видається відповідна довідка).

Публічне адміністрування має різні форми впливу на людину.

Державний орган або посадова особа може:

- безпосередньо управляти поведінкою людини (в рамках закону) (суддя засуджує особу за грубе порушення громадського порядку до адміністративного арешту).

- управління поведінкою окремої людини може здійснюватися опосередковано, через різні колективи (підвищення заробітної плати всім працівникам державних установ).

- втручання держави в справи суспільства в цілому (нове пенсійне забезпечення).

Держава для встановлення своїх стосунків з людиною закріплює інститут громадянства. Громадяни мають найбільш широкі права і несуть більше обов'язків перед державою.

Громадяни, які є іноземцями, або особами без громадянства також полягають в певних правових і фактичних зв'язках з державою, на території якої вони знаходяться тимчасово або постійно. Проте характер цих зв'язків інший, як і деякі методи державного регулювання їх поведінки. Існують взаємні права і взаємні обов'язки особи і держави.

Громада і публічне адміністрування

У будь-якому сучасному суспільстві існують самі різні колективи. Розрізняють колективи: (класи і соціальні прошарки), що природно склалися, колективи формалізовані, вимагають реєстрації в державних органах (наприклад, політичні партії), об'єднання стійкі, постійні (наприклад, профспілки) і тимчасові, скороминущі (об'єднання в ході демонстрації громадян), багаточисельні (масові) колективи і що мають дуже невеликий склад, загальнодержавні і місцеві і т. д.

Стосунки державних органів і колективів визначаються багатьма обставинами:

- процесами формування колективу (колективи, що природно склалися, наприклад селянство, не можна «розпустити, як це можна зробити відносно політичної партії, що систематично порушує Конституцію),

- природою колективу (взаємозв'язки держави з колективами політичного характеру інші, чим, з спортивними колективами),

- значенням в суспільному житті (загальнодержавний або локальний),

- позицією по відношенню до державної влади (співпрацює, знаходиться в опозиції) і т. д.

У сучасних демократичних країнах держава прагне опертися на середній клас. До середнього класу себе зараховують близько половини українців – про це свідчить багато соціологічних опитувань. Проте експерти вважають, що за двома головними ознаками - рівнем життя та освітою - до середнього класу в Україні можна віднести близько 10% населення. Нерідко ті

або інші напрями діяльності держави визначає угруповання найбільших підприємців.

Громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Соціально-економічні об'єднання привертають пильну увагу держави, але її стосунки з підприємницькими союзами, профспілками, селянськими союзами не однакові. Підприємницькі союзи виступають, швидше, як радники держави, його органів, перш за все по питаннях економічної політики. Інколи підприємницькі союзи виступають і як групи тиску, що зазвичай має місце в кризисних ситуаціях.

Селянські союзи рідко чинять значний тиск на державну владу, зокрема, через розпиленість селянських господарств, слабку організованість селян (але селянські партії в деяких країнах грають значну роль в політиці). Зазвичай вони вимагають підвищення цін на сільськогосподарську продукцію і недопущення в країну дешевшої імпоротної продукції. Профспілки – об'єднання працівників найчастіше виступають в ролі груп тиску, вимагаючи прийняття законодавства про підвищення заробітної плати, поліпшення умов праці, пенсійного забезпечення і т.д. Не зрідка в країні є декілька профспілкових центрів, лідери одних з них співробітничать з урядом, інші виступають в опозиції. У демократичних країнах профспілкам, як і іншим непартійним суспільним об'єднанням, зазвичай заборонено займатися політичною діяльністю для цієї мети існують партії.

Серед суспільних об'єднань найважливіше місце займають політичні партії, метою яких, на відміну від інших суспільних об'єднань, є боротьба за державну владу (у сучасних умовах переважно мирними засобами, у формі змагальності, використовуючи вибори). Партії прагнуть створити свій уряд або ввести в нього своїх представників, чинять тиск на державну владу.

Існують об'єднання, які не розглядаються як суспільні об'єднання. Це релігійні об'єднання. Держава також регулює їх діяльність, перш за все шляхом ухвалення законів (Закон України «Про свободу совісті і релігійні організації 1991р.).

Державне регулювання відноситься лише до тих тимчасових колективів, які створюються для проведення публічних заходів і відкриті для будь-яких учасників.

Цивільне суспільство – це:

- відокремлена від держави структура, що складається з безлічі асоціацій, добровільних об'єднань;

-сфера реалізації суспільних інтересів, що знаходяться поза безпосередньою діяльністю держави;

-сукупність людей, що будують певні стосунки без втручання держави, на основі свободи вибору;

- групи, що самоорганізуються, рухи і особи, незалежні від держави.

Цивільне суспільство – це все те, що знаходиться за межами держави і державного втручання (управління), багатобразні, не опосередковані державою і правом відношення вільних і рівноправних людей, що живуть в умовах вільного ринку і демократичної правової держави.

Держава по-різному на різних етапах розвитку регулює економічні, соціальні, політичні і духовні стосунки в суспільстві. На сучасну етапі це «трудова держава (work-fare state), що працює для суспільства, надає населенню всі зростаючі соціальні послуги.

Корпоративна влада і публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях

Всі добровільні об'єднання можна поділити на чотири групи:

- Комерційні об'єднання (товариства, акціонерне товариство), які ставлять своєю метою отримання прибутку.

- Некомерційні суспільні об'єднання (профспілки, об'єднання жінок), які мають за мету які-небудь суспільні блага.

- Некомерційні об'єднання, що віддзеркалюють приватні інтереси своїх засновників (спілка риболовів, об'єднання віруючих);

- Суспільно-господарські об'єднання.

Поняття громадської організації не охоплює релігійних, господарських та інших об'єднань громадян, політичних партій, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань порядок і діяльність яких визначаються відповідним законодавством. Профспілки належать до громадських організацій.

Громадські організації відповідно до своїх завдань поділяються на:

— благодійні організації. Особливості правового регулювання діяльності благодійних організацій визначається окремим законом України;

— фахові об'єднання — є видом самоорганізації громадян і юридичних осіб, що створюється з метою реалізації суспільних інтересів і впровадження засад саморегулювання у визначеній статуті сфері, галузі чи секторі діяльності. Особливості правового регулювання діяльності фахових об'єднань визначається окремим законом України;

- інші громадські організації.

Тимчасові колективи створюються по заздалегідь наміченому плану з певною законною метою. Такі колективи утворюються під час зборів, мітингів, демонстрацій. Їх організація і діяльність регламентуються законами наприклад, збори допускаються «мирні і без зброї, для демонстрацій встановлюється певний маршрут), а правоохоронні органи держави зобов'язані забезпечити проведення законних зборів.

Державне регулювання відноситься лише до тих тимчасових колективів, які створюються для проведення публічних заходів і відкриті для будь-яких учасників.

Цивільне суспільство – це:

- відокремлена від держави структура, що складається з безлічі асоціацій, добровільних об'єднань;
- сфера реалізації суспільних інтересів, що знаходяться поза безпосередньою діяльністю держави;
- сукупність людей, що будують певні стосунки без втручання держави, на основі свободи вибору;
- групи, що самоорганізуються, рухи і особи, незалежні від держави.

Цивільне суспільство – це все те, що знаходиться за межами держави і державного втручання (управління), багатобразні, не опосередковані державою і правом відношення вільних і рівноправних людей, що живуть в умовах вільного ринку і демократичної правової держави.

Держава по-різному на різних етапах розвитку регулює економічні, соціальні, політичні і духовні стосунки в суспільстві. На сучасну етапі це «трудова держава (work-fare state), що працює для суспільства, надає населенню всі зростаючі соціальні послуги.

Корпоративна влада і публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях

Всі добровільні об'єднання можна поділити на чотири групи:

- 1) Комерційні об'єднання (товариства, акціонерне товариство), які ставлять своєю метою отримання прибутку.
- 2) Некомерційні суспільні об'єднання (профспілки, об'єднання жінок), які мають за мету які-небудь суспільні блага.
- 3) Некомерційні об'єднання, що віддзеркалюють приватні інтереси своїх засновників (спілка риболовів, об'єднання віруючих);
- 4) Суспільно-господарські об'єднання.

Поняття громадської організації не охоплює релігійних, господарських та інших об'єднань громадян, політичних партій, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань порядок і діяльність

яких визначаються відповідним законодавством. Профспілки належать до громадських організацій.

Громадські організації відповідно до своїх завдань поділяються на:

— благодійні організації. Особливості правового регулювання діяльності благодійних організацій визначається окремим законом України;

— фахові об'єднання — є видом самоорганізації громадян і юридичних осіб, що створюється з метою реалізації суспільних інтересів і впровадження засад саморегулювання у визначеній статутом сфері, галузі чи секторі діяльності. Особливості правового регулювання діяльності фахових об'єднань визначається окремим законом України;

- інші громадські організації.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані громадські організації користуються правом:

1) виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права;

2) представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;

3) проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);

4) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші громадські організації, надавати допомогу в їх створенні;

5) створювати установи та організації;

6) одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;

7) вносити пропозиції до органів влади і управління;

8) розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;

9) засновувати засоби масової інформації.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Громадські об'єднання реєструються або повідомляють про своє утворення у порядку, передбаченому цим Законом, протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Статут громадського об'єднання має містити відомості про:

1) найменування громадського об'єднання та за наявності — скорочене найменування;

2) мету (цілі) та напрями його діяльності;

3) порядок набуття і припинення членства (участі) у громадському об'єднанні, права та обов'язки його членів (учасників);

4) повноваження керівника, вищого органу управління, інших органів управління (далі – керівні органи) громадського об'єднання, порядок їх формування та зміни складу, термін повноважень, а також порядок визначення особи, уповноваженої представляти громадське об'єднання, та її заміни (для громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи);

5) періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, у тому числі шляхом використання засобів зв'язку;

6) порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками);

7) порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг;

8) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна громадського об'єднання;

9) порядок створення, діяльності та припинення діяльності відокремлених підрозділів громадського об'єднання (у разі їх створення громадським об'єднанням, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи);

10) порядок внесення змін до статуту;

11) порядок прийняття рішення щодо саморозпуску або реорганізації громадського об'єднання, а також щодо використання його коштів та іншого майна, що залишилися після саморозпуску, - для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації в порядку, визначеному

Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців".

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи може мати відокремлені підрозділи, які утворюються за рішенням відповідного керівного органу громадського об'єднання згідно із статутом.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, повідомляє про своє утворення уповноважений орган з питань реєстрації протягом 60 днів з дня його утворення.

Тема 3. Публічне адміністрування та влада. Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування

План

1. Публічне адміністрування та влада.

2. Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування.

Сутність державної влади полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цілевизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство. Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму. Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Виконавча влада — одна з трьох гілок державної влади відповідно до принципу поділу влади. Розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя. Має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади. За дотриманням чинного законодавства, в тому числі і органами виконавчої влади, слідує судова влада. Виконавча влада реалізується державою через уряд і його органи на місцях. Уряд здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Урядова влада може складати прерогативу однієї особи (у президентських республіках) або колегіального органа. У першому випадку уряд виступає як група найближчих радників глави держави - президента, а повноваження уряду є похідними від повноважень президента. В другому випадку уряд формується на основі спеціальної процедури за участю парламенту. Уряд покликаний забезпечити охорону існуючого порядку, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління. Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України. На відміну від радянського періоду, коли органи виконавчої влади вважалися технічними щодо державно-партійного апарату додатком, сьогодні органи виконавчої влади в Україні це, в першу чергу, органи, що наділені відповідними державно-владними повноваженнями в усіх сферах суспільного і державного життя. Органи виконавчої влади в Україні - це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України,

законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України. За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від інших органів державної влади саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності. Навіть етимологія назви цих органів - "виконавчі" - свідчить про їх основне призначення в суспільстві та державі - виконання Конституції України, законів України та нормативних актів Президента України та Верховної Ради України. Але ця функція не є єдиною для органів виконавчої влади. Об'єктами впливу органів державної виконавчої влади в Україні є, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна (духовна) та інші найбільш важливі сфери суспільного життя. За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі: 1) Кабінету Міністрів України; 2) Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) Місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади). За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є єдиноначальними. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність. За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо. Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їх наділено державно-владними повноваженнями. Вони не тільки реалізують нормативні положення Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, але й самі мають право видавати нормативно-правові акти, зокрема постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими для виконання іншими органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів. Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах - керівних засадах їх організації та діяльності. У Законі України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 р. закріплені принципи діяльності Кабінету Міністрів України, які також можуть застосовуватись до інших органів виконавчої влади. Серед таких принципів Закон виділяє: принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського

контролю, компетентності, територіальності та ін. Члени Кабінету Міністрів України, на відміну від усіх інших посад у системі органів виконавчої влади, є політичними посадами. Органи виконавчої влади знаходяться на бюджетному фінансуванні і є юридичними особами, тобто мають цивільну правоздатність. Діючи у межах своєї компетенції, вони користуються відносною юридичною самостійністю. Їх взаємодія із законодавчими і судовими органами здійснюється у різноманітних організаційних формах таких, як представництво, погоджувальні комісії, взаємоінформація тощо. Будучи визначеними в Конституції України як самостійний вид державних органів, вони як такі відрізняються від виконавчих органів системи місцевого самоврядування, а також виконавчих органів комерційних і некомерційних організацій та громадських об'єднань. Органи виконавчої влади мають особливий склад (комплектацію). Вони, здебільшого, складаються з державних службовців, між якими розподіл посадових обов'язків закріплюється нормативними актами, а кожен з держслужбовців має відповідати встановленим вимогам щодо рівня професійної підготовки, стажу і досвіду роботи тощо. Державні службовці обіймають посади і виконують свої функції відповідно до законодавства про державну службу. Органи виконавчої влади є досить різноманітними. Їх можна класифікувати за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо. За походженням - первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади); За порядком організації та діяльності - колегіальні (Кабінет Міністрів України та Ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети та ін.); За характером компетенції - загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та Ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.); За часом дії - постійні (Кабінет Міністрів України та Ін.), тимчасові (спеціально створені органи); За назвою - кабінет, міністерство, державний комітет, служба тощо. Порядок організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні визначається Розділом VI Конституції України та законами України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про місцеві державні адміністрації", Конституцією АРК, Закон України —Процентральні органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України). В

умовах реалізації в Україні конституційно-правової реформи Кабінет Міністрів України набуває якісно нового конституційного статусу - трансформується у вищий орган державної влади, поряд з Верховною Радою України та Президентом України. Кабінет Міністрів України перетворюється з технологічного органу державної влади в політичний. Ключовою політичною фігурою в державі стає голова Кабінету Міністрів України - Прем'єр-міністр України. Він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. До складу Кабінету Міністрів України входять також Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вноситься Президентом України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Як свідчить досвід країн з парламентською або парламентсько-президентською формою державного правління, кандидатура Прем'єр-міністра України, як правило, підбирається з політичних лідерів коаліції депутатських фракцій, які мають більшість у парламенті. Міністри оборони та закордонних справ України призначаються Верховною Радою за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. За його поданням призначаються також Голова Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Фонду державного майна України. Верховна Рада України може звільняти зазначених осіб із посади, вирішувати питання про відставку Прем'єр-міністра, а також членів Кабінету Міністрів України. Уряд складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України, а у випадку прийняття Верховною Радою резолюції недовіри уряду передбачена відставка всього його складу. У цих випадках Верховна Рада здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів у порядку і строки, визначені Конституцією України. Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою, або відставку якого прийнято, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України. Діяльність уряду ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, колегіальності, науковості та гласності. Кабінет Міністрів України дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя, здійснює виконавчу владу в межах, встановлених Конституцією і законами України, незалежно від органів законодавчої та судової влади. Як колегіальний орган Кабінет Міністрів приймає рішення після обговорення питань на своїх

засіданнях. Неприпустимим є неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян у здійснення функцій, віднесених до відання Кабінету Міністрів України. Конституцією України визначається коло функцій і повноважень Кабінету Міністрів. Йому властиві такі функції, як виконавча, бюджетнофінансова, державного планування розвитку України, організаційна, державного контролю та ін. Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності. Істотною функцією Кабінету Міністрів України є організація роботи зі складання проекту Державного бюджету країни. Цей вид діяльності уряду регламентується Законом України "Про бюджетну систему України" та визначається основними напрямками бюджетної політики, які визначаються Верховною Радою України. Після прийняття Верховною Радою України закону України про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України відповідно до п. 6 ст. 116 Основного Закону забезпечує виконання Державного бюджету України. В кінці поточного року уряд подає парламентові звіт про його виконання. До компетенції Кабінету Міністрів України належить здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадянського порядку, боротьба зі злочинністю, організація і забезпечення здійснення зовнішньополітичної діяльності України, митної справи. Він спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, контролює їх діяльність. Кабінет Міністрів України вирішує також інші питання державного управління. Порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаний з виконанням його повноважень, крім Конституції та законів України, регулюється Регламентом Кабінету Міністрів України. Діяльність Уряду планується на основі політичних пропозицій шляхом прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, інших державних програм та актів Уряду. Роботою Кабінету Міністрів керує Прем'єр-міністр. Він спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої

Верховною Радою України та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів, координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до їх повноважень. Міністри як члени Кабінету Міністрів беруть участь у виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання. Члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч офіційній позиції Кабінету Міністрів. Члени Уряду представляють Україну в міжнародних і міждержавних організаціях, ведуть міжнародні переговори, беруть участь в інших міжнародних заходах, підписують в установленому порядку міжнародні договори України, причому Прем'єр-міністр і Міністр закордонних справ мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень. Іншим членам Кабінету Міністрів такі повноваження надаються розпорядженням Кабінету Міністрів або за його дорученням - актом Міністерства закордонних справ. Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення Кабінету Міністрів України. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Постанови і розпорядження підписуються Прем'єр-міністром. Розпорядження Кабінету Міністрів України діють з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Постанови Кабінету Міністрів України набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. Дія актів Кабінету Міністрів України може бути зупинена Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Вони втрачають чинність у разі визнання їх неконституційності на підставі рішення Конституційного Суду України. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади Важливою ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства - центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. На сьогодні в Україні діє 17 міністерств:

Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство промислової політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України. Процедура призначення міністрів регулюється Законом України "Про Кабінет Міністрів України" . Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики. Міністерства є єдиноначальними органами. Кожне з них є головним органом у системі органів виконавчої влади у визначеній йому сфері діяльності. Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за впровадження Програми діяльності Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з цих питань. Частину своїх посадових повноважень міністр доручає своїм заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками. Статус керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників встановлюється положенням про ці органи, яке затверджується постановою Кабінету Міністрів України. У міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади існують колегії. Центральні органи виконавчої влади у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також відповідно до указів Президента України та актів Кабінету Міністрів України видають нормативно-правові акти у формі наказів. Нормативно-правові акти цих органів підписуються їх керівником і відповідним чином реєструються Міністерством юстиції. У змісті діяльності самого органу визначаються і розмежовуються його функції. Апарат міністерства, інших центральних органів виконавчої влади складається з державних службовців і фінансується із державного бюджету. Всі члени Кабінету Міністрів, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, державні службовці не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради

підприємства, що має на меті одержання прибутку. Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, положеннями про ці органи. В Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. дається визначення державного комітету та центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Державний комітет є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів України чи міністрів. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет очолює його голова. Окрім державних комітетів, на сьогодні в Україні діє ряд інших центральних органів виконавчої влади, прирівняних у своєму правовому статусі до держкомітетів, - Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління та ін. Виключний перелік державних органів, які мають спеціальний статус, що зумовлений їх специфічними функціями, та які не віднесені до жодної з гілок державної влади, встановлений безпосередньо в Основному Законі України. За його змістом до таких державних органів відносяться прокуратура, Служба безпеки, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Нацдержслужба тощо. Фінансування центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Гранична чисельність їх працівників затверджується Кабінетом Міністрів України. Структуру міністерства, а також структуру центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує міністр, затверджує відповідний міністр, структуру іншого центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник, якщо інше не передбачене законом. Спрямування і координація діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади здійснюється міністром шляхом: формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією іншими центральними органами виконавчої влади; внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених ними проектів нормативноправових актів та погодження проектів нормативноправових актів цих органів; визначення порядку обміну інформацією між міністерством та цими органами; затвердження їх структури. Відповідно до ст. 22 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" для забезпечення державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління Кабінет Міністрів України утворює у системі міністерств урядові органи,

затверджує положення про них, призначає та звільняє їх керівників. Урядові органи відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні міністру; в системі міністерства якого вони створені та функціонують. Більша частина центральних органів бере участь у реалізації державної політики в галузі економічного і соціального розвитку суспільства, зокрема у межах визначеної сфери відання: прогнозує перспективні напрями і реалізує стратегічні цілі та завдання її розвитку; бере участь у розробленні проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони довкілля, Державного бюджету України; проводить політику у сфері виконання робіт (послуг) і постачань продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг); вживає заходів щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, готує пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку; бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, відповідно до пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; виробляє пропозиції щодо зміни умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки; бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру. Кожний центральний орган організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України. Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам надані досить широкі повноваження щодо внутрішнього організаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони мають одержувати від інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них

завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання. У процесі реалізації своєї компетенції центральні органи широко взаємодіють з професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. Об'єднання громадян у необхідних випадках можуть вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності. Місцеві органи виконавчої влади

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади. Вони, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", здійснюють функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах, у містах Києві та Севастополі. Місцеві державні адміністрації діють на принципах, властивих для всієї системи органів виконавчої влади з урахуванням особливостей умов і завдань їх функціонування. Основними засадами діяльності місцевих державних адміністрацій є: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів; відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України; підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня тощо. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи. Владні повноваження цих державних органів реалізуються одноособово їх керівниками - головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. У здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. У межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-

територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Основними завданнями місцевих державних адміністрацій, виконання яких вони забезпечують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, є: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності і правопорядку та підвідомчої території, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка виконання відповідних бюджетів та програм, звіти про їх виконання; здійснення взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. У межах, установлених Конституцією і законами України, а також актами Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого рівня, місцеві державні адміністрації здійснюють управління у визначених цими актами галузях суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. До установ і закладів, які належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій, є засновані ними або з їх участю, засоби масової інформації: радіо, телебачення, газети, журнали, інші періодичні видання; інвестиційні фонди, засновниками яких є обласні державні адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті, а також деякі інші об'єкти управління, визначені чинним законодавством. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Повноваження місцевих державних адміністрацій поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцях - політичну, економічну, соціальну та культурну (духовну). Законом України "Про місцеві державні адміністрації" визначені їх основні галузеві повноваження, зокрема в галузі соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном приватизації та підприємництва; в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; у галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення

законності, правопорядку, прав і свобод громадян; у галузі міжнародних зовнішньоекономічних відносин; у галузі оборонної діяльності. На місцеві державні адміністрації покладене здійснення державного контролю за збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури та спорту; охороною праці та своєчасного і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію. Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях: — економічного та соціального розвитку — розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання; — бюджету і фінансів — складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання; — управління майном, приватизації та підприємництва — здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності; — містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку — організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей; — використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля — розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології; — науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту — реалізація державної політики в цих сферах; — зайнятості населення, праці та заробітної плати — реалізація державних гарантій у сфері праці; — міжнародних та зовнішньоекономічних відносин — забезпечення сприяння розвитку

міжнародного співробітництва; — оборонної роботи — забезпечення законодавства про військовий обов'язок. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Крім голови, до їх складу входять заступники голови, керівники департаментів, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань голови місцевих державних адміністрацій визначають структуру, затверджують штатний розпис місцевих державних адміністрацій та положення про її структурні підрозділи. Рекомендаційний перелік їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів та типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами і громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно з чинним законодавством. Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено інший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а за потреби оприлюднюються.

Тема 4 Місцеве самоврядування та його роль у публічному адмініструванні

План

1. Сутність і зміст поняття «місцеве самоврядування»

2. Система і функції місцевого самоврядування

Одною з найбільш важливих ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

У кожній державі незалежно від особливостей її політико - територіального і адміністративно-територіального устрою, форми правління, історичних, національних та інших особливостей місцевого самоврядування має специфічну форму і назву.

В інших країнах використовуються такі терміни для позначення місцевого самоврядування: «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація» та ін.

В основі місцевого самоврядування кожної держави світу лежать національні теорії місцевого самоврядування. Найбільше розповсюдження в світі отримала громадська теорія, прийнята більшістю країн Європи. В її основі лежить ідея природних прав територіальної громади, її «суверенітету».

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст.140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій в 1997 р.), а також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р.

У відповідності до ст.140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві територіальної громади, громадян і їх органів в інтересах населення вирішувати в межах чинного законодавства і під власну відповідальність значну частину місцевих питань.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 визначено: 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 [8].

Територіальна організація самоврядування в Україні заснована на об'єднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його принципи - основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Принцип народоладдя передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів).

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно - правових актах.

Принцип гласності полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвітлюється місцевими ЗМІ.

Принцип колегіальності віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради).

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів віддзеркалюється у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень.

Принцип виборності передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними.

Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень. Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними, властивими тільки їм повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати і будувати свою внутрішню структуру, з тим щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Діючи у межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль же за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється у їх праві володіти і розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень.

Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб передбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Питання 2. Система і функції місцевого самоврядування

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. "Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і *через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є *районні та обласні ради*. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати *будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення* і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140).

Стаття 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає основні принципи побудови *системи місцевого самоврядування та її складові елементи*.

Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову - структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення), обласними та Київською і Севастопольською міськими радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення на місцях (*будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення*).

Система місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста відзначається як єдністю, так і її диференціацією. *Територіальна громада* відповідно до частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову.

Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону).

Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними (частини 1. 2 ст. 11 Закону).

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях *сільський, селищний, міський голова* - посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону). *Сільський, селищний, міський голова* має особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає *сільського, селищного, міського голову* як *головну посадову особу самої територіальної громади*.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана "працююча корпорація", яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє *продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад* - органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів), в особі так званих *органів самоорганізації населення* - будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Серед «інших» органів самоорганізації населення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» називає також *форми безпосереднього волевиявлення народу* — місцеві референдуми, спільні зібрання громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав і реалізації обов'язків можуть також об'єднуватись у асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

У містах із районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст відносять також *районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи*.

Питання 3. Функції місцевого самоврядування

Функції місцевого самоврядування - це визначені Конституцією і законами України основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями.

У першу чергу, *функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами* - політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

Політичні функції місцевого самоврядування, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

Економічні функції місцевого самоврядування передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

Соціальні функції місцевого самоврядування це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

Культурні функції: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам: заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури.

Екологічні функції: здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

Функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад; функції місцевих рад; функції виконавчих органів; функції сільських, селищних і міських голів; функції органів самоорганізації населення тощо.

З метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють певну діяльність, яку називають організаційно-правовими формами місцевого самоврядування.

Кожному суб'єкту місцевого самоврядування властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Місцевий референдум є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади

найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є *загальні збори громадян*. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Рішення загальних зборів громадян із питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. п.) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення ж загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ, враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє відображення в Законі, є *місцеві ініціативи та громадські слухання*.

Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні.

Що ж стосується інших функцій (*установчої, контрольної та розпорядчої*), то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Їх умовно можна поділити на такі *три групи*:

- 1) з організації роботи самої ради;
- 2) з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю;
- 3) з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Свої особливості мають повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад.

Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Важливою формою об'єднавчої, координаційної діяльності районних і обласних рад є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку відповідних областей та районів, а також окремих проектів, справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад, представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення.

Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які

належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад.

Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради.

Що ж стосується *виконавчого апарату районної, обласної ради*, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного

місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи.

Ради та їх виконавчі комітети в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності.

Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети тощо. Основними функціями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті).

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

Власні повноваження органу самоорганізації населення: вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також вести прийом громадян, розглядати їх звернення; представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах; місцевих органах виконавчої влади; вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; здійснювати контроль за якістю надавання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт; організувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою; організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів тощо.

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування. Законом України "Про асоціації органів місцевого

самоврядування" передбачається створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

До повноважень асоціації органів місцевого самоврядування належать: об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад тощо.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є: участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Лекція 5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

План

1. Управлінська діяльність та управлінські рішення
2. Класифікація управлінських рішень
3. Процес підготовки управлінського рішення
4. Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Питання 1. Управлінська діяльність та управлінські рішення

Управлінська діяльність — сукупність вироблених історичним досвідом науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється *інтелектуальним характером*, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну

реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей.

Управлінська діяльність завжди виступає *колективістською*, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління [2].

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 виокремити сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації;
- розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень.

Вироблення рішення — це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроєктованій ситуації.

Вироблення управлінського рішення — творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому

значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління. Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі.

Питання 2. Класифікація управлінських рішень

Управлінські рішення можна класифікувати:

- за характером цілей;
- за функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються (сферою дій);
- за рівнями ієрархії систем управління;
- за характером організації розробки;
- за причинами виникнення;
- за вихідними методами розробки;
- за організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути: стратегічні, тактичні, оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розробки рішень виділяють: одноособові, колегіальні, колективні.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на: ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають; рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів; ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи; епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розробки управлінські рішення бувають: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структур них схем); математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;

евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на: жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення; орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи; гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи; нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі.

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

До управлінських рішень висувається низка вимог: всестороння обґрунтованість; своєчасність; необхідна повнота змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Всестороння обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи.

Своєчасність управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку. В найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати: сукупність цілей функціонування і розвитку об'єкта управління; основні шляхи і способи досягнення цілей; засоби і ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів; відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей та надання необхідних ресурсів; терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів; порядок взаємодії між виконавцями; організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

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

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає перш за все послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження і дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Врахування наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування і розвитку певних соціальних систем.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання цілі — для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки і реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Питання 3. Процес підготовки управлінського рішення

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань державного управління вимагає застосування системного підходу до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає: розгляд керованого об'єкта як системи; віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління; локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається; типізацію процесу прийняття рішень.

У цілому процес підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії.

Етап підготовки управлінського рішення. Об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює: прийняття рішення (вибір одного, найбільш ефективного варіанта дій); доведення

управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи: ціле виявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль.

Вибір цілі — відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному і горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана ціль відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений *повною і своєчасною інформацією*. Для прийняття рішення потрібна наукова, нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які підлягають виконанню нижчими за цим статусом органами і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання тощо.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації виявляються проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставлених завдань. *Виявлення проблеми* — це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінка проблеми — це встановлення її масштабів і природи. Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), встановлюють причини виникнення, фактори, що її зумовили, можливі наслідки невчасного розв'язання, її складність, межі тощо.

Про підготовку рішення може йтися тільки в тому випадку, якщо для досягнення цілі продумано різноманітні варіанти, є різні шляхи і засоби, між якими можна зробити вибір.

Виявлення і вироблення повної сукупності альтернатив, які містять всі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої цілі, належать до найбільш складних проблем державного управління. *Вироблення альтернативних варіантів рішень* має базуватись на врахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень.

Для порівняння альтернатив і вибору кращої з них використовуються критерії оцінки досягнення цілей управлінського рішення. *Критерій (оцінка) рішень* — це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив. Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий.

Вибір критеріїв управлінських рішень у державному управлінні має здійснюватись виходячи з того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяті критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління [2].

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає комплексного його забезпечення стосовно змісту. *Основними складовими такого комплексу є*: правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасних локальних нормативних актів що регулюють функціональні й правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання не - обхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Інформаційне і документальне забезпечення охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення заключного етапу процесу управління.

Організаційне забезпечення охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-

розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й організації заключного етапу процесу управління.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління.

Метою *психологічного забезпечення* є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-дорадче забезпечення покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої на розв'язання проблеми і у визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень.

Питання 4. Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- 3) з ким погоджується рішення;
- 4) які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- 5) хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- 6) хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;
- 8) хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні. Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію,

порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основі кількісних методів прийняття рішень лежить вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації.

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем як лобізм. Лобізм — це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивілізованої лобіст - ської діяльності включає: збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

Головний зміст усієї роботи з *доведення завдань до виконавців* полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих

відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності.

Лекція 6. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування

План

1. Структура механізму органів публічного адміністрування
2. Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів
3. Стиль публічного адміністрування
4. Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Питання 1. Структура механізму органів публічного адміністрування

Категорія «механізми органів публічного адміністрування» важливу роль в науці публічного адміністрування . вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів публічного адміністрування та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування наведеної категорії націлює на комплексне дослідження державно – управлінських процесів, з акцентом на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках.

Поняття «механізм» та «механізми» в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох суспільствознавчих науках. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів завдячує науковим галузям.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

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

Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми

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

Таким чином, за особливостями побудови *механізми публічного адміністрування* поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як *сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів управління для досягнення певної мети*. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із дотриманням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

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

На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування.

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства.

У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - органи виконавчої влади.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

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

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

Об'єктом соціального управління є все *суспільство*, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. Основними об'єктами державного управління слід вважати *підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади*.

Об'єкт управління - це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають управлінські відносини. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють процес управління.

Управлінські відносини – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

Державно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо вольового та організаційного характеру.

Ці відносини типу «влада – підпорядкування можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути *формальними* (субординації) і *неформальними* (координації), *галузевими* (відносини в межах однієї галузі), *міжгалузевими* (відносини між органами різних галузей), *територіальними* (у межах одного регіону), *міжрегіональними* (між органами різних регіонів); *територіально-галузеві* та ін.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна

взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління.

Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних.

Питання 2. Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів

Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування.

Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного управління вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані.

Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання.

Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві.

Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації. Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглою, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Різноманітністю відрізняються засоби управлінської праці, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов'язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб'єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо).

Рішення, ухвалене суб'єктом управління, має бути доведене до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв'язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль).

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати

її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови (сформувати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування, відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформувати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. *У зв'язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави* (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), *на рівні регіону* (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку територій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також *на районному та базовому рівнях суспільного управління*.

Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування.

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. За змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

1) Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

2) Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

- організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструктування;

- методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій.

- методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності.

3) Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежує свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

4) Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток

соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація.

5) Соціально-психологічні методи спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу та суспільства, а також на процеси, що в них здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності, вони переважно стосуються формування відносин.

б) Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо.

Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми.

Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення адміністративної діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

Питання 3. Стиль публічного адміністрування

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових дисциплінах: філософії, лінгвістиці, літературознавстві, мистецтвознавстві, естетиці, психології тощо. Філософська наука вказує на прямий взаємозв'язок понять — стиль та — діяльність. 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. Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

Стиль не є жорсткою, однозначно заданою програмою, а виникає та набуває впливу лише на фоні цінностей, в тій чи іншій сфері людської діяльності. Будучи явищем, яке має властивості адаптації, стиль, з одного боку, орієнтує державно-управлінську діяльність відповідно до системи норм та цінностей, прийнятих у суспільстві, а з іншого – сам виступає носієм певних ідеалізованих характеристик.

Стиль управління розглядається як сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо.

Кожен з суб'єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади – стійку уяву про методи діяльності суб'єктів керівного впливу.

Стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб'єкту на об'єкт державного управління відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення.

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).

Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності.

Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного.

Основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;
- організаційна культура.

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні.

Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний.

На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина.

Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян.

До основних чинників стилю державно-управлінської діяльності на загальнодержавному рівні слід відносити:

- ступінь складності вирішуваних задач;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади;
- національна свідомість та патріотизм громадян.

Заслуговують на увагу три стилі керівництва і лідерства у публічному адмініструванні .

1. Авторитарний стиль – має директивний характер. Йому властиві висока централізованість керівництва; єдиноначальність у прийнятті рішень; жорсткий контроль за діяльністю підлеглих; співробітники повинні виконувати те, що їм наказують; основні методи – накази, зауваження;

2. Демократичний стиль – називається ще колегіальним. Чіткий розподіл повноважень між підлеглими і керівниками; стимулювання ініціативи; регулярне інформування колективу з важливих питань; спілкування з підлеглими завжди доброзичливе, чемне; сприятлива психологічна обстановка;

3. Ліберальний чи популістський стиль, - характеризується мінімальною участю керівництва в управлінні колективом. Усе пускається на самоплив; підлеглі повністю самостійні у своїй діяльності; їхню роботу контролюють рідко.

Західні політологи вважають, що традиційна влада зруйнована, раціонально легальна – дискредитована, тому лише харизматичне лідерство залишається єдиним прийнятним типом авторитету.

Харизматичне лідерство має особистий характер, вибудовується на емоційній основі, відіграє новаторську і революційну роль; у критичних ситуаціях відіграє революційну роль; базується на вірі в екстремальні, надприродні сили; засноване на культурі особистості (Сталін, де Голль).

Харизматичні лідери мають виняткові якості індивідів, часом наділені магичними якостями. Харизма розглядається як властивість від бога, дарунок долі, інших надприродних сил. Найважливішим показником діяльності харизматичного лідера є успіх. Революційні, релігійні рухи за своєю природою є харизматичними. Легітимація відбувається завдяки особливим якостям індивіда. Харизматичні лідери покладають на свою ауру, свою популярність і свою здатність надихати інших. Усі ці характеристики є уродженими.

Проте, важливо, як себе подати. Автократичні лідери нав'язують своє рішення; прагнуть оточити себе лідерами, що підтакують їм. Вони використовують свою силу, тиснуть на людей для того, щоб ті робили те, що їм наказують. Лідери демократи заохочують людей, щоб ті самі включалися в процес вироблення рішень і брали активну участь у ньому. Вони намагаються використовувати свій авторитет для досягнення результатів, однак більше покладаються на ноу-хау, здатність переконувати, ніж на владу, що належить їм за становищем.

Далекоглядні лідери надихають людей своїм баченням майбутнього. Контролер маніпулятор стурбований в основному діяльністю в середині системи. Ділки перетворювачі, за Берні, на перше місце ставлять якість вигоди, а лідери перетворювачі спонукають інших прагнути до вищої мети замість того, щоб пильно дбати про інтереси сьогодення.

Питання 4. Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Критерії ефективності являють собою ознаки, грані, сторони управління, аналізуючи які можна визначити рівень і якість управління, його нагальні потреби. Критерії соціальної ефективності:

- 1) Цілеспрямованість (доцільність) організації та функціонування державної та управлінської системи;
- 2) Стиль функціонування державної системи, її підсистем;
- 3) Складність організацій об'єктів державного управління;
- 4) Загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові – та інші витрати на утримання функціонування управлінську – державної системи.

Критерії конкретної соціальної ефективності:

Ступінь відповідальності напрямків, змісту результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, що визначені в правовому статусі органу, державної посади (кожний відповідає за свою справу);

Законність рішень і дії державних органів та органів місцевого самоврядування;

Реальність управлінських впливів;

Відповідальність змісту управлінських актів запитам і потребам людей;

Характер та масштаб взаємозв'язків органів державного управління, їхньої діяльності;

Ступінь забезпеченості в рішеннях і діях управлінського органу або посадової особи державного престижу;

Правдивість і доцільність управлінської інформації;

Моральний стан органів управління і його вплив на суспільство. Демократичні процедури з метою зміни соціальної ефективності передбачають оцінювання раціональності та ефективності державного управління. Для цього найчастіше порівнюються такі показники:

Цілі, що практично реалізуються в державному управлінні, та цілі, що об'єктивно детерміновані суспільними запитам;

Цілі, реалізовані в управлінських процесах, і результати, отримані при активації державного управління;

Об'єктивні результати управління і суспільні потреби та інтереси;

Можливості, закладені в управлінському потенціалі, і ступінь їх реального використання.

Основний критерій – рівень і якість життя населення – включає, у свою чергу, такі критерії: здоров'я, якість життя, рівень особистої і суспільної безпеки, рівень економічного розвитку держави та територій, культуру, освіту, мистецтво, екологічний стан, дотримання громадських прав і свобод.

Необхідно визначити ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно правовому процесі. Визначення цілей, організації та регулюванні.

Для цього існують певні процедури аналізу й оцінку результативності державного управління:

Звіти органів державної влади і місцевого самоврядування, а також конкретних посадових осіб (Президента, Голови Ради Міністрів, депутатів, губернатора, мера);

Масові обговорення і голосування (референдуми);

Суспільна думка як сукупність вільно виражених суджень, поглядів, позицій, точок зору;

Засоби масової інформації;

Звернення громадян.

Ефективне управління передбачає врахування політичних, економічних, соціальних інтересів тих чи інших впливових груп населення.

Лекція 7. Публічне адміністрування та економіка. Процес планування

місцевого економічного розвитку

План

1 Економіка в суспільному житті: взаємовідносини та роль. Функції публічного адміністрування у сфері економіки

2. Державне регулювання економікою

3. Умови формування та управління власністю в державі

4. Антимонопольне законодавство та його роль цивілізованій конкурентній боротьбі

5. Планування місцевого економічного розвитку

Питання 1. Економіка в суспільному житті: взаємовідносини та роль. Функції публічного адміністрування у сфері економіки

Економіка - це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить у собі взаємозв'язані та взаємозалежні ланки: суспільного виробництва, розподілу, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів.

Отже, усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку - взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо.

У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженернотехнічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Економіка розвивається разом із суспільством, породжується ним і водночас впливає на нього. У цьому виявляється її генетична функція. Матеріальні потреби становлять сукупність базових потреб особистості й формують цінності, ціннісні орієнтації, впливаючи на соціалізацію індивідів. У цих процесах реалізують себе ціннісно-нормативна та виховна функції

економіки. Як соціальна система, що впливає на розвиток суспільних відносин, економіка виконує в суспільстві інтегративну функцію, що виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих, створенні соціально-економічних груп і верств. Однією з головних функцій економіки є регулятивна (збереження відносної цілісності суспільства) і творча (пов'язана з виробництвом засобів подальшого розвитку суспільного й індивідуального життя). Адаптаційна функція економіки спрямована на забезпечення функціонування і розвиток виробництва, розподіл, обмін і споживання.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

1) структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

2) інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ними;

3) амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

4) політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

5) цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями

та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

б) антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

7) бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;

8) податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

9) грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

10) валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

11) зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника

Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки:

- організаційна;
- контрольна;
- захисту ринкових основ господарювання;

- регулятивна.

Організаційна функція включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм. До такої основи можна віднести Конституцію України, Господарський кодекс України, закони «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», про «Державний бюджет» на певний рік та інші закони та підзаконні акти.

Контрольна функція включає в себе контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

Функція захисту господарських відносин, перш за все, спрямована на:

- захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- недопущення концентрації, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- ліцензування, патентування і квотування;

- сертифікація та стандартизація;

- застосування нормативів та лімітів;

- регулювання цін і тарифів;
- державне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Ключові функції економіки зумовлюють нові соціальні процеси.

1. Підтримання і розвиток форм суспільного розподілу праці. Відбувається це шляхом відтворення трудових ресурсів, розподілу робочих місць і перерозподілу кадрів. Вона передбачає гнучкі та мобільні механізми кадрової політики. За сучасних умов відбувається інтенсивний перерозподіл кадрів, з'являються нові професійні групи, насамперед у приватному секторі, сфері обслуговування, торгівлі.

2. Посилення стимулів до праці та економічна зацікавленість її результатами. Хоча економічні фактори мотивації праці посідають одне з провідних місць, нерідко трапляються неадекватна оплата праці, затримання заробітної плати, що негативно впливає на трудову мотивацію працівників, активізує відплив кадрів, міграційні процеси.

3. Оновлення форм організації виробництва, систем стимулювання, пошук нових типів економічної поведінки.

Усе це впливає не тільки на економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії.

Категоріальний апарат економіки охоплює загальнонаукові, загально соціальні та специфічні категорії. Головні з них: соціальний механізм розвитку економіки, економічна поведінка, економічна культура та ін.

Перший рівень — це загальні категорії: «економічна сфера» і «сфера соціальних відносин». Вони характеризують суспільство на перетині його з економікою.

До другого рівня належать категорії, що розкривають соціальний механізм розвитку економіки та окремих його фрагментів у регулюванні соціально-економічних процесів. Це категорії, що конкретизують зміст соціальних механізмів: «економічна свідомість», «економічне мислення», «соціально-економічні стереотипи», «економічні інтереси», «економічна діяльність», «економічна поведінка», «економічна культура». Базовим для відносин економіки та суспільства є поняття «соціальний механізм розвитку економіки».

Соціальний механізм розвитку економіки — стійка система взаємодії соціально-економічних груп у сферах виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ і послуг, регульована історично сформованими в даній країні типом культури, системою управління і соціальною структурою суспільства.

Аналіз поняття «соціальний механізм» висвітлив спільні для всіх соціальних механізмів риси:

1. Основна їх функція полягає в регулюванні соціальних процесів відповідно до суспільних потреб.

2. Суб'єктом соціальних механізмів є певні соціальні групи, від взаємодії яких залежать особливості їх функціонування.

3. Соціальні механізми базуються на історично сформованих структурах (соціальні інститути) — сукупності соціальних норм, культурних зразків, що визначають стійкі форми економічної поведінки.

4. Соціальні механізми формуються на основі матеріальних і духовних (досвід історії) надбань.

5. Соціальні механізми містять керовані (легко піддаються впливам), слабко чи зовсім некеровані елементи, що мають вікову традицію (наприклад, демографічні процеси). Механізми, що регулюють їх, є надто інерційними і стійкими, оскільки норми і цінності, що регулюють демографічні відносини, змінюються протягом багатьох десятиліть.

6. Системність соціального механізму виявляється в наявності зовнішніх функціональних зв'язків із суспільством та внутрішніх зв'язків між елементами, що його утворюють.

Питання 2. Державне регулювання економікою

В сучасних умовах для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності державою мають бути створені наступні умови:

- стабільність національної грошово-кредитної системи;
- послаблення податкового навантаження, стабілізація податкової системи за рахунок надання податкових канікул або зменшення ставок податків;
- забезпечення правоохоронного захисту активів та фінансової документації підприємницьких структур від рейдерських захватів, тощо;
- забезпечення сталого розвитку та підтримки у правовій сфері;
- підтримка тісної взаємодії підприємницьких структур із комерційними банками, науково-дослідними та навчальними центрами, консалтинговими організаціями, організаціями публічної сфери, тощо;
- активна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва;
- ефективний захист промислової та інтелектуальної власності;

- забезпечення ефективної політики реалізації та системи регулювання підприємницької діяльності державними органами;
- урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів, тощо.

На сучасному етапі розвитку України суттєвим елементом державної підтримки бізнесу є дерегулювання підприємницької діяльності, яке означає:

- спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва;
- скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, потребують одержання сертифікатів і будь яких інших дозволів на здійснення підприємництва;
- обмеження кількості перевірок і права контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів у процесі здійснення експортно-імпортних операцій;
- забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва.

Оскільки в державній політиці віддзеркалюються докорінні інтереси суспільства, вона справедливо вважається концентрованим виразом економіки. Поряд із цим, оскільки вона має певну відносну самостійність, державна політика активно впливає на економічну сферу суспільства.

Першооснова регулювання всіх інтересів полягає в окремому напрямі державної політики — державній економічній політиці.

Державна економічна політика становить собою компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального «блага в межах чинного суспільного устрою. У короткому викладі зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці з іншими країнами.

Державна економічна політика має:

- носити системний характер, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;
- ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових та інших ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;
- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення, зокрема розширення і зміцнення «середнього класу, який виступає реальною та зацікавленою силою правової держави і громадянського суспільства;
- залучати людей до справи і завдяки цьому нівелювати соціальну та політичну напруженість; сприяти рівноправному діловому

і взаємовигідному співробітництву всередині країни — між її частинами, зовні — з іншими країнами.

Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності.

Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її і має сприяти задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стає добровільним здобутком усіх громадян.

Зазначене зумовлює важливість процесу формування, законодавчого закріплення та реалізації державної політики, у тому числі й економічної.

Визначення засад державної політики, затвердження програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до сфери діяльності Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України). Також Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85, п. 11 Конституції України).

Тим самим прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. Ефективність діяльності останньої полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями і завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази для реалізації.

Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю як виробляти, так і дотримуватись об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, враховувати економічні передумови і можливі наслідки впровадження законодавчих актів.

Процес формування державної політики має певну логіку, її засади формуються на підставі щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище. Від економічного розвитку держави залежать добробут громадян країни, доля нації та самої держави, місце держави на світовому ринку, що впливатиме і на внутрішній соціально-економічний стан, заможність життя населення тощо. Це визначатиме і вирішення соціальних проблем: надання державної допомоги й забезпечення підтримки соціально незахищених прошарків населення. Крім того, світова інтеграція економічних систем різних держав актуалізує проблеми зовнішньоекономічних зв'язків, руху ресурсів через кордони, митної та валютної політики тощо.

Цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання та стабільності економічного і соціального розвитку

суспільства. Реалізація цих принципів передбачає створення умов для виробництва зростаючої кількості товарів і послуг на технологічній базі, що постійно удосконалюється, мінімізацію витрат при використанні обмежених матеріальних і виробничих ресурсів, зміцнення позицій держави на світовому ринку, створення робочих місць для тих, хто бажає та може працювати. Це передбачає й економічну свободу для всіх видів господарської діяльності, споживачів і продавців на ринку, забезпечення їм свободи вибору.

Державна економічна політика віддзеркалює вплив держави на соціально-економічний стан суспільства. Вона включає:

- розробку та впровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових, соціально орієнтованих умовах (питання власності, у тому числі на землю, податків, прожиткового мінімуму тощо), тобто визначення державою «правил гри юридичних і фізичних осіб на ринку. Так, законодавство, що базується на принципі «все дозволено, що не заборонено, надає підприємцям широке поле для діяльності. Те, що не заборонено, вирішується шляхом запровадження процесуальних норм;

- визначення пріоритетів макроекономічного розвитку, тобто формулювання діагностованих за певними критеріями цілей, забезпечення їх реалізації необхідними ресурсами, оцінку соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків вирішення цих пріоритетів;

- реалізацію соціально-духовних цінностей, оскільки наші різноманітні закони, наслідки господарської діяльності мають сенс тільки в тому разі, якщо вони спрямовані на задоволення потреб громадянського суспільства;

- регулювання економічної діяльності для досягнення визначених цілей шляхом підтримки функціонування ринкового механізму, тобто регулювання співвідношення сукупного попиту та сукупної пропозиції.

Законодавче закріплення державної політики, має виключно практичне значення, оскільки дає змогу не тільки сприяти визначенню стратегій і тактик суб'єктів господарювання, тобто організаційно-діяльнісному забезпеченню реалізації основних економічних інтересів, а й захистити їх від свавілля, у тому числі й державного.

Етапи формування та закріплення державної політики в основному проходять у структурах державного апарату — органах державної влади — та

виконуються державними службовцями. Це накладає вимоги щодо високого професіоналізму в діяльності працівників органів державної влади, а також нормативного врегулювання процесуальних регламентів формування, закріплення та реалізації положень державної економічної політики.

Питання 3. Умови формування та управління власністю в державі

Соціально-економічною основою функціонування будь-якої економічної системи є відносини власності.

Власність — соціологічна категорія, яка охоплює низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних тощо), які прямо та опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ.

Власність є комплексом відносин, багатомірним і багатоступеневим явищем, яке формує соціально-політичну структуру суспільства. Розрізняють соціальні, політичні, морально-психологічні та ідеологічні аспекти власності.

Складовими власності є відносини володіння, розпоряджання і користування.

Володіння характеризує належність об'єкта власності конкретному суб'єкту, фактичне панування суб'єкта над об'єктом власності.

Розпоряджання – це здійснюване власником або делеговане ним іншим економічним суб'єктам право прийняття управлінських рішень з приводу функціонування і реалізації об'єкта власності.

Користування (використання) – процес виробничого застосування і споживання корисних властивостей об'єкта власності, створених за його участю благ.

Розрізняють такі форми власності: індивідуальну, колективну та державну власність. Носіями індивідуальної власності є індивіди, домашні (сімейні) господарства.

Колективна власність реалізується через діяльність корпорацій, кооперативів, трудових колективів, релігійних і громадських об'єднань, організацій. Серед державних суб'єктів власності розрізняють загальнодержавні, територіально-регіональні (комунально-муніципальні служби тощо), галузеві (міністерства та відомства). Об'єктами державної власності є засоби виробництва, земля, її надра, рослинний і тваринний світ, робоча сила та результати її діяльності – предмети матеріальної та духовної культури, цінні папери, гроші тощо. Визначальними серед них є засоби виробництва. Саме власність на засоби виробництва характеризує сутність відносин власності.

Функціонування, пріоритетність певних форм, видів власності пов'язані з економічною політикою держави, яка встановлює певний господарський порядок, визначає економічні, правові, морально-психологічні межі його функціонування, постійно здійснює заходи для його підтримання, удосконалення, оновлення елементів відповідно до потреб економічної ситуації.

Економічна політика виконує такі функції:

1. Створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації та ін.) реальних можливостей для раціонального господарювання.

2. Регулювання системи прийняття господарських рішень, для того щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати.

3. Забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і сприятливих макроекономічних умов для господарської діяльності.

4. Створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг.

5. Надання суб'єктам господарської діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів.

6. Реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподаткування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення.

Питання 4. Антимонопольне законодавство та його роль цивілізованій конкурентній боротьбі

Правову основу системи захисту економічної конкуренції становлять Конституція України та Закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції» і «Про захист від недобросовісної конкуренції». Центральне місце в системі захисту економічної конкуренції в Україні посідає Антимонопольний комітет України, головною метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ст. 1 Закону України «Про антимонопольний комітет України»).

Однією з умов забезпечення підприємницької діяльності є антимонопольне регулювання, яке передбачає: регулювання розподілу та місткості ринків; тарифне регулювання експортно-імпортних операцій; використання державних замовлень та контрактів; встановлення стандартів та показників якості товарів та послуг; декларування змін цін та встановлення обмежень вищої межі рівня цін і тарифів, а також регулювання певних норм рентабельності.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції;
- методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Суспільна (громадянська) складова системи захисту економічної конкуренції включає недержавні інституції, діяльність яких сприяє утвердженню в суспільстві чесних звичаїв у підприємстві, розвитку добросовісної, суспільно корисної конкуренції.

У сфері розвитку конкурентної культури суспільства до першочергових завдань належать, зокрема: налагодження взаємодії з громадськими організаціями (спілками, професійними об'єднаннями) підприємців, які функціонують на основі професійних кодексів етики (кодексів честі) і охоплюють підприємців за різними галузями і напрямками діяльності; сприяння створенню умов для функціонування громадських організацій, професійних об'єднань, які представляли б інтереси певної галузі, споживачів тощо у сфері конкурентних правовідносин; пропаганда цінностей добросовісної конкуренції із використанням засобів масової інформації, включно спеціальні освітні програми.

За змістом система державного захисту економічної конкуренції, яка склалася в Україні, передбачає:

- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції внаслідок узгодження поведінки суб'єктів господарювання (антиконкурентні узгоджені дії), зловживання ринковою владою суб'єктами господарювання, які займають монопольне (домінуюче) становище, або дій державних органів;
- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до спотворення конкуренції внаслідок дій суб'єктів господарювання (недобросовісна конкуренція), або державних органів;
- запобігання недопущенню, усуненню, обмеженню або спотворенню конкуренції шляхом внесення відповідних пропозицій до інших державних органів, формування конкурентної свідомості в суспільстві;
- запобігання негативному впливу рішень державних органів на конкуренцію шляхом попереднього погодження проектів рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю;

- запобігання можливостям обмеження конкуренції внаслідок набуття ринкової влади шляхом попереднього контролю за концентрацією суб'єктів господарювання (злиттями, придбаннями, набуттям суб'єктами господарювання контролю один над одним в інший спосіб, спільним створенням підприємств);

- запобігання недопущенню, усуненню або обмеженню конкуренції внаслідок узгодження поведінки учасників ринків шляхом попереднього контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання.

На сьогодні реальний розвиток конкурентних засад в економіці належить до основних пріоритетів здійснення ринкових реформ в Україні.

Трансформаційний характер вітчизняної економіки вимагає враховувати факти, фактори та явища, які мають або можуть мати значний вплив на створюване конкурентне середовище.

По-перше, це співвідношення монопольної та ринкової влади в економіці та пов'язаний з цим стан потенційної конкуренції. Потенційна конкуренція змушує фірми визначати обсяги виробництва та ціни так, як це вони робили б в умовах конкуренції і таким чином забезпечує одержання суспільне корисних результатів.

По-друге, це орієнтація на те, що перехідна економіка з часом повинна набути рис відкритої економіки. А відкрита економіка – це економіка, в якій фактори виробництва відчують сильний вплив світових цін. В умовах переходу до ринку і збереження високого рівня монополізації виробництва без впливу зовнішньої конкуренції можливе не тільки зменшення, а навіть збільшення цін внутрішнього ринку.

Антимонопольне регулювання - це цілеспрямована державна діяльність, що здійснюється на підставі і в межах, що допускаються чинним законодавством, щодо встановлення та реалізації правил ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції та забезпечення ефективності ринкових відносин.

Отже, антимонопольне законодавство є найважливішою складовою сучасної економіки. Сфера його функціонування зачіпає інтереси не тільки виробників, але і споживачів, забезпечуючи одним можливість реалізувати свій товар на ринку в умовах конкурентної боротьби, а іншим - оптимальні ціни на товари і послуги.

Питання 5. Планування місцевого економічного розвитку

Планування є ключовим аспектом ефективною діяльності з місцевого економічного розвитку, оскільки воно підвищує спроможність громади пристосуватися до майбутніх подій; допомагає втілити в певній формі цілі та завдання місцевого економічного розвитку громади; зменшує ризик непідготовленої, спонтанної реакції на обставини; зменшує ризик помилки та

упущення в місцевому економічному розвитку; забезпечує більш продуктивне використання обмежених фінансових та людських ресурсів; полегшує контроль; підвищує ефективність і результативність.

Зміни в практиці розвитку територій за останні 50 років у розвинутих країнах відбулись у трьох напрямках:

1) змінилися рівні відповідальності влади за здійснення розвитку територій (додався місцевий рівень);

2) відбулась зміна суб'єкту управління (агломерація, субрегіон, об'єднані територіальні громади);

3) оновились методологія практики здійснення процесу розвитку територій (стратегічне планування та проектна діяльність стали нерозривними).

Принципи, на яких повинен ґрунтуватись процес розробки стратегії: акцент на економіку; залучення громадськості (активних гравців); узгодження інтересів громад; гармонізація дій; реалістичність; персоналізація; прозорість; чіткий механізм моніторингу впровадження та внесення змін.

В свою чергу місцеве самоврядування повинно пам'ятати, що:

1. розвиток створюється бізнесом;
2. необхідно працювати над залученням продуктивних інвестицій та створенням високотехнологічних робочих місць;

3. необхідно сприяти розвитку малого підприємництва та формувати кластери (ланцюжки зростання доданої вартості);

4. потрібно розвивати інфраструктуру, впроваджувати енергоефективні технології, оптимізувати транспортні потоки та визначатися в поведінці із твердими побутовими відходами;

5. потрібно розвивати партнерські стосунки з бізнесом, працювати з громадою, спонукати до формування суспільного продукту, соціальної та етичної відповідальності.

На сьогоднішній день 23 об'єднані територіальні громади в Запорізькій області уже розробили інвестиційні паспорти громад, в яких надали характеристики їхніх територій та навели проектні пропозиції для інвесторів, які можуть бути реалізовані в межах визначеної територіальної громади.

Алгоритм розробки стратегії розвитку громади:

1. *Дослідження середовища.* Профіль громади – об'єктивний аналіз (населення, забезпеченість житлом, зайнятість, доходи, безробіття, місцева економіка, заклади суспільного користування та інфраструктура, довкілля, програми розвитку). Вивчення думки підприємців – суб'єктивний аналіз, отриманий в результаті опитування (працівники, інвестиційні плани, оцінка рівня послуг місцевої влади та співпраці з бізнесом, потреби місцевого бізнесу, перешкоди розвитку, пропозиції), іноді може бути загальний SWOT аналіз.

2. *Вибір пріоритетів та формулювання бачення.* Стратегічне бачення – це спільне, погоджене на основі консенсусу, бачення того, як місто має виглядати в майбутньому.

3. *Організація процесу.* Внутрішні ресурси (часові, людські, інтелектуальні, матеріальні, фінансові) . Визначення відповідальних (відділ, особа) за організацію процесу та закріплення функціональних обов'язків. Комітет з розробки стратегічного плану (КСП) . Розклад зустрічей та Графік роботи.

4. *Проведення SWOT-аналізу вибраних пріоритетів.*

5. *Розробка Планів дій.*

6. *Завершення розробки Стратегічного плану та затвердження його радою:*

- Обговорення планів дій з громадськістю;
- Визначення пріоритетності оперативних цілей (тобто проектів);
- Розпис завдання (складові пріоритетних цілей) за відповідними відділами, призначити відповідальних осіб, визначити терміни виконання завдань та джерела фінансування;
- Оприлюднення Стратегічного плану у ЗМІ, презентація та обговорення його на зборах громадськості (громадські слухання, зустрічі з політичними партіями);
- Прийняття Стратегічного плану рішенням міської ради як офіційного документу економічного розвитку міста.

7. *Упровадження. Моніторинг та коригування:*

- Створення комісії з управління впровадженням (КУВ);
- Розробка системи звітності та контролю;
- Запровадження періодичності засідань КУВ;
- Дотримання графіків виконання завдань;
- Визначення впливу, міри успіху;
- Оцінка, аналіз і висновки;
- Внесення коректив у завдання, можливо оперативні чи навіть стратегічні цілі (критичні питання чи стратегічне бачення змінювати не варто).

Навчальне видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

Укладач: **Гончаренко** Ірина Василівна

Формат 60×84 / 16 Ум. друк. арк. 5,43.

Тираж 70 прим. Зам № ____

Надруковано у видавничому відділі
Миколаївського національного аграрного університету
54020, м. Миколаїв, вул. Паризької Комуни, 9

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4490
від. 20.02.2013 р.