

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Львівський національний університет імені Івана Франка

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

*За загальною редакцією
кандидата економічних наук,
доцента Стасишина А.В.*

Львів
ЛНУ імені Івана Франка
2019

Рецензенти:

Олуйко В.М. – Голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України;

Ілляшенко С.М. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри маркетингу та управління інноваційною діяльністю Сумського державного університету;

Чечель А.О. – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління;

Коваль Я.Б. – керівник Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань держслужби у Львівській та Закарпатській області

Рекомендовано до друку

*Вченою радою Львівського національного університету імені Івана Франка
(Протокол № 54/9 від 31 жовтня 2018 р.)*

Авторський колектив: доц. Стасишин А.В., доц. Капленко Г.В. (Теми 8, 11, 12, 13), доц. Комарницька Г.О. (Теми 4, 6, 10), доц. Стасишин А.В., доц. Пак Н.Т. (Теми 1, 2, 9), доц. Маліновська О.Я. (Теми 5, 7), доц. Бобко Л.О. (Тема 3), доц. Герасименко О.В. (Тема 14), Гасюк Р.В. (Словник)

The study guide is compiled according to the program of normative discipline “Public Administration”. The study guide examines public administration as a systemic phenomenon in society, analyzes the theoretical and methodological foundations of public administration, and highlights the peculiarities of the work of the municipal government, with particular attention paid to civil society as an object of public administration. Information on anti-corruption activities, bureaucracy, responsibility in public administration and the role of public-private partnership in the development of separate territories and the state as a whole is systematized.

It is recommended for students of higher educational establishments, public figures, scientists, lecturers, postgraduates, as well as for anyone interested in the issues of organization and functioning of public administration in Ukraine and wants to find out within the framework of self-education the essence and peculiarities of public administration in the present.

П 88 Публічне управління = Public Administration : навч. посібник / А.В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г.О. Комарницька та ін. ; [за заг. ред. А.В. Стасишина]. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. – 460 с.
ISBN 978-617-10-0528-0.

Навчальний посібник укладено відповідно до програми нормативної навчальної дисципліни “Публічне управління”. Розглянуто публічне управління як системне явище в суспільстві, проаналізовано теоретико-методологічні основи публічного управління та висвітлено особливості роботи муніципальної влади, особливу увагу приділено громадянському суспільству як об’єкту публічного управління. Систематизовано інформацію щодо антикорупційної діяльності, бюрократії, відповідальності в публічному управлінні і ролі державно-приватного партнерства у розвитку окремих територій та держави в цілому.

Для студентів вищих навчальних закладів, громадських діячів, науковців, викладачів, аспірантів, а також для всіх, хто цікавиться проблематикою організації та функціонування публічного управління в Україні.

УДК 35.07(477)(075.8)

З М І С Т

ВСТУП	9
Тема 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬСТВІ	15
1.1. Підходи до аналізу терміна “публічне управління”	15
1.2. Теоретичні засади публічного управління	24
1.3. Механізм публічного управління	27
1.4. Складові публічного управління	29
1.5. Адміністрація в публічному управлінні	49
Завдання для контролю якості знань	51
Тема 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	54
2.1. Структурні складові публічного управління	54
2.2. Функції публічного управління	60
2.3. Адміністративна послуга як функція публічного управління	63
2.4. Українська модель публічного управління та адміністрування	67
2.5. Принципи публічного управління	73
Завдання для контролю якості знань	83
Тема 3. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОБ’ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..	87
3.1. Сутність категорії “громадянське суспільство” як суспільно-політичного явища	87
3.2. Принципи взаємодії держави та громадянського суспільства	91
3.3. Громадські об’єднання як носії влади в демократичному суспільстві	95
3.4. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні	100
Завдання для контролю якості знань	106
Тема 4. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВЛАДА	111
4.1. Сутність, форми, ознаки й особливості публічної влади	111
4.2. Зміст, структура, основні моделі публічної служби	116
4.3. Владна децентралізація публічної адміністрації. Методи публічної влади та публічного адміністрування	119
4.4. Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади ..	131
4.5. Напрями гармонізації управління й публічної політики	134
4.6. Бюрократія в публічному управлінні та адмініструванні	137
Завдання для контролю якості знань	139

Зміст

Тема 5. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	143
5.1. Муніципальна публічна влада та місцеве самоврядування. Поняття “публічного характеру муніципальної влади”	143
5.2. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, їхні повноваження	151
5.3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.....	154
5.4. Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять	158
5.5. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій	160
5.6. Якість владно-громадського партнерства на муніципальному рівні.....	167
Завдання для контролю якості знань	171
Тема 6. КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ’ЄДНАННЯХ	174
6.1. Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях.....	174
6.2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об’єднаннях.....	177
6.3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях.....	179
6.4. Корпоративна влада в господарських товариствах.....	184
6.5. Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади	187
Завдання для контролю якості знань	195
Тема 7. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	198
7.1. Поняття та класифікація управлінських рішень. Система управління. Об’єкти та суб’єкти управління.....	198
7.2. Взаємодія суб’єктів публічного адміністрування в процесі прийняття управлінських рішень	204
7.3. Управління як визначальна функція публічного адміністрування	207
7.4. Визначення цінностей і цілей – визначальної ланки прийняття рішень..	210
7.5. Послідовність і методи прийняття управлінського рішення.....	212
7.6. Чинники впливу й обмеження щодо прийняття управлінських рішень...	217
Завдання для контролю якості знань	220
Тема 8. ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО.....	223
8.1. Теоретичні аспекти взаємодії державного і приватного секторів	223
8.2. Еволюція теоретико-економічних засад державно-приватного партнерства.....	238
8.3. Форми, моделі та технології державно-приватного партнерства	246
8.4. Інституційне забезпечення формування державно-приватного партнерства.....	251

Зміст

8.5. Проблемні аспекти розвитку державно-приватного партнерства в Україні	256
Завдання для контролю якості знань	265
Тема 9. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	269
9.1. Загальні тенденції боротьби з корупцією в Україні	269
9.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні	272
9.3. Дефініція поняття «корупція»	275
9.4. Види та типи корупції	280
9.5. Поняття корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією. Форми корупції	287
Завдання для контролю якості знань	291
Тема 10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	296
10.1. Поняття, види відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування	296
10.2. Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування	304
10.3. Міжнародний досвід відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами та перед державою	310
10.4. Сучасний стан правового регулювання та практики відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади	313
10.5. Можливі напрями реформування інституту відшкодування шкоди, завданої органами влади. Питання для обговорення із зацікавленими сторонами	316
Завдання для контролю якості знань	319
Тема 11. СИСТЕМА ЯКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	323
11.1. Сутність системи управління якістю	323
11.2. Стандарти системи управління якістю	328
11.3. Система управління якістю в органах виконавчої влади	334
11.4. Система управління якістю в органах місцевого самоврядування	338
Завдання для контролю якості знань	346
Тема 12. КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	351
12.1. Контроль і нагляд у державному управлінні: сутність, принципи	351
12.2. Види контролю у державному управлінні	357
12.3. Контрольні повноваження Верховної Ради України. Президентський контроль	362
12.4. Контроль органів виконавчої влади та з боку органів місцевої влади	364
12.5. Громадський контроль	369
12.6. Судовий контроль у публічному управлінні. Прокурорський нагляд	371
Завдання для контролю якості знань	379

Зміст

Тема 13. КОМУНІКАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	379
13.1. Поняття комунікацій і комунікаційного процесу	379
13.2. Теорії комунікацій та комунікативної діяльності в публічному управлінні	382
13.3. Складові елементи комунікативної діяльності	385
13.4. Сутність і методи зв'язків органів влади з громадськістю у системі публічного управління	390
13.5. Оцінювання ефективності комунікативної діяльності	395
Завдання для контролю якості знань	397
Тема 14. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ	402
14.1. Сутність категорій «ефективність» і «результативність» управління.....	402
14.2. Концепції визначення ефективності управління	407
14.3. Критерії ефективності публічного управління	409
14.4. Підходи до оцінки ефективності та результативності публічного управління	413
14.5. Напрями підвищення ефективності та результативності управлінської праці	418
Завдання для контролю якості знань	419
Інтерактивні методи навчання.....	421
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	423
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	437
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК.....	459

ВСТУП

Публічне управління – складне явище, притаманне державі з розвиненою системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Публічне управління спрямоване на управління суспільними сферами, галузями та різновидами відносин і на самоуправління, саморозвиток, зважаючи на потреби суспільства.

Важливі особливості публічного управління як соціальної системи – його масштабність, монополія на нормативно-правову діяльність, багатовекторні управлінські впливи, унормовані структури органів влади та управління, специфіка роботи відповідних служб тощо. Управлінські впливи таких структур на суспільні сфери, галузі, відносини та території отримали загальну назву “публічне управління”.

Публічне управління – це складна система, функціонування якої пов’язане з великою кількістю суперечностей. Головною суперечністю публічного управління є суперечність між потребою в справедливому дотриманні інтересів суб’єктів публічного управління й обумовленою нею необхідністю їхнього балансу, з одного боку, та реальною можливістю ефективного задоволення інтересів суб’єктів публічного управління та потреб їхніх об’єктів, – з іншого.

Зауважимо, що сьогодні в Україні намагаються опанувати науку публічного управління, а також запропонувати власні підходи до питань управлінської діяльності.

Публічне управління є складним видом діяльності, який здійснюється за допомогою численних засобів, що призводить до різних юридичних наслідків для об’єктів управлінського впливу. Специфічною рисою сучасного публічного управління можна вважати єдність управління та самоорганізаційних процесів. Загалом система публічного управління соціально-економічними процесами є багаторівневою, а саме:

- міжнародний (недержавний) рівень;
- державний рівень, регіональний і муніципальний рівні (на цих рівнях національна система публічного управління забезпечує розробку і реалізацію прогнозів, стратегій сталого соціально-економічного

розвитку, програм і проектів економічного та соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства);

– корпоративний рівень (виділення цього рівня обумовлено необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій за результати своєї діяльності перед суспільством. Це положення відповідає принципам, що просуває неурядова міжнародна організація GRI (Global Reporting Initiative), яка рекомендує під час складання корпоративної соціальної звітності відображати показники результативності взаємодії з суспільством).

Характерна риса публічного управління – зачислення до його складу державного управління та місцевого самоврядування. Водночас, особливо у зарубіжних виданнях, у контексті широкого розуміння публічного управління трапляється теза щодо охоплення публічним управлінням ще й громадського управління. Саме цієї позиції дотримуються автори навчального посібника для підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”.

Отже, через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей публічної політики, а також створення конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права та розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент. Все це дає підстави стверджувати, що публічне управління має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства, забезпечувати максимальне залучення громадян до управління суспільством, країною і державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві. Також сучасні реалії потребують нагального вирішення проблем удосконалення системи публічного управління у напрямі забезпечення результативності й ефективності виконання відповідних публічних функцій.

Навчальний посібник складено відповідно до програми нормативної навчальної дисципліни “Публічне управління”.

Предметом навчальної дисципліни є теоретичні, методологічні та практичні основи інноваційних технологій стратегічного управління публічною сферою та її складовими для досягнення цілей розвитку суспільства, держави, громади, людського колективу, суб'єктів публічної сфери: органів публічного управління – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів громадянського

суспільства, громадських організацій; підприємств, установ і організацій різних форм власності.

Мета навчальної дисципліни – оволодіти теоретичними знаннями з питань публічного управління, виробити практичні вміння та навички щодо застосування законів, принципів, методів, технологій і процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; формувати вміння та компетенції, які потрібні для виконання функцій і реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тім числі для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Головні завдання навчальної дисципліни:

- узагальнення теоретичних засад у сфері публічного управління, розуміння основних тенденцій і напрямів еволюції;
- визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного управління в розвитку суспільства;
- опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного управління об'єктів публічної сфери;
- оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загальноцивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків;
- формування навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

Вимоги до знань і умінь:

а) знати: предметну сферу і методологічну основу публічного управління; перспективні наукові напрями розвитку публічного управління; технології та процедури формування цілей публічного управління; закони, принципи та механізми публічного управління; засади, механізми, органи, методи та стилі публічного управління; особливості публічного управління; особливості відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за правопорушення у цій сфері;

б) уміти: підготувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта публічного управління щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на підставі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально-економічного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників; визначати технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовують, з урахуванням особливостей цього суб'єкта; розробляти процедуру та

основний зміст кожного етапу формування та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості; уживати заходи з упровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єкта публічної сфери, його структурного підрозділу, оптимізації його функціональної та організаційної структури, враховуючи зміст сучасних управлінських технологій; застосовувати методи та критерії оцінювання результативності й ефективності публічного адміністрування в умовах соціально-економічних змін.

Зміст навчальної дисципліни за темами:

Тема 1. Публічне управління як системне явище в суспільстві.

Тема 2. Теоретико-методологічні основи публічного управління.

Тема 3. Громадянське суспільство як об'єкт публічного управління.

Тема 4. Публічне адміністрування та влада.

Тема 5. Публічне управління та муніципальна публічна влада.

Тема 6. Корпоративна влада та публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях.

Тема 7. Публічне управління та адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.

Тема 8. Державно-приватне партнерство.

Тема 9. Антикорупційна діяльність у сфері публічного управління.

Тема 10. Відповідальність у публічному управлінні.

Тема 11. Система якості в публічному управлінні.

Тема 12. Контроль у публічному управлінні.

Тема 13. Комунікації у публічному управлінні.

Тема 14. Результативність та ефективність публічного управління та адміністрування.

У процесі написання навчального посібника використано вітчизняні та закордонні джерела наукової і довідкової літератури, законодавчі акти.

MEMBERSHIP

Public administration is a complex phenomenon peculiar to the state, with its developed system of bodies of state power and bodies of local self-government. While public management is aimed at management of public sectors, industries and types of relations and self-management, self-development, taking into account the needs of society.

Important features of public management as a social system is its scale, monopoly regulation, multidimensional managerial impact, normalized structure of power and control, the specifics of those services, and the like. Management of the impacts of these structures on the public sphere, industry, relationships, and the territory was dubbed “public administration”.

Public administration is a complex system, the functioning of which is associated with lots of controversy. The main contradiction of public administration is the contradiction between the need for fair consideration of the interests of subjects of public management and the resulting need to balance, on the one hand, and the real possibility of effective satisfaction of interests of subjects of public management and the needs of their facilities.

It should be noted that today in Ukraine there are attempts to master the science of public administration, as well as to offer their own approaches to issues management.

Public administration is a complex activity that is carried out in many ways, leading to different legal consequences for the objects of managerial influence. A specific feature of modern public management can be considered as unity of control and self-organization processes. The whole system of public administration of socio-economic processes is multi-layered, namely:

- international (non-governmental) level,
- state level, regional and municipal levels (at these levels of the national system of public administration ensures the development and implementation of forecasts, strategies for sustainable socio-economic development programmes and projects for economic and social

development with the participation of representatives of civil society),

- corporate level (the selection of this level due to the need to improve corporate social responsibility for the results of their activities to society. This provision is consistent with the principles promoted by non-governmental international organization GRI (Global Reporting Initiative), which recommends that in the preparation of corporate social reporting to reflect the performance indicators of interaction with society).

A characteristic feature of public administration is the inclusion in its structure of public administration and local self-government. At the same time, especially in foreign publications, in the context of a broad understanding of public administration found the thesis on the coverage of the public administration and even public administration. This position is shared by the authors of the training manual for the training of masters in speciality “Public management and administration”.

So, through the system of public administration formed the solidarity between society and the state as a system of relations, aimed at realization of the values of society, the achievement of public policy goals, and creating competitive state, the defining characteristics of which are the rule of law and developed legal culture, balanced representative democracy, strong government, disciplined and mobile public management. All this gives grounds to assert that public administration should be based on the values of civilization and development, civil society, to ensure maximum attraction of citizens to management of the company, the country and the state to achieve legitimate goals are developed and recognized progress, to seek compromises or resolve social, economic and political contradictions in society. Modern realities require a solution to the problems of improving the system of public administration to ensure effectiveness and efficiency of performing their respective public functions.

The manual drawn up in accordance with the regulatory program of the discipline “Public administration”.

The subject of the course are theoretical, methodological and practical bases of innovative technologies of strategic management in the public sector and its constituents to achieve the goals of development of society, the state, society, the human collective, actors of the public sphere: public authorities, bodies of state power, bodies of local self-government, civil society actors, public associations, enterprises, institutions and organizations of different ownership forms.

Membership

The aim of the course: mastering of theoretical knowledge on issues related to public administration and to develop practical skills in the application of laws, principles, methods, technologies and procedures in the management of the constituent entities of the public sphere, the formation of skills and competencies required to carry out the functions and exercising powers of the head (specialist) of the subject public administration, including public authorities and local self-government.

The main tasks of the discipline:

- synthesis of theoretical frameworks in public management, understanding of the main trends of their evolution
- definition of the essence, laws, principles and mechanisms of public administration in the development of society,
- mastering the basics of the methodology, technology and procedures of public management of facilities, public sphere,
- mastering the methods of formation, monitoring and control of managerial decisions at the national, regional and local levels, as well as at the level of constituent entities of the public sphere, from the standpoint of General civilization values, global experience and comprehension of scientific achievements,
- formation of skills of development and implementation of measures to ensure efficient and effective activity of subjects of the public sphere.

The contents of the school subjects:

Topic 1. Public administration as a systemic phenomenon in society.

Topic 2. Theoretical and methodological basis of public administration.

Topic 3. Civil society as an object of public administration.

Topic 4. Public administration and government.

Topic 5. Public management and municipal public power.

Topic 6. Corporate power and public administration in voluntary associations.

Topic 7. Public management and administration as the process of development, adoption and implementation of managerial decisions.

Topic 8. Public-private partnership.

Topic 9. Anti-corruption activities in the field of public administration.

Topic 10. Responsibility in public administration.

Topic 11. Quality system in public administration.

Topic 12. Control in public administration.

Membership

Topic 13. Communication in public administration.

Topic 14. The effectiveness and efficiency of public management and administration.



Тема 1

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬСТВІ

- 1.1. Підходи до аналізу терміна “публічне управління”.**
- 1.2. Теоретичні засади публічного управління.**
- 1.3. Механізм публічного управління.**
- 1.4. Складові публічного управління.**
- 1.5. Адміністрація в публічному управлінні.**

1.1. Підходи до аналізу терміна “публічне управління”

Людина, її національна свідомість, духовні потреби, національно-громадянська належність, переконання, матеріальний добробут – це основа змісту процесів творення національної суспільної системи.

Сучасні виклики потребують розглянути взаємозв'язок публічної влади і місцевого самоврядування. І все це проаналізувати з погляду процесів децентралізації, які відбуваються в Україні. Першочергове завдання, яке стоїть перед Україною, – зміцнити засади правової, демократичної, соціальної держави. Для виконання цього завдання треба укріпляти взаємовідносини “держава – регіони – територіальні громади”. Враховуючи принцип розподілу влади, кожна демократична держава має розмежовувати компетенції органів публічної адміністрації. Заразом надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею “надлишкових” повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Сучасні риси цивілізації такі:

- глобалізаційні процеси;
- взаємозалежність економік різних країн;
- проблеми нерівномірного розвитку країн;
- прискорений темп розвитку і впровадження нових технологій;
- наростаюча екологічна криза;
- перехід до сьомого технологічного укладу є визначальним [166].

Все це відбувається на фоні посилення конкуренції економік розвинутих країн, визначального впливу пануючих систем і транснаціональних компаній, загострення економічних і соціальних протиріч в інших країнах, становлення мас-медійних (тобто пов'язаних з засобами масової інформації) інвайроментальних (тобто пов'язаних з проблемами довкілля) військово-промислових комплексів, консцієнтальних війн, проблем міжнародних впливів астероїдних груп [166].

Щодо України, то головними внутрішніми проблемами є жахливі диспропорції у розподілі та перерозподілі матеріальних благ, монополізація політичного й економічного життя вузькими фінансово – олігархічними елітами. У підсумку – злиття політики й економіки в єдине ціле. Все це відбувається на фоні корупції та неефективної забюрократизованої системи саме державного управління.

У кінці XX – на початку XXI ст. уряди багатьох країн світу провели реформи, які сприяли покращенню їх функціонування, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені якістю надання адміністративних послуг. Ціла низка політичних, соціально- економічних та інституційних чинників спричинила появу нової форми управління в публічному секторі. Нові реалії потребували застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів, які базувалися на застосуванні владних повноважень і чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг.

Будь-яка наука (а в цьому контексті йдеться про науку “публічне управління”) має опиратися на зрозумілі поняття та категорії, які пояснюють суть “публічного управління”. Формування понятійно-категоріального апарату державного управління в Україні, як і раніше, відбувається під впливом трьох культурно-історичних традицій: польської, англо-саксонської та російської з певними коливаннями та “затуханнями”, демонструючи загалом українську меншовартісність.

Спроби знайти спільний погляд з приводу розуміння ключових понять і категорій дуже потрібний, адже будь-які наукові пошуки втрачають сенс без чітко визначеного понятійного апарату науки, узгодженості теоретичних позицій провідних наукових шкіл та установ. Тут розглядаються концептуальні підходи до формування понятійного апарату, а саме результати етимологічного аналізу ключового поняття “публічне управління”, або “державне управління”. Науковий дискурс навколо цього терміна вже тривалий час не втрачає актуальності.

Ще в Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики і економіки (2003 р.) О. Кілієвич намагався з'ясувати сутність цього поняття, тобто дати відповідь на такі запитання: *Public* – це державна або публічна сфера? Які інститути належать до *Public sector*, чи система місцевого самоврядування є його складовою частиною?

Беручи за основу головно розробки канадського вченого Леслі Пала, автор констатував:

- *по-перше*, *Public sector* охоплює загальнодержавні інститути та регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

- *по-друге*, поняття *Public policy* як компромісний варіант між державною і публічною варто перекладати як *суспільна політика*, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;

- *по-третє*, під *Public administration* треба розуміти державне управління, або впровадження державної політики здебільшого виконавчою гілкою влади [108].

Лінгвістично розставлено усі акценти і наголоси. Проте ще досі триває науковий дискурс навколо цього. Чому представники наукових шкіл не можуть визначитись з приводу змісту поняття *Public*? Як приклад можна навести базові праці провідних вчених у галузі соціального управління, соціальної філософії, в яких містяться діаметрально протилежні концепти з приводу цього: Вейна Парсонса “Публічна політика. Вступ до теорії і практики аналізу політики” [176]; Стенлі Бенна “Публічне та Приватне у соціальному житті” [296]; Юргена Хабермаса “Структурні трансформації у публічному секторі” [303] та Едварда Пікокка “Громадська думка та суспільний інтерес” та ін. [302].

На нашу думку, така дихотомія змісту виникає через такі обставини:

- *по-перше*, сама сфера “публічного” зазнала значних змін, у підсумку, це знайшло відображення у змісті поняття;

- *по-друге*, використання зовсім різних теоретичних підходів (у галузі економіки, соціології та права) унеможливило уніфікацію змісту цього поняття.

На підтвердження цього наведемо яскравий приклад тлумачення поняття *Public*, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії. *Public* is a word in the English language, either an adjective or a noun with these meanings:

- (adjective) “of or pertaining to the people; (adjective) “relating to, or affecting, a nation, state, or community”;

- opposed to “private”; (noun) “the people of a nation not affiliated with the government of that nation: the people” (noun) “Public to the general body of mankind or of a nation, state, or community”; (noun, indefinite) the public;

- also, a particular body or aggregation [clarification needed] of people;

- as, an author’s public. specimens (adjective):- the public treasury / a public road / “public network” means a network that is regulated as a common carrier [260].

Як бачимо, до сфери публічного можна зачислити: все, що пов’язане з нацією, державою, суспільством, а також все, що перебуває в бінарній опозиції до поняття “приватний”; а щодо розуміння публічного як сфери спільної діяльності громадян взагалі робиться зауваження стосовно необхідності додаткового опрацювання змісту.

Підійдемо до проблеми семантично. Розглянемо першу частину словосполучення “публічне управління”. Що таке “публічний”? Як зазначено у словниках, **публічний** (з лат. *суспільний, народний*) – це процес, який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. І друге його значення: це призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

В “Етимологічному словнику української мови” наводиться таке визначення поняття “публіка”: група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистика, публічний, публіцистичний, публікувати; старе ПУБЛИЦЕ “публічно, всенародно” (1646 рік); запозичення з середньолатинської мови (публіцист і похідне від нього – з французької *PUBLICISTE* від *PUBLIC* “публічний”, лат. *PUBLICUM* (vulgus) “простий (народ)” виникло з лат. *PUBLICUS* “народний”, що постало внаслідок контамінації (тобто накладання) лат. *POPULICUS* “належний народові”, утвореного від *POPULUS* “народ” і *(відновлення, реконструкція) *PUBLICUS* “належний дорослим”, похідного від *PUBĒS*, “волосся, що з’являється при повнолітті; дорослі; народ”, спорідненого з лат. *PUER* “хлопець”, праслов’янське *РЪТИСА* “птиця” [88, с. 625].

“Словарь української мови” Бориса Грінченка [55, с. 497] подає поняття “публіка” з таким визначенням: 1) Стыдъ, позоръ. 2) Позорный столбъ. 3) Мужчина или Женина дурного поведения.

“Публіка – діал. 1. Ганьба, сором. *Виставляти на публіку кого; Робити публіку з кого – ганьбити кого-небудь* [162, с. 842]. На публіку сісти – стати до ганебного стовпа. 2. Ч. і ж. (спільний рід) Особа поганої поведінки. (Приклади з Грінченка).

У “Новому тлумачному словнику української мови” слово “публіка” має таке тлумачення: 1. Люди, що перебувають де-небудь як слухачі, глядачі, відвідувачі; // Певні кола глядачів, читачів і т. ін. 2. Розм. Люди, народ, товариство; // жарт., зневажл. Непевні, підозрілі люди.

В “Універсальному словнику української мови” [263, с. 633]. подається визначення слова “публіка” – ім. ж., -и, д. і м. -ці (від лат. *publikus* – усенародний). Група людей, які виступають у ролі слухачів, глядачів, відвідувачів. *Звернутися до публіки. Глядацька публіка. Театральна публіка.* Від іменника “публіка” утворено прикметник “публічний” (публічний виступ).

“Словник іншомовних слів” поняття “публічний” визначає як (від лат. *PUBLICUS* – суспільний, народний) відкритий, гласний, суспільний [243, с. 560].

“Сучасний словник іншомовних слів” [1082, с. 572] і “Великий тлумачний словник сучасної української мови” [41, с. 1187] подають таке визначення слова “публічний” (лат. *publikus* – суспільний): той, що відбувається в присутності публіки, слухачів; прилюдний.

“Новий тлумачний словник української мови” “публічний” тлумачить: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується до публіки [162, с. 843].

У “Словнику синонімів української мови” [244, с. 504] слово “публічний” (у розумінні “який відбувається в присутності публіки, людей”) має синонімічні відношення зі словами “прилюдний, привселюдний, гласний”. У другому значенні до слова “публічний” синонімом є “громадський” (призначений для колективного користування, відвідування). Слово “громадський” має синоніми: “спільний” (який належить усім або багатьом), “суспільний” (пов’язаний із жит-

тям і стосунками людей у суспільстві), “товариський” (який любить і вміє спілкуватися з людьми).

В “Этимологическом словаре русского языка” М.Фасмер [265] пропонує визначення: “публичный”. Через польський язык *publiczny* из лат. “*PUBLICUS* “общественный”.

“Латинсько-український словарь для середніх шкіл”, який” зладив Юліан Кобилянський” (Відень, 1912), перекладає слово *PUBLICUS* як людський, народний, громадський, державний.

Отже, у більшості словників слово “публічний” визначається “як той, що відбувається у присутності публіки, слухачів; прилюдний”.

Варто наголосити, що сфера “публічного” зазнала значних змін, і у підсумку це знайшло відображення у змісті поняття, крім того, для визначення його використовують різні теоретичні підходи (у галузях економіки, соціології та права), що ускладнює уніфікацію змісту цього поняття. Прикладом є тлумачення поняття *Public*, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії:

- (прикметник), взаємопов’язані дії, що стосуються, або зачіпають, нації, держави або населення;

- (іменник), протилежне приватному, народ, нація, що не пов’язані з урядом цієї країни;

- (прикметник), державна скарбниця / дороги загального користування / мережі загального користування тощо. Тобто до сфери публічного належить все, що пов’язане з нацією, державою, суспільством; а також все, що перебуває у бінарній опозиції до поняття “приватний”.

Корені розуміння сучасного Приватного та Публічного треба шукати у Стародавній Греції і Стародавньому Римі. *Jus publicum* призначене виражати суспільні інтереси всієї громади. Головна риса публічного права як сукупності норм полягає у тому, що ці норми формуються й існують ніби незалежно від волі окремого суб’єкта. Для того, щоб перетворитись у норму публічно-правового рівня, воля окремої людини має пройти шлях узгодження з волею і прагненням інших осіб. Тобто, до публічного належало усе, що стосується людської діяльності і потребує втручання держави або спільних дій.

Друга складова нашого словосполучення – це “управління”, навколо якого теж точаться гострі дискусії з певними підмінами та уточненнями. Сьогодні ми є свідками, а іноді й учасниками процесу вульгаризації науки управління через різночитання термінів “врядування”, “керівництво”, “адміністрування”, “менеджмент” тощо.

Управління – це цілеспрямований вплив, потрібний для суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритму його поведінки в цілому і його складових зокрема.

Зауважимо, що вичерпне дослідження провела С.В. Приживара у статті “Управління як специфічний вид діяльності”, в якій критикує існуючі підходи до визначень “управління” і дійшла висновку, що управління є певним процесом, а

саме – діяльністю, предметом якої є діяльність інших людей, а метою – розвиток об'єкта управління. Ми погоджуємось з висновками дослідниці, але хочемо зазначити, що її підхід до розуміння управління не є принципово новим.

В. Кноррінг у своїй науковій праці чітко зазначив, що “управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес”.

Г. В. Атаманчук стверджує, що управління “починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, стосунках, явищах, процесах присутній свідомий початок, інтерес і знання, цілі і воля, енергія і дії людини”. Перелік вичерпний, але, на нашу думку, доречно сюди додати “свідоме бажання” працювати.

Управління утворено людьми для свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності і має таке ж важливе значення, як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо. Правління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Суспільство – цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система *суспільство складається з різних підсистем* (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом *механізмів соціальної регуляції*. **Соціальна регуляція** полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів) і впливів власних механізмів саморегуляції (наприклад, орган управління громадської організації).

Для гарного налагодженого управління характерні: не аврали і штурми, надзвичайні чи екстрені заходи, а непомітна на перший погляд управлінська робота завжди дає найкращий ефект, коли форми прямого управління різко змінюються. Проте застосовувати їх треба вкрай обережно, позаяк вони можуть зруйнувати управлінський механізм. Об'єктом управлінського впливу, прямих зв'язків є не тільки зовнішній стосовно управляючої системи об'єкт, а й різні ланки самої управляючої системи, між якими усталюються або вертикальні зв'язки підпорядкування, або субординації (ієрархія), або горизонтальні. Горизонтальні зв'язки зводяться до координації, взаємодії, взаємодопомоги для здійснення єдиних цілей державного чи муніципального управління. Вплив суб'єкта (органа, посадової особи) на об'єкт управління породжує зворотні зв'язки, які налагоджує об'єкт з суб'єктом. До суб'єкта управління надходить інформація про поведінку об'єкта, про виконання чи невиконання управлінських команд, яка збирається у рецепторах управляючої системи. Виконання чи невиконання управлінських команд, яка збирається у рецепторах управляючої системи. Такими рецепторами можуть бути органи чи посадові особи, які безпосередньо здійснюють управління.

“Соціальне управління” – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і публічного адміністрування. Мета управління полягає в організації спільної діяльності людей, їхніх окремих груп та

організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти. Суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, які допомагають їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, що управляє. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Управлінські відносини – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління. **Державно-управлінські відносини** – це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомовольового 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 чинників. Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, яка відбувається 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 змогу знаходити найбільш оптимальні шляхи та засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління [1086, с. 28].

У західній літературі найбільш результативним способом активних зворотних зв'язків у процесі управління вважається партиципація – добровільна участь населення в урядових проектах чи заходах місцевого самоуправління. Зворотні зв'язки становлять цінність для визначення якості управління. Саме від об'єкта надходить інформація про адекватне розуміння чи виконання “команд”, які свідчать про недоліки у системі управління (недостатня кваліфікація кадрів, недостатність зв'язку, чи будь-які недоліки у роботі).

У системі управління мають значення і його цілі, які мають узгоджуватися з загальнолюдськими цілями (свобода, демократія, соціальна справедливість) та бути реальними. Цілі управління визначають сутність управлінського рішення, тобто вибір дій, за допомогою яких вони можуть бути досягнуті. Проте для досягнення успіху важливу роль відіграє й стабільність управління, його гнучкість, послідовна робота апарату, ресурси апарату, послідовна діяльність інститутів безпосередньої демократії, громадянські ініціативи тощо. Отже, використання зворотних зв'язків у публічному управлінні сприяє підвищенню його результативності, дієвості, ефективності, подолання різних негараздів, посилення точності інформації, конкретизація цілей, взаємодія між адміністрацією та населенням.

Управління – це цілеспрямований, організуючий і регулювальний вплив людей на власну суспільну, колективну та групову життєдіяльність, який здійс-

снюється безпосередньо (у формах самоуправління) та за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Особливі риси управління:

- цілепокладання;
- цілеспрямованість;
- пряме і практичне регулювання.

Проте наприкінці XIX – на початку XX ст. з'явилася наукова дисципліна – теорія управління (менеджменту). Менеджмент у загальному значенні означає “управління”, але у дещо звуженому вигляді, маючи на увазі виконання керівних дій професійним управлінцем. Цю дефініцію також детально досліджували у закордонному науковому просторі та вітчизняному. Зазначимо, що немає значення, якої сфери стосується менеджмент: чи то приватної структури, чи державної, чи суспільної, менеджмент – це процес, який складається з виконання певних функцій, спрямованих на досягнення цілей з раціональним використанням певних ресурсів.

Різниця між “управлінням” і “менеджментом” полягає в тому, що управління, в широкому розумінні цього слова, означає процес впливу системи, що управляє, на систему, якою управляють. А менеджмент – це не просто процес впливу, а процес досягнення бажаних результатів через управління підлеглими з використанням їхнього розумового та фізичного потенціалу, мотивації й очікувань. Це більш трудомісткий процес, який потребує від менеджера володіння так званим мистецтвом управління.

На нашу думку, **публічне управління** – це пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку, спільно організований урядом представницькою владою та громадянським суспільством.

Зміст поняття “публічне управління” полягає в тому, що воно охоплює такі галузі знань: філологія, філософія, соціологія, право, економіка та політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї “публічного”, яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арендта, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж.С.Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін. Різноманітні аспекти публічного управління є об'єктом уваги таких зарубіжних фахівців: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Г. Шмідт та ін. Серед наукових досліджень цього питання варто виокремити розробки таких вітчизняних науковців: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Забужко, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, В. Трощинського, Ю. Шарова, Л. Паращенко тощо.

А. Селіванов акцентує увагу на тому, що термін “публічність” є “юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися”, і публічна влада за своєю конституційно-правовою

характеристикою набуває ознаки право суб'єктності від суверенітету народу" [235, с. 32].

"Принцип публічності", на думку Г. Атаманчука, охоплює "широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян" [66, с. 275].

Отже, щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття — *публічне управління*, ми розглянули етимологію слів *публічний та управління* (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Еволюція моделі управління

Як було зазначено вище, поняття *публічний* походить від латинського слова *publicus* – *суспільний, народний*. Словник іншомовних слів визначає поняття *публічний* як *відкритий, гласний, суспільний*.

Англійське слово *to manage* (*управляти*) походить від латинського слова *manus* (рука). У Новому тлумачному словнику української мови слово *управляти* має таке тлумачення: 1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь.

Біля витоків дослідження публічного управління в США стояв Вудро Вільсон, який ще у 1887 р. в есе під назвою "Вивчення адміністрації" ("The Study of Administration") вперше ввів поняття публічне управління (public governance) і публічна адміністрація (public ministration). Він розробив чотири принципи публічної сфери, які мають реалізуватися на практиці:

- 1) розподіл політичних та адміністративних питань;
- 2) порівняльний аналіз політичних і бізнес організацій;
- 3) підвищення ефективності державної служби шляхом упровадження практик ділового адміністрування у роботу державних службовців;
- 4) підвищення ефективності діяльності державних службовців через підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень та рівня їхньої кваліфікації [166, с. 152].

1.2. Теоретичні засади публічного управління

Термін “публічне управління” (англ. *public management*), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. *public administration*), вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який зазначив: “**Публічне управління**” – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики”.

В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст поняття “публічне управління” розглядають як *“теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян”*.

У Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування “публічне управління”, за визначенням американського науковця Джея М. Шавріца, – *це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності*.

Водночас словник.net – найповніший і найактуальніший універсальний тлумачний словник української мови в мережі – містить понад 220 000 словникових статей та понад 20 000 фразеологізмів, але в ньому нічого не подається щодо словосполучення “публічне управління”.

Здебільшого “публічне управління” є синонімом “демократичного врядування”. “Публічне управління” в сучасній інтерпретації українських дослідників подається як синтез державного управління, де суб’єктом виступає держава в особі відповідних структур, і громадського управління, де суб’єктами є недержавні утворення. Публічне управління розуміють як процес децентралізації основних функцій держави. Специфіка децентралізації як відчуження частини державної влади зумовлює необхідність поділу суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією тільки держави, і ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суб’єктам, зокрема, громадським об’єднанням, організаціям тощо.

Публічне управління, у класичному розумінні, визначається як вплив суб’єкта управління (що володіє публічною владою) на об’єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Суб’єктом і одночасно об’єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури: громадські організації, об’єднання та їхні органи), органи державної влади.

Перші вітчизняні науковці, які виокремили поняття “публічне управління”, – А. Ф. Мельник та О. Ю. Оболенський.

На думку науковця В. Бакуменко, “розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні”. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу”. А. Мельник зазначає, “*публічне управління*” зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і охоплює такі складові: державне управління (суб’єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб’єктом є громадські інституції).

Автор Чернов С. І. наголошує: “*Публічне управління* – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль”.

Влучніше визначення професора О.Ю. Оболенського: “*Публічне управління* – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб’єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об’єкту управління” [166, 303]. Задоволення потреб і досягнення цілей громади фактично означає функціонування та розвиток колективу людей.

Інший український науковець В. Авер’янов розглядає публічне управління винятково крізь призму примусу та підпорядкування. Учений визначає, що **публічне управління** – це владно-організуючий вплив керуючих суб’єктів на спільну діяльність людей з метою впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності.

Щодо терміна “публічне управління”, то Програма розвитку ООН посиляється на визначення, запропоноване американським науковцем Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого, “*публічне управління*” – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності”.

Враховуючи наведене вище, доцільно наголосити на тому, що категорія “публічне управління” є складною за своєю природою. Її систему легше описати, ніж надати чітке визначення цій категорії. На нашу думку, доречніше виглядає надання розгорнутої характеристики публічному управлінню, що допоможе зрозуміти її сутність.

Специфіка публічного управління

1. Публічне управління опирається на *державну владу*, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності визначає основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління **системною якістю**.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо регульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [166].

Наукове формулювання категорії “публічне управління” враховує уточнення певних наукових понять, а саме: **публічне управління** – здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виділених за певними ознаками з можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на підставі програми управління та інформації про поведінку та стан об’єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об’єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей (рис. 1.2).

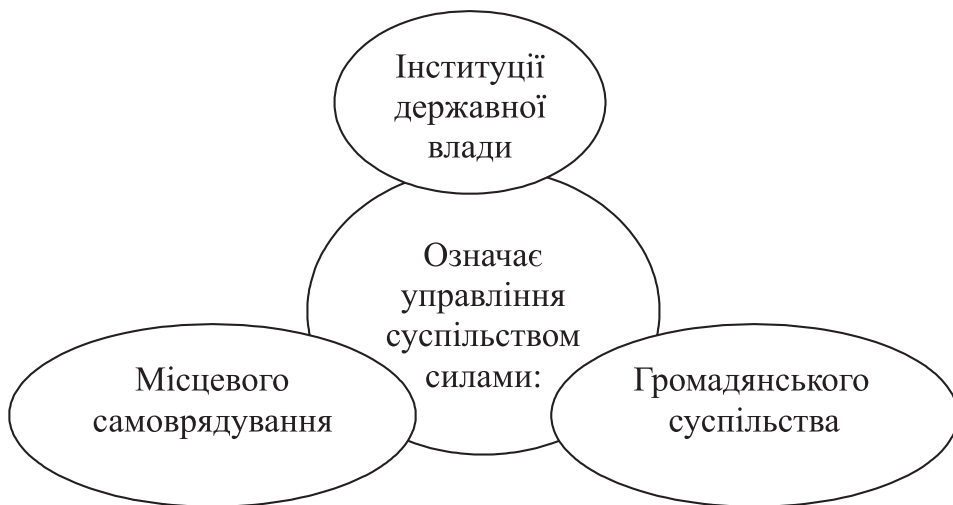


Рис. 1.2. Публічне управління

Публічне управління є одним із визначальних інститутів сучасного суспільства. За роки незалежності в Україні закладалися основи публічного управління як спеціальної наукової теорії, характерною особливістю якої є сучасний міждисциплінарний тип знань, притаманний інформаційному суспільству, суспільству знань.

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін “публічне управління” може вжива-

тися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків, структури і процедури органів державної влади, системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур.

Тому кінцеве тлумачення **публічного управління** – це практичний, організуючий, регулювальний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження та перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [164, 55].

Публічне управління поділяється на такі види:

- управління суспільством в цілому;
- управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб населення);
- управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства охоплює працю, охорону здоров'я, освіту, культуру, національні і релігійні відносини, соціальне і пенсійне забезпечення);
- управління в адміністративно-політичній сфері (внутрішня та зовнішня політика, захист інтересів усього суспільства та його окремих прошарків, визначення правил суспільного життя);
- управління у галузі культури та ідеології (до неї належать конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої, викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);
- управління у сфері особистого життя людини (моральні норми) [164, 162].

Головною рисою теорії публічного управління є те, що вона розглядає людей з позиції активних учасників державного управління. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”, отже, специфічні функції держави набувають ознак публічності [119].

Босак О. справедливо зазначає, що, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ. Зазначене також свідчить про те, що державне управління в Україні є публічним [32].

Отже, на наш погляд, під публічним управлінням доцільно розуміти таку участь народу в управлінні державою, що забезпечує взаємодію між органами публічної влади й громадськістю та, у перспективі, підвищує результативність/ефективність у напрямі громадянського прогресу.

1.3. Механізм публічного управління

Аналізуючи поняття “публічне управління” треба згадати механізм його реалізації. Науковці по-різному аналізують це поняття та подають його складові.

Автор Авер'янов виділив такі елементи механізму публічного управління:

- система органів виконавчої влади;
- сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку.

Автор зазначив, що саме через механізм публічного управління відбувається реалізація владних відносин.

“Практичні заходи, засоби, важелі стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, на будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей”, таке тлумачення публічного управління подають науковці В. Д. Бакуменко та В. М. Князев. Разом з тим, підкреслюючи, що це “система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління”. Науковці подають схему механізму публічного управління: *цілі, рішення, впливи, дії та результати*.

Три типи механізмів подає автор О. Федорчак:

- механізми – знаряддя (інструменти);
- механізми – системи (набір взаємопов'язаних інструментів);
- механізми – процеси (послідовність перетворень).

Механізм охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули публічного управління. Також до механізму публічного управління варто зачислити політику, інформаційне та правове забезпечення.

Отож, **механізм публічного управління** – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення значних цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням [164, 1082].

Комплексний механізм публічного управління складається з таких видів механізмів:

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

Отже, механізм публічного управління:

- по-перше, це сукупність усталених правил координаційної взаємодії суб'єктів політико-владних відносин, заснованих на співробітництві;
- по-друге, це володіння відповідними можливостями, ресурсами для вступу суб'єктів в політико-владні відносини;
- по-третє, політичний механізм публічного управління оцінюється за взаємодією в процесі розробки, прийняття, реалізації та контролю тих чи інших конкретних політико-владних рішень.

1.4. Складові публічного управління

Сучасний німецький дослідник публічного управління Г. Букерт зауважив, що “публічне управління” не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством.

Публічне управління складається з:

- 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;
- 2) управління органів місцевого самоврядування;
- 3) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення (рис. 1.3).

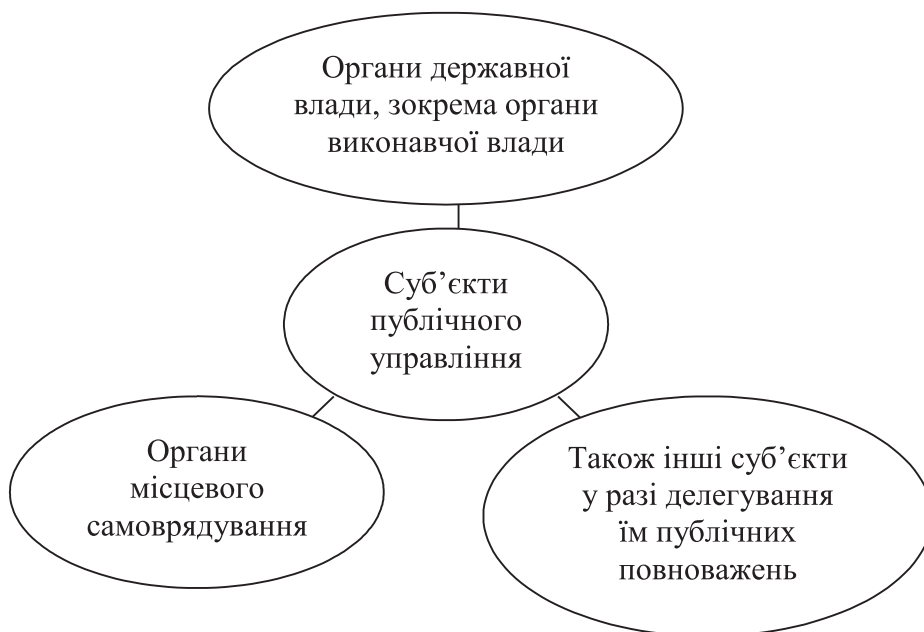


Рис. 1.3. Суб'єкти публічного управління

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

Публічне управління становить тип управлінської діяльності, що реалізується певними суб'єктами, насамперед органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки суспільними, а й державними справами.

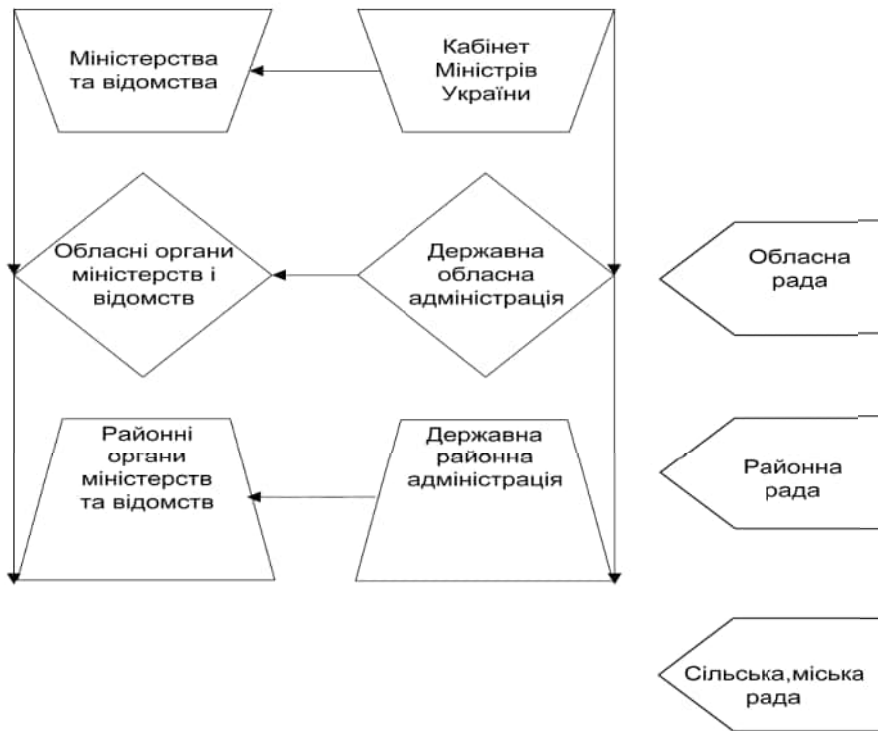


Рис. 1.4. Система територіальної влади в Україні

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

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

функціонування та розвитку держави [279]. Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя. Державне управління має віддзеркалювати запити та потреби суспільства, має бути зорієнтованим на якісне й ефективне надання населенню державних послуг.

Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

1. До головних завдань Кабінету Міністрів України належать:

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

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

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

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

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

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

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

8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

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

У децентралізованій моделі місцевого державного управління держава передає значний обсяг власних повноважень виконавчим органам самоврядних територій, що, з одного боку, значно спрощує структуру публічного управління, а з іншого – втягує самоврядні органи у систему державного управління. Самоврядні одиниці за такою моделлю виступають певною мірою як територіальні одиниці держави, а їхні органи забезпечують одночасно виконання власної компетенції та компетенції держави. В межах реалізації державних інтересів органи самоврядування входять у субординаційні відносини з вищими органами державного управління, будучи повністю автономними в реалізації інтересів територіального колективу.

Централізація не визнає будь-які форми автономії та самоврядування. За цією моделлю виконання публічних завдань повністю доручається державним службам, крім того, всі адміністративні рішення ухвалює лише центральна ланка державної установи. Така тотальна централізація трапляється вкрай рідко в системі державного управління. Тому зазвичай використовують одну з форм централізації, що долає її значні недоліки – деконцентрацію. **Деконцентрація** передбачає наявність місцевих органів державного управління, які перебувають у субординаційних відносинах з центром, їхнє керівництво призначає та зміщає центральний уряд. Центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може бути у будь-який момент переглянута або рішення місцевих органів можуть бути відмінені вищою ланкою не лише з погляду порушення законності, а з міркувань доцільності. При деконцентрації місцеві територіальні одиниці не мають статусу юридичної особи. Деконцентрація може існувати під наглядом лише одного представника центральної влади або кількох начальників спеціалізованих служб.

Моделі *децентралізації та централізації* в повній мірі притаманні Україні, що й закріплюється Конституцією, відповідно до ст. 132 якої територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здій-

сненні державної влади. Це виявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, що здійснюється через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях. Решта функцій передається у вигляді делегованої компетенції до повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та АРК, які також мають значні власні повноваження. Зберігаючи централізацію у певних сферах, держава широко використовує механізм деконцентрації, що виявляється у створенні місцевих державних адміністрацій і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади зі значними правами. Сполучення засад централізації та децентралізації простежується в тому, що на рівні територіальних одиниць вищої та середньої рівня ланки (області та райони) публічна влада представлена лише механізмом місцевого державного управління, а самоврядних територіальних громад немає [73, с.163].

Місьцеве державне управління в Україні здебільшого будується відповідно до територіального поділу країни, під “місьцевим” розуміється рівень, що є нижчим, ніж загальнодержавний. Відповідно до статті 133 Конституції України територіальними одиницями України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Місьцева державна адміністрація є місцевим органом державної виконавчої влади, входить до єдиної системи органів виконавчої влади і становить складну функціональну єдність посадових осіб і структурних підрозділів.

В Україні інститут місцевих державних адміністрацій виник у 1992 році. Демократичні процеси кінця 80-х – початку 90-х років призвели до значних змін у системі державного управління на місцевому рівні, що було пов’язано передусім з формуванням інституту місцевого самоврядування. У зв’язку з прийняттям у 1990 р. Закону СРСР “Про загальні принципи місцевого самоврядування в СРСР”, а також, особливо, Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”, ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомами рад) набули статусу органів місцевого та регіонального самоврядування. Систематизація законодавства, що стосувалася процесів реалізації державної влади, свідчить про законодавче закріплення її форм та окреслення кола повноважень органів державного управління і місцевого самоврядування (див. табл. 1.1).

Перелік наведених нормативних актів щодо зміни форм реалізації державної влади на територіальному рівні неповний, частина з них є програмними документами, які визначали діяльність органів влади щодо забезпечення реалізації своїх повноважень. Це, зокрема, Концепція державної регіональної політики та Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ці документи визначають напрями діяльності органів влади щодо збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, та взаємодії між собою, проте не визначають механізмів виконання цих завдань.

Таблиця 1.1

Хронологічна послідовність зміни форм реалізації державної влади на територіальному рівні за часів незалежності України

Дата	Нормативний акт	Форми реалізації територіальної влади, зміст владних змін
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
7 грудня 1990р	Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоуправління”	Ради народних депутатів та їхні виконавчі органи – виконкоми – єдині органи влади на місцях
5 березня 1992 р.	Закон України “Про представника Президента України”	Створення державних виконавчих органів – адміністрацій замість виконкомів, керівником яких затверджувався представник Президента України
26 березня 1992 р.	Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”	Відміна ієрархічної підпорядкованості рад
3 лютого 1994 р.	Закон України “Про формування місцевих органів влади”	Скасування місцевих адміністрацій, повернення до виконкомів як органів місцевої виконавчої влади
8 червня 1995 р.	Конституційний договір “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”	Створення місцевих державних адміністрацій, затвердження головою адміністрації вибраного голови ради
21 серпня 1995р.	Указ Президента України “Про положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та про районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію”	Затвердження сфер компетенції державних органів виконавчої влади, подвійний статус Київської і Севастопольської державних адміністрацій
30 грудня 1995 р.	Указ Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських селищних і міських Рад”	Підпорядкованість і підконтрольність виконавчих комітетів сільських селищних і міських Рад місцевим державним адміністраціям у частині делегованих державою повноважень
28 червня 1996р.	Конституція України	Закріплення існуючої системи органів державного управління. Створення двох центрів публічної влади на територіальному рівні. Делегування обласними та районними радами частини повноважень відповідним державним адміністраціям

Закінчення табл. 1.1

1	2	3
21 травня 1997р.	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”	Визначення системи та гарантій місцевого самоврядування
9 квітня 1999 р.	Закон України “Про місцеві державні адміністрації”	Визначення організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій
9 грудня 2004 р.	Закон України “Про внесення змін до Конституції України”	Затвердження зміни порядку формування вищого органу виконавчої влади

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. В межах своїх повноважень вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) 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;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Необхідним елементом правового статусу місцевої державної адміністрації є предмети відання, що визначають ті сфери життєдіяльності громадян, на які розповсюджується її юрисдикція. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань комплексного розвитку території, а саме:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації та підприємництва;

- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, зачислені законодами до їхніх повноважень. **Місцеві державні адміністрації діють на засадах:**

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

Місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. До повноважень місцевих державних адміністрацій належать права й обов'язки необхідні для виконання завдань і функцій держави на відповідних територіях.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, **здійснюють на відповідних територіях державний контроль 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 і спорту;
- охороною праці та своєчасною 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.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, зачислені законами до їхніх повноважень. Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів. Місцеві державні адміністрації, здійснюючи свої повноваження у сфері управління, взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи й інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Характерною рисою розвитку системи публічного управління в Україні є дуалізм державної виконавчої влади на місцевому рівні. В адміністративно-територіальних одиницях вищого та середнього рівнів утворюються поряд з місцевими державними адміністраціями територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Як самостійна організаційно-правова структура та у зв'язку з функціями, які покладені на них, вони відіграють значну роль в управлінні відповідними територіями. Територіальні підрозділи утворюються всіма видами центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними комітетами, центральними органами державного управління зі спеціальним статусом, урядовими органами державного управління. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за їхньою діяльністю.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матері-

альної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляють заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для виконання спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи й організації.

Публічне управління на рівні органів державної влади виявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Це дає змогу зробити висновок, що розширювати зміст публічного управління на рівень внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) не має сенсу.

Найважливіша ознака побудови демократичної держави – розвиток *місцевого самоврядування*.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. 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 основу покладено ідею природних прав територіальної громади, її “суверенітету”. Головні 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 року.

Розглядаючи становлення влади в незалежній Україні, науковці визначають п'ять, а то і сім змін моделей управління на різних рівнях. Однак, систематизуючи ці зміни, більшість з них зачисляють до трьох (Пухтинський), іноді чотирьох (Буряк, Чудновський) періодів, етапів становлення регіональної та місцевої влади. Говорячи про територіальне управління і зміну його форм, частіше розглядають муніципальний розвиток і у первинному поділі визначають такі його етапи.

Перший етап – до 1994 року – пошук різних моделей територіальної влади. У цей час були прийняті Закон “Про місцеві Ради народних депутатів

Української РСР”, нова його редакція 1992 року, Закон “Про представника Президента”, Положення про місцеві державні адміністрації.

Другий етап – 1994-1996 роки – етап конституційних перетворень. На цьому етапі вступає в силу Конституційний договір.

Третій етап – етап конституційного розвитку. Він характеризується прийняттям Конституції України, ратифікацією Європейської Хартії місцевого самоврядування, створенням Законів “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”. Цей поділ зумовлений прийняттям законодавчих актів, що найперше визначають розвиток самоврядування.

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об’єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерною рисою є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування та децентралізація системи. Також це виражається у самостійності територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування в межах конституції України; піднаглядність і підконтрольність.

Місцеве самоврядування в Україні відбувається за принципами: 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 їхніх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування для реалізації покладених на нього функцій має мати визначені законом основні права. По-перше, обов’язковість виконання актів органів місцевого самоврядування має забезпечуватись правом санкції, тобто правом накладання стягнення за порушення обов’язкових правових актів. По-друге, право нагляду за дотриманням правових актів, яке складається з низки більш конкретних прав (наприклад, право вільного входу уповноважених осіб місцевого самоврядування на підприємства, в установи, організації). По-третє, право примусу, здійснення якого можливе за наявності примусової сили, що пояснює надання місцевому самоврядуванню право утримувати місцеву поліцію.

Важливе значення в системі гарантій місцевого самоврядування має дотримання так званих муніципальних прав громадян. Виділяють дві групи муніципальних прав громадян: колективні, здійснення яких можливе шляхом сукупних дій певної кількості членів територіальної громади та індивідуальні, що належать

кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів. До групи “індивідуальних” прав громадян зачислено: участь у місцевих референдумах, у місцевих виборах; письмові або особисті звернення до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст.38-40, 55, 56 Конституції України).

У системі місцевого самоврядування посадова особа сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і виконує свої повноваження на постійній основі. За правовим статусом він, відповідно до Конституції, є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання. Сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об’єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України [73, с.175].

Реальність та ефективність місцевого самоврядування будь-якої країни визначається передусім спроможністю його головних суб’єктів самостійно виконувати функції місцевого самоврядування. Одним із головних механізмів державного управління, що дає змогу закріпити таку спроможність, є законодавче закріплення можливостей і гарантій розвитку первинних суб’єктів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування здійснюють територіальні громади сіл, селищ, міст безпосередньо та через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Територіальна організація самоврядування в Україні заснована на об’єднанні загальнодержавних і місцевих інтересів.

Поняття місцевого самоврядування подано в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. у ст. 3, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У ч. 1. ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” наводиться нормативне визначення цього поняття: “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”.

У Конституції України ст. 5 визначено: *“Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”*. З цього можна зробити перший висновок – органи місцевого самоврядування є органами влади, відмінної від влади державної.

Частина 2 ст. 19 Конституції України визначає: *“Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”*. Тому другий висновок можна зробити такий: повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами. Актами виконавчої влади таке регулювання неприпустиме.

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснює територіальна громада в порядку визначеному законом безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й 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 [32].

Отже, **сучасна система місцевого самоврядування в Україні охоплює такі елементи:**

територіальну громаду, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження головно виконують їхні органи, а саме:

сільські, селищні, міські, районні в містах ради (представницькі органи базового рівня), що складаються з депутатів, які обирає населення відповідних територіальних одиниць строком на чотири роки, працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів. Вони наділені правом виступати від імені територіальних громад, представляти і захищати їхні інтереси перед державою й іншими суб’єктами суспільних відносин, приймати рішення, які є обов’язковими для виконання на відповідній території; *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).

Однією ж з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст 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 активнішого 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 зачисляють також *районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їхні виконавчі органи*.

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- у сфері бюджету, фінансів та цін;
- у питаннях управління комунальною власністю;
- у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського транспорту і зв’язку;
- у галузі будівництва;
- у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту;
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- у сфері соціального захисту населення та інших.

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. Стаття ж 142 визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти та природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад. Якщо немає цієї основи, тобто немає місцевого бюджету і комунальної власності, то, отже, немає і місцевого самоврядування, немає самоврядності [32].

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громади, району, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень різні. Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їхні повноваження не перетинаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою.

Існують різні визначення поняття “*місцеве самоврядування*”. Деякі автори зазначають, що місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі державні та

громадські елементи, а органи місцевого самоврядування виконують самоврядні та делеговані державними органами влади повноваження. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У цьому визначенні не зазначено такого важливого аспекту місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

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 на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та 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 активнішого 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.

Функції місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України основні напрями і види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування багатоманітні і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Функції місцевого самоврядування поділяються за об’єктами – політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування [280].

Як відомо, першочергове завдання, яке стоїть перед Україною – зміцнення засад правової, демократичної, соціальної держави. Для виконання цього завдання треба укріпляти взаємовідносини “держави – регіони – територіальні громади”. Враховуючи принцип розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. Разом з тим надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею “надлишкових” повноважень максимально наближеним до населення суб’єктам, тобто децентралізацією.

Засади регіональної влади в Україні визначені Конституцією і за принципами організації загалом відповідають європейській змішаній елітній моделі. Ця модель ґрунтується на поєднанні прямого державного управління та місцевого самоврядування. В минулому відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням склалися не на користь самоврядування і неповною мірою відповідали демократичним засадам, закладеним в Європейській Хартії про місцеве самоврядування [174]. Зазначимо, що децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів. Однак передусім нагадаємо, що децентралізацію задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а “поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади”. Тобто, в наших реаліях децентралізація – це “поєднання”, яке відображає постійні коливання українського суспільства та його політику між Сходом і Заходом.

Зазначимо, що ідею децентралізації управління в Україні почали обговорювати з часу здобуття Україною незалежності. Перші кроки стосовно децентралізації управління були здійснені із прийняттям Конституції України в 1996 році. Ідея місцевого самоврядування знайшла своє відображення у прийнятому в травні 1997 р. Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, а у липні 1997 р. Україна приєдналася до Європейської Хартії місцевого самоврядування. У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” наголошується, що територіальне самоврядування здійснюється безпосередньо та через сільські, селищні, міські Ради та їхні виконавчі комітети, а також через районні й обласні Ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [174].

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є: час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо); реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їхнього походження тощо; період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки значно коротший; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення; мінімізація бюрократизму, тобто, взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття “спільної справи” в обох сторін; звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення, тощо; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дає змогу швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського

потенціалу, підвищення мотивації праці; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень.

Отже, децентралізація – це передача повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Мета реформи місцевого самоврядування – забезпечити його спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це відбувається через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. І навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний європейський і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Суб'єктами громадського управління є недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи. Вони виступають як суб'єкти публічного управління тільки від свого імені і лише для вирішення питань, що визначені їхніми статутними документами.

Громадське управління у публічній сфері здійснюють також органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні). Вони утворюються і функціонують відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. і є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

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

Закон України “Про громадські об'єднання” визначає громадську організацію як “громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи”, тобто це одна з організаційно – правових форм громадських об'єднань в Україні. Спільними для всіх громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності і гласності.

1.5. Адміністрація в публічному управлінні

Слово “адміністрація”, яке походить від лат. *“ministrare”* (“служити”), означає підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [164].

У словнику Організації Об'єднаних Націй подано переклад категорії “*public administration*” шістьма мовами. Української серед них немає, російською це по-

значено як “государственное управление”. Зазначене видання підготовано для забезпечення взаєморозуміння на міжнародному рівні, але дослідження змісту цих понять свідчить про те, що це питання заслуговує ґрунтовнішого вивчення.

Одним із напрямів зміцнення держави як засобу задоволення суспільних і приватних інтересів став розвиток теорії бюрократії як раціональної форми організації. Саме в цей період – приблизно між 1950 та 1970 роками ХХ ст. – публічна політика у світі справді досягла розвитку, а державне управління почало занепадати. Наприкінці 1970 років межа між публічним і приватним, а також між політикою і управлінням дедалі більше втрачала чіткість. Доводилося, що розмежування між приватним і публічним треба залишити ринку, а саме через свободу вибору. Цей перехід від нового лібералізму до нового права в публічній політиці найчіткіше виявляється в посиленні ролі менеджменту в державному секторі й занепаді державного управління.

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

На думку професора О. Ю. Оболенського, адміністрування є необхідним для публічного управління, оскільки без нього неможливо вирішити багато питань. Головне в дискреційних (дії на свій розсуд) повноваженнях – це право адміністративним шляхом вирішувати питання осіб і установ, які не підпорядковані керівнику в межах закону і його повноважень.

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають *підзаконні акти* (наприклад, акти уряду чи акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування). Ці акти можуть формуватися на підставі повноважень представницьким органам (парламент, ради всіх рівнів) [164, 162 – 263].

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. *Адміністрування* – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [164].

Публічна адміністрація – система публічних інституцій та їхньої діяльності. У цьому випадку поняття “публічне” є “спільне, доступне для всіх, яке служить всім”.

Узагальнення підходів науковців дає змогу виокремити такі складові змісту публічного адміністрування:

- одночасні процеси формування політики й керування у рамках цього політичного курсу;
- розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;
- організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;
- формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;
- процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, яке ґрунтується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, які мотивуються лише суспільними інтересами, однаково слугують будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;
- діяльність щодо збирання й обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологи), діяльності урядових агенцій [73, 243].

Аналіз наведених підходів підтверджує попереднє припущення з приводу того, що публічне адміністрування охоплює систему державної виконавчої влади і місцеве самоврядування, і є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики.

Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів ширшого поняття – управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети.

Публічне адміністрування – це той сектор управління, який є в “політичному оточенні”. Зміст адміністрування близький до такого, що визначено в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт. *“Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави”.*

Головні ознаки таких методів:

- а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців, визначаючи їхні обов'язки, норми поведінки та видання конкретних вказівок;
- б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню;

в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності.

Під наведені ознаки підпадає, найперше, виконання законів, які визначають певні норми поведінки, є прикладом одностороннього вибору способу розв'язання ситуації, підлягають обов'язковому виконанню, порушення цих вимог спричиняє юридичну відповідальність [73].

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

Адміністрування – бюрократичний метод управління командними засобами. **Адміністрування** – цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів і підзаконних актів, виконання частини головних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, які супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю головно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта й об'єкта за стан системи.

Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, району у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна), щоб забезпечити гідні умови життєдіяльності людей, які проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [122].

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади (рис. 1.5) і розглядають як: професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

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

- пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою);
 - мають важливе значення у формуванні державної політики;
 - є частиною політичного процесу;
 - значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;
- пов'язані з багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах [73, 244].

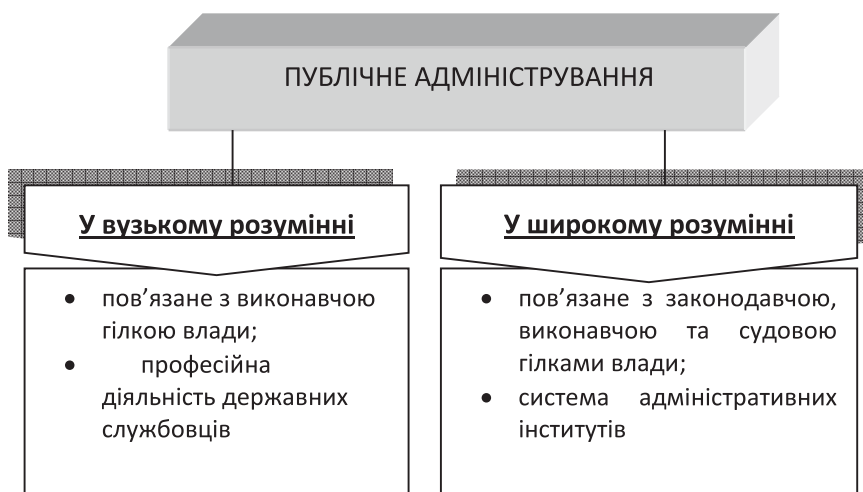


Рис. 1.5. Вузьке та широке розуміння публічного адміністрування

У першому офіційному американському виданні "Вступ до вивчення публічного адміністрування" (Леонард Уайт, 1926. *Авторський правопис збережено.* – прим. ред.) наведено чотири вирішальні припущення, які формують основу публічного адміністрування:

1. Адміністрування є процесом, який безперервно здійснюється на федеральному, державному та локальному рівнях.
2. Основа для вивчення менеджменту, не права.
3. Адміністрування залишається мистецтвом, але ідеал перетворення на науку є реалістичним і вартим.
4. Адміністрування стає і буде продовжувати бути серцевиною проблем сучасного уряду.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади; по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їхньою надмірною централізацією.

Причинами такого стану:

- неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;
- неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- неефективне місцеве самоврядування; немає паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед головних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити такі:

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

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Подати визначення терміна “публічний”.
2. Подати визначення терміна “управління”.
3. Подати визначення терміна “публічне управління”.
4. Описати еволюцію моделі “публічного управління”.
5. Проаналізувати підходи науковців до терміна “публічне управління”.
6. Назвати складові “публічного управління”.
7. Подати визначення терміна “державне управління”.
8. Органи державної влади, як суб’єкти державного управління.
9. Подати визначення терміна “місцеві державні адміністрації”.
10. Подати визначення терміна “місцеве самоврядування”.
11. Подати визначення терміна “громадська організація”.
12. Проаналізувати механізм “публічного управління”.
13. Подати визначення терміна “публічне адміністрування”.
14. Структурні складові “публічного управління”.

Тестові завдання

1. Дефініція поняття “децентралізація” означає:

1) спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня;

2) розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення;

3) ієрархічні відносини контролю-підпорядкування між суб’єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб’єктом – з іншого;

4) право приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і які обирають зацікавлені громадяни.

2. Змістовність поняття “урядування”:

1) управлінський вплив уповноваженого суб’єкта на підпорядковані органи та зобов’язаних осіб;

2) захист прав;

3) надання адміністративних послуг;

4) все зазначене правильне.

3. Виділяють такі основні види децентралізації за суб’єктами та сферами впливу:

1) територіальна децентралізація;

2) функціональна децентралізація;

3) предметна децентралізація;

4) все зазначене правильне.

4. Дефініція поняття “деконцентрація” означає:

- 1) спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня;
- 2) передача прав прийняття рішень між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням;
- 3) розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення;
- 4) все зазначене правильне.

5. Наукове, обґрунтоване системою визначених причинно-наслідкових зв'язків і закономірностей виявлення стану та вірогідних шляхів розвитку явищ і процесів – це:

- 1) програма;
- 2) програмування;
- 3) цільова комплексна програма;
- 4) прогнозування.

6. Виділяють шляхи інтеграції держави до світового господарства:

- 1) еволюційний і прискорений;
- 2) залучення та інтеграція;
- 3) приєднання добровільне та примусове;
- 4) територіальне об'єднання та союзи.

7. Назвати об'єкти регіональної економічної політики:

- 1) економічний район;
- 2) регіон;
- 3) місто;
- 4) територіальні утворення, які треба розглядати як системи певного підпорядкування, у межах яких здійснюється державне управління та місцеве самоврядування.

8. Назвати суб'єктів регіональної економічної політики:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) місцеві державні адміністрації;
- 4) центральні, регіональні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які у межах своєї компетенції вирішують питання, що пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів.

9. Головні етапи прийняття рішень:

- 1) робота з інформацією;
- 2) підготовка варіантів рішень;
- 3) оцінка ефективності виробничого варіанта;
- 4) все перелічене вище.

10. Непомітна, але важлива інформація, яку упускають менеджери в процесі прийняття рішень, і призводить до помилкових рішень з великими збитками – це:

- 1) політичний ризик;
- 2) сценарне планування;
- 3) міжнародні рішення;
- 4) інформація “Касандри”.

11. Прогнози можна класифікувати за:

- 1) ступенем контролю та масштабом;
- 2) функціональною ознакою та часом;
- 3) об'єктом і кількістю об'єктів;
- 4) все перелічене вище.

12. Державна влада – це:

- 1) державні закони та їхні вимоги;
- 2) вибрані народом представники, їхні функції управління;
- 3) об'єктивні природні та суспільні закони;
- 4) все зазначене правильне.

13. Державні закони – це:

- 1) норми та правила відносин людей;
- 2) об'єктивні суспільні закони;
- 3) об'єктивні природні закони.
- 4) все зазначене правильне.

14. Урядові заклади, науково-дослідні, проектно-конструкторські установи, конструкторські бюро, проектні заклади, які беруть участь у безпосередньому виробництві, – це:

- 1) інституційна інфраструктура;
- 2) виробнича інфраструктура;
- 3) соціальна інфраструктура.
- 4) все перелічене вище.

15. Назвати правильне співвідношення державних законів і державної влади:

- 1) верховенство закону над владою;
- 2) закони держави та влада рівні;
- 3) кожний важливий по-своєму;
- 4) все зазначене правильне.

16. Основний міжнародний документ країн-членів Ради Європи:

- 1) Європейська хартія місцевого самоврядування;
- 2) Конституція;
- 3) Освіта для демократичного громадянства;
- 4) все зазначене правильне.

17. Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, було прийнято в:

- 1) 1980 р.;
- 2) 1948р.;
- 3) 1956 р.;
- 4) 1985 р.

18. Ланка виконавчої влади в областях, районах, місті Києві – це:

- 1) місцеві державні адміністрації;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) органи виконавчої влади;
- 4) правильної відповіді немає.



Тема 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- 2.1. Структурні складові публічного управління.**
- 2.2. Функції публічного управління.**
- 2.3. Адміністративна послуга як функція публічного управління.**
- 2.4. Українська модель публічного управління та адміністрування.**
- 2.5. Принципи публічного управління.**

2.1. Структурні складові публічного управління

На думку О.Ю. Оболенського, спеціальна наукова теорія “Публічне управління” має певні структурні складові: філософські засади, понятійно-категоріальний апарат, концептуальні ідеї, виявлення закономірностей і методи дослідження.

Філософські засади, які є першим структурним компонентом спеціальної теорії, що характеризують онтологічні та гносеологічні аспекти. Саме він визначає суб’єкт, об’єкт, предмет публічного управління, його сфери, сутнісні протиріччя та зв’язки, основний понятійно-категоріальний апарат.

Філософське обґрунтування публічного управління полягає у визначальних складових:

- вивчення природи управління в суспільстві, громаді, колективі та його генезису, сутності й управління, пізнання об’єктивності управління справами суспільства, громади та колективу;
- природа та обсяг знань про управління справами суспільства; дослідження загальних передумов пізнання феномену публічного управління, виявлення умов його достовірності та істинності; аналіз проявів публічного управління як результату знання, що виражає реальний, дійсний стан публічного управління;
- пізнання об’єктивності відносин у системі суб’єкт – об’єкт публічного управління, фундаментальних основ управління суспільством і колективом, його принципи;

- формування та реалізація цінностей і цілей людського колективу, громади та суспільства як предмета публічного управління та визначальних чинників, що формують і визначають управлінський вплив;
- пізнання складових публічної сфери як взаємопов'язаних систем, що визначають управлінські впливи на суспільство, громаду;
- поведінка людини під час реалізації публічного управління та формування публічно активного, відповідального члена колективу, громади, суспільства, зокрема співвідношення етики та реальної поведінки;
- відносини між особами, громадами, групами інтересів і суспільством у процесі управління справами колективу, громади, суспільства;
- виявлення та забезпечення прав, свобод і відповідальності особи, органів публічного управління, їхнє співвідношення в процесі публічного управління, під час вирішення конфліктів інтересів особи, людського колективу, громади, держави, суспільства;
- сутність і співвідношення самоврядування, публічного управління, державного управління, функціонального, галузевого, регіонального та управління громадами, централізованого управління та самоврядування, централізації та децентралізації, концентрації та деконцентрації, організації та самоорганізації;
- естетика управлінської діяльності як мистецтво управління, що формує суспільну думку про результативність і ефективність публічного управління;
- логіка в публічному управлінні, що вивчає форми і закони мислення;
- філософія свідомості та відповідальності в публічному управлінні [108, с. 6].

Друга складова – понятійно-категоріальний апарат. Саме в поняттях і категоріях на рівні високої розумової діяльності людина пізнає дійсність, сутнісні характеристики соціального буття. Можна говорити про наявність широкого понятійно-категоріального апарату, притаманного спеціальній теорії публічного управління. Передусім це поняття, які виробила світова наукова думка та практика: публічна сфера, публічна політика, публічна влада, публічне управління, принципи публічного управління, публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, публічна служба, органи публічного управління, правові та організаційні засади публічного управління, корпоративне публічне управління тощо.

Важливими є поняття системності та інституціональності публічного управління, тобто застосування положень системного аналізу та синтезу і сучасних теорій інституціоналізму в теорії та практиці публічного управління. Вони розширюють її концептуальну основу.

Концептуальні ідеї, які становлять основоположні засади теорії публічного управління – *третья складова.*

1. Публічне управління спрямоване на забезпечення загального блага, суспільних цінностей, цілей, інтересів і потреб.

2. Публічне управління – це цілісність управлінського процесу від ідентифікації інтересу та/чи потреби особи до оцінки результату їхнього вирішення: тобто управлінських процесів: ідентифікації інтересу та/чи проблеми особи, формування інтересів та/чи потреб громади (територіальної, професійної тощо) та представлення їх у публічній політиці, перетворення публічної політики демократичним шляхом у державну політику, реалізація державної політики механізмом держави й оцінювання суб'єктами публічної сфери результатів впровадження державної політики.

3. Публічне управління має системний і інституціональний характер, де системоутворювальними чинниками є цінності, цілі та потреби колективу, громади та суспільства, відношення між суб'єктами публічної сфери мають характер взаємодії та взаємосприяння та регулюються суспільно визнаними інститутами (правилами, нормами, традиціями тощо) та інституціями (органами публічного управління).

4. Публічне управління – засіб консолідації громади та суспільства навколо бачення майбутнього громади та суспільства, національної ідеї тощо, а також засіб забезпечення солідарності громад і суспільства, держави у визначенні цінностей і цілей розвитку суспільства і шляхів їхнього досягнення, збереження тощо.

5. Публічне управління надає сутності управлінської діяльності характер спрямованості на цінності, цілі та потреби громади, відкритості, солідарності, раціоналізму та безпосередньої причетності особи до вирішення проблем громади; забезпечує результативність і ефективність управлінського процесу за рахунок доцільного та своєчасного використання ресурсів на підставі сучасних методів управління.

6. Суб'єкти публічної сфери є органічними складовими єдиного публічного управлінського механізму й орієнтовані на цінності (у тім числі й соціальна справедливість), цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного управління.

7. Результати діяльності публічної сфери, її складових і матеріальних додатків механізму публічного управління є основою оцінювання результативності й ефективності функціонування системи публічного управління та її суб'єктів.

8. Управлінська ланка публічного управління має бути організована у публічну службу відповідальну перед громадянами, яким служить, та перед політичним керівництвом за реалізацію публічної політики.

9. Публічне управління спонукає до емансипації творчої активності особи, синергетики активності громади та суспільства [108, 88].

*Четвертою складовою спеціальної теорії публічного управління є розвиток понятійно-категоріального апарату та концептуальних ідей публічного управління як основи для **виявлення закономірностей**.*

Саме сукупність цих закономірностей формує науковий образ публічного управління. Як відомо, сучасна наука дисциплінарно організована і в розвитку її галузей особливу роль відіграють схеми-образи та моделі публічного управлін-

ня, завдяки яким фіксуються головні характеристики реальності, що вивчається. Моделювання як метод дослідження публічного управління та створення його теоретичної моделі допоможе глибше пізнати його властивості та виробити практичні рекомендації.

Виділяють такі головні закономірності та закони публічного управління.

1. Закон залежності управління конкретним суспільством від закономірностей розвитку світу та світової цивілізації.

2. Закон обумовленості системних і інституціональних засад публічного управління базовими цінностями суспільства.

3. Закон системності публічного управління.

4. Закон ціннісно-ситуативного спрямування публічного управління.

5. Закон необхідності посилення регулювання й управління суспільними процесами.

6. Закон “необхідного багатоманіття” “управляючих впливів”.

7. Закон участі населення, груп інтересів і громадян в публічному управлінні, підвищенні його результативності, ефективності й відповідальності.

8. Закон соціально-професійної стратифікації та функціонування механізмів соціальної мобільності, формування й функціонування еліт.

П'ятий структурний компонент теорії публічного управління – методи. У вивченні стану та процесів публічного управління може бути використаний увесь арсенал наукових методів. Методологія публічного управління як науки є, по суті, певним способом організації дослідження. Методика й методологія досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета аналізу (публічне управління, публічна сфера та їхні складові), з іншого – міждисциплінарним характером самої теорії публічного управління. Для модернізації публічного управління визначальним є розуміння необхідності методологічного врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя [108, 55].

Публічне управління як об'єкт наукового пізнання – це складне та багатопланове утворення, основою якого є концепція, що впливає з взаємозв'язку таких чинників:

- політики та права;
- управління й влади;
- політичної системи та суспільства загалом;
- взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

Предметом публічного управління є проблеми сутності і специфіки публічного управління, його закони, принципи, форми і методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного управління. Професор О. Ю. Оболенський зазначив, що суб'єктом і об'єктом управління є колектив людей – громада: це громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, а також суб'єкти громадянського суспільства, у тім числі недержавні (об'єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні та інші об'єднання. А управлінською

ланкою суб'єктів управління є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їхні виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями та їхні виконавчі структури.

За словами професора О. Ю. Оболенського, предметна ділянка публічного управління охоплює такі поняття: держава, політика, публічне управління, влада. Концепція, що є основою навчальної дисципліни, виходить із взаємозв'язку політики, права, управління та влади. Тобто, публічне управління є наукою політичною та правничою.

Вище ми згадували поняття соціальне управління, а це пов'язано з правовим регулюванням суспільних відносин і поведінки людей. Отже, крім політико – правового аспекту, існує ще соціальний аспект. Говорячи про соціальний аспект, ми розуміємо, що публічне управління втілює в собі взаємодію держави як ядра політичної системи на суспільство в цілому, а також взаємодію його з різними елементами соціальної системи.

Отже, предметна ділянка публічного управління формується з сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують взаємодію явищ і суспільства як суб'єкта й об'єкта управління та самоуправління.

*Отож, у широкому розмінні предметом теорії **публічного управління** є функціональний аналіз держави, її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин [108, 260].*

У контексті реалізації задач публічної сфери відбувається розмежування понять “децентралізація” і “деконцентрація”.

Різні науковці по-різному трактують поняття “децентралізація” та “деконцентрація”. Розглянемо деякі з таких тлумачень. Як відомо, децентралізація є політикою центральної влади з передачі місцевим органам влади (органам самоврядування) низки компетенцій, які до цього здійснювалися державою. Отже, **децентралізація** – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру, щоб оптимізувати та підвищити ефективність управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій і компетенції органів влади, їхній розподіл за функціональними та галузевими принципами. Аналіз понять “децентралізація” та “деконцентрація” дає змогу використовувати їх у різних значеннях. Науковець І. Грицьак зазначив, що “останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюються процеси деконцентрації і децентралізації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, в першу чергу, передачу повноважень центральної

влади непередставницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам)” [54].

На думку французьких адміністративістів, близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки **деконцентрація** – це лише “техніка управління” [39], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж, відповідно, передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по ставленню до центральної влади. Автор А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає у тому, що “політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування”. Варто наголосити, що децентралізація – не одноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а як комплексний процес, що охоплює такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи [109].

Переваги та позитивні наслідки децентралізації: час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо); реалізація рішення відбувається за участі суб’єкта прийняття рішення або під його відповідальність; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел походження тощо; період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і, навпаки, значно коротший; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення; мінімізація бюрократизму, тобто, взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття “спільної справи” в обох сторін; звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що допомагає швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, ефективніше використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці; об’єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень.

Отже, **децентралізація** – це передача повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Мета реформи місцевого самоврядування – забезпечити спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення

територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це відбувається через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний європейський та власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад [310].

2.2. Функції публічного управління

Поняття “функція” (лат. *functio* – виконання) багатозначне. У найширшому розумінні функція – це обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль [130, с. 536]. У перекладі з латинської *functio* – це виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль.

У суспільних науках під функцією здебільшого розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що відіграє певний елемент соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп і класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [140, с.397].

Р. Мертон сформував функції і визначив їх як об'єктивний наслідок, сприятливий для пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції. *Функції і дисфункції поділяють* на явні (очевидні для учасника системи) і латентні (приховані). Визначена в діяльнісних термінах функція – це форма діяльності, характерна для елемента системи чи системи в цілому; діяльність органу, коло обов'язків органу управління.

Отже, функція – термін, який має не одне значення. На відміну від загальних понять права та принципів права, щодо яких сформувались більш-менш усталені погляди сучасних дослідників, поняття функцій ще потребує аналізу, а також нових теоретичних і методологічних підходів до визначення [28, с. 10].

Загальне визначення поняття “функція” пропонує В. М Протасов. Він вважає, що функція – це та діяльність, той вплив, які має здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія тощо), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [167, с. 27].

У публічному управлінні функції відображають його зміст. **Зміст публічного управління** – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їхня кількість і

різноманітність свідчить наскільки складним є публічне управління. Функції самотійні, об'єктивні та універсальні використовують у різних сферах публічного управління. Вони взаємопов'язані та взаємозалежні, тісно інтегровані в процес публічного управління, становлять єдине ціле з ним. Їхня сукупність розкриває управлінський процес. Отож, функції публічного управління – це самотійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації. Функції публічного управління виконуються через форми та методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління. **Форми публічного управління** – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного управління. **Методи публічного управління** – це способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Зміст, форми та методи публічного управління перебувають під регулятивним впливом норм адміністративного права і вони є адміністративно-правовими.

Кожна функція, її зміст визначається метою, яка стоїть перед кожним органом публічного управління та державою в цілому. Мета – уявлення про напрями та отримані результати в процесі публічного управління. За своїм змістом вони об'єктивні й обумовлені матеріальними і організаційно-правовими умовами управлінських процесів. Зважаючи на мету, визначається систематизація функцій публічного управління. Можливою є їхня систематизація залежно від об'єкта управління, кінцевого результату тощо. Крім того, вони поділяються на внутрішні (управління в середині державної керуючої системи) та зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні та ін.

Традиційний і найпоширеніший 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 і контроль.

Прогнозування є науковим передбаченням, системним аналізом системи, структури учасників управлінського процесу, його динаміки та перспектив розвитку. Прогнозування – це засіб прийняття управлінських рішень задля визначення змісту соціальних процесів, стану учасників управління шляхів і строків досягнення цілей управління. Прогноз – це документ, у якому фіксуються можливі напрями досягнення цілей публічного управління.

Планування – це визначення напрямів і завдань розвитку публічного управління на відповідний період, його методів і засобів реалізації, строків виконання визначених цілей, матеріальних ресурсів, необхідних для їхнього досягнення, кількісних і якісних показників розвитку процесів у системі публічного управлін-

ня. Планування може бути короткостроковим, середньо і довгостроковим. Відповідно до обсягу завдань, що вирішуються в процесі публічного управління, воно може бути тактичним і стратегічним.

Регулювання – це забезпечення зв'язків між структурними елементами управлінських систем. У публічному управлінні воно виконується через визначення правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду управлінської системи, які обов'язкові для всіх учасників цієї системи. Регулювання є організацією контролю за додержанням цих правил, притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням їхньої поведінки. Мета регулювання – створення необхідних економічних, правових та організаційних умов діяльності управлінських систем.

Координація допомагає узгоджувати діяльність різних елементів управлінських систем публічного управління. Через координацію досягається взаємодія між відповідними структурними підрозділами, ланками управлінських систем, забезпечуються єдність і впорядкованість усіх стадій управлінської діяльності.

Облік – це збирання, опрацювання, аналіз і зберігання інформації про стан та динаміку розвитку управлінської системи, стан матеріальних можливостей учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін. За його допомогою суб'єкти публічного управління мають інформацію про досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень.

Контроль – це визначення того, як забезпечуються прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дає змогу зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити й усунути недоліки. Мета контролю – виявляти помилки у процесі управління, своєчасне виправлення та недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами та фактичними діями.

Спеціальні функції публічного управління дають змогу визначити особливості й умови публічного управління. Вони визначають специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображають особливості й умови управління і передусім економікою, соціально-культурною, і адміністративно-політичною сферами [31, с.26].

Спеціальні функції публічного управління, що здійснюються Кабінетом Міністрів України, перелічені в ст. 116 Конституції України. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підтримання законності та правопорядку; додержання прав, свобод, законних інтересів громадян. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління розмежовуються також на всіх рівнях галузевих систем управління, наприклад, освіта і наука, сільське господарство, збройні сили та ін.

Допоміжні функції публічного управління – це кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство. Від них залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці вони взаємодіють між собою та становлять єдину систему впливу суб'єкта на об'єкт публічного управління [31, с. 26].

2.3. Адміністративна послуга як функція публічного управління

Варто зазначити, що окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга. Етимологічне значення терміна “послуга” визначається як особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства.

В Україні поняття “послуга” наведено в різних нормативних актах, наприклад, у законах: “Про громадянство”, “Про об'єднання громадян”, “Про органи реєстрації актів громадянського стану”, “Про імміграцію”, “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, “Про стандартизацію”, “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг” та інших. У перерахованих нормативно-правових актах України його використовують у словосполученнях “адміністративна, державна, публічна, управлінська послуга”. Його вибір, пов'язаний і залежить від змісту діяльності органів публічного управління. Увага звертається на виконання обов'язків органів публічного управління перед громадянами, через правове забезпечення необхідних умов щодо реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів [31, с. 26].

Ознаки послуги:

а) це діяльність, спрямована на задоволення потреб фізичної чи юридичної особи;

б) це матеріальне благо, оскільки створюється корисний ефект матеріального характеру, має особливу споживчу вартість – корисний ефект (задоволення потреб особи);

в) послуга не має майнового вираження, а тому не може бути передана іншій особі.

У п. 1 ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” (від 6 вересня 2012 р.): **адміністративна послуга** – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Для українського адміністративного права адміністративні послуги є новим видом правових відносин, що складаються між органами публічного управління та фізичними і юридичними особами.

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

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

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

Адміністративні послуги, що надаються суб'єктами публічного управління, за своїм змістом є управлінськими, оскільки обумовлені владно організуючими повноваженнями публічної служби. І.П. Голосніченко стверджує, що саме організаційний (управлінський) характер дій, за допомогою яких створюються умови щодо реалізації прав приватними фізичними та юридичними особами, є основою змісту адміністративних послуг [50, с. 126].

Не адміністративними є послуги, які непов'язані з прийняттям владних рішень, наприклад, медичні, освітні та ін. Недоцільно зачисляти до адміністративних послуг:

а) дії суб'єктів публічного управління, які здійснюються за їхньою власною ініціативою, без залучення заявника;

б) дії органу публічного управління, які здійснюються за зверненням органу влади;

в) дії, які мають трудовий чи службовий характер;

г) дії, які пов'язані з вирішенням суперечок між суб'єктами, які звернулися до органу публічного управління [31, с.26].

Крім того, згідно зі ст. 2 зазначеного Закону його дія не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття права на конкурсних засадах; 13) набуття права стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [31, с.27].

Умовами надання адміністративних послуг можна назвати: а) право на вільний розсуд суб'єкта публічного управління у разі проведення відповідних дій і прийнятті рішень; б) право відповідного суб'єкта на відмову реалізувати своє право на звернення про надання послуг.

Ознаки адміністративних послуг:

а) надаються лише за заявою фізичної або юридичної особи. Заява – це вид звернення особи, що містить прохання (вимогу) про вчинення певних дій і прийняття рішення тим, кому адресовано звернення;

б) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення права й обов'язків особи;

в) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;

г) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Суб'єктами звернення за адміністративними послугами є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Використаний у законі інституційний, а не функціональний критерій визначення суб'єктів надання адміністративних послуг означає, що інші суб'єкти такого права не мають.

Вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів і виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тім числі в суботу – не менше шести годин;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Зауважимо, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою

(рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Строк поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, у тім числі фізична особа підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, визначених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта. Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій чи усній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їхнього управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги).

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тім числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, які належать до сфери їхнього управління.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані: 1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом; 2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не перед-

бачено законом; 3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги [31, с. 28].

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, у тім числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг. Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тім числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення [31, с. 28].

При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян відбувається на безоплатній основі. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій і рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (враховуючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Для надання адміністративних послуг утворюється Центр надання адміністративних послуг – постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [31, с. 29].

2.4. Українська модель публічного управління та адміністрування

До головних форм публічного управління та адміністрування в Україні належать: публічно-політичну, правову, інституційну й організаційну. Вони всі у різній мірі використовуються в процесах державотворення, формуванні державних стратегій і політик, публічному адмініструванні. Розглянемо форми публічного управління.

Правова форма публічного управління є саме тим механізмом, що відрізняє його від менеджменту й інших форм соціального управління. Вона виявляється у

законодавчій та іншій нормативно-правовій діяльності. Широко використовується в процесах державного регулювання, стимулювання, підтримки.

Публічно-політичну форму використовують для розроблення та реалізації державних стратегій і політик. Широко використовує програмно-цільовий підхід до управління, який, фактично, є інтеграцією організаційної та правової форм публічного управління. Програмно-цільові документи розробляють як програми, проекти, плани, тобто з використанням організаційної форми управління, а для забезпечення їхньої реалізації приймаються у формі нормативно-правових актів, найчастіше постанов Кабінету Міністрів України.

Інституційна форма публічного управління фактично також є інтеграцією організаційної та правової форм управління. Інституалізація певних суспільних відносин відбувається зазвичай шляхом створення відповідних управлінських структур (органів публічної влади й управління), а повноваження та відповідальність цих структур затверджується відповідними правовими актами у певних положеннях про них.

Організаційна форма публічного управління призначена для формування організаційних структур у процесах державотворення, а також налагодження організаційних відносин в них і між ними. Фактично, вона ототожнюється з менеджментом організацій (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація) [171, с. 24-25].

Аналіз публічного управління та адміністрування як системи діяльності дає змогу виділити в ньому такі основні напрями та процеси:

- напрям державного будівництва (державотворення), який реалізується через процеси створення та розвитку системи публічної влади, зокрема охоплює визначення і правове закріплення: форми публічного правління; політичного режиму; територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, основних цілей і функцій держави, їхньої пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; структури органів публічної влади; корекції завдань і функцій органів публічної влади;
- напрям формування державних стратегій і державних політик, який реалізується через процеси розроблення та вдосконалення державних стратегій та державних політик, зокрема охоплює: визначення стратегії розвитку держави, розроблення державних політик за основними напрямами діяльності держави (загальні орієнтири для дій і прийняття рішень); програмування, формування планів дій (формування програм, планів дій, розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів публічної влади); складання бюджету (розрахунок обсягу доходів і витрат, розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей);
- напрям публічного адміністрування, який реалізується шляхом організації процесів реалізації стратегій і державних політик, зокрема забезпечує безперервну організацію всіх зазначених процесів, оперативне і тактичне управління різними суспільними сферами, галузями та відносинами для досягнення визначених цілей і вирішення завдань держави (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Модель основних напрямів, процесів і форм здійснення публічного управління та адміністрування

Розглянемо найсуттєвіші сфери практичного застосування рішень і впливів за основними напрямами публічного управління в Україні, при виділенні яких використано низку положень Конституції України [171, с. 22].

Відомо, що в будь-якій науці обґрунтованість теоретичних висновків і цінність практичних рекомендацій щодо вирішення тієї чи іншої приватної проблеми безпосередньо залежать від правильного розуміння явищ і процесів, які щодо цієї проблеми є більш загальними, від методології підходу до її вирішення, світоглядних і загальнонаукових основ. З урахуванням цього методологічного положення треба усвідомити поняття “управлінське рішення”, його роль і місце в управлінні організаціями. Важливе значення для теорії і практики управління має також правильне і єдине тлумачення застосовуваних термінів. Ще Р. Декарт радив: “Уточнюйте значення слів, і ви позбавите людство від половини оман”. З урахуванням того, що саме визначення управління трактується по-різному, треба роз’яснити зміст поняття “управлінське рішення”.

Управлінське рішення – це результат творчого цілеспрямованого аналізу проблемної ситуації, вибору шляхів, методів і засобів її вирішення відповідно до

цілі системи менеджменту. **Управлінське рішення** – це початковий і основний момент в організації діяльності кожного керівника. У зв'язку з цим управлінське рішення можна розглядати як основний зміст процесу управління і важливий інструмент системного підходу до управляючого об'єкта. Кожне підприємство є не тільки виробником продукції, а й складовою частиною суспільства. Тому, приймаючи управлінське рішення, потрібно враховувати не тільки економічну сторону діяльності, а й сукупність соціальних, ідеологічних, моральних та інших відносин.

Прийняття рішення є основою управління. Своєчасно прийняте науково-обґрунтоване рішення стимулює виробництво, а слабе, або несвоєчасно прийняте – знижує результативність праці. Відповідальність керівника за прийняття рішень дуже висока, особливо службовців державного рівня. Керівник не має права приймати непродуманих і необґрунтованих рішень.

Потреба в прийнятті рішень обумовлюється зовнішніми та внутрішніми обставинами. Імпульсом до прийняття управлінського рішення є необхідність ліквідувати проблеми, зменшити її актуальність.

У літературі термін “*управлінське рішення*” вживають у декількох значеннях:

- обдуманий намір зробити будь-що, що припускає попереднє усвідомлення цілей і засобів дії;
- процес вироблення і прийняття найкращого варіанта (альтернативи) для вирішення виниклої проблеми або завдання;
- фіксований управлінський акт;
- вольовий акт керівника організації за вибором варіанта діяльності її персоналу у разі досягнення поставленої мети.

Поняття “управлінське рішення” треба відрізнити від поняття “рішення взагалі”. Людина протягом життя приймає безліч рішень: у бізнесі, виробництві, особистих відносинах, повсякденному житті, але далеко не всі вони належать до управлінських. Найважливішою ознакою управлінського рішення є його безпосередня спрямованість на організацію колективної праці. Крім того, управлінське рішення як керуючий вплив на колективну працю приймає не всякий працівник, а лише суб'єкт управління – керівник організації (лінійний менеджер) або колегіальний орган (рада директорів). Суттєвою ознакою управлінського рішення є його прийняття лише в тому випадку, коли потрібно задіяти всю систему управління організацією, включити весь її механізм управління.

Теорія і практика управління підтверджують таке:

- прийняття управлінських рішень пов'язане з переробкою інформації, що належить до розв'язуваної задачі, і вибором на основі її аналізу і синтезу найліпшого варіанта дій;
- варіант дій вибирають на підставі критеріїв, обмежень і певних правил;
- система критеріїв і правила прийняття управлінських рішень ґрунтуються на знанні закономірностей управління, обліку особливостей об'єкта прийняття

рішень і конкретної ситуації, в якій воно приймається;

- процес прийняття управлінського рішення охоплює елементи наукового знання, творчості та мистецтва управлінської діяльності;

- конкретні управлінські рішення за специфічним змістом розрізняються, але мають також суттєві загальні властивості. Наприклад, у певний клас управлінських (організаційних) рішень звичайно входять відповіді на такі питання: яка мета (або цілі); які можна використовувати засоби, ресурси, потрібні для досягнення цієї мети; якими є завдання структурних підрозділів керованої організації; які способи варто використовувати для досягнення мети; якими є послідовність і порядок дії персоналу і т. д.

Сутність управлінського рішення виявляється в людській діяльності, роль і місце рішення в процесі управління. Розробка, прийняття та реалізація управлінських рішень – це інтегрований процес людської діяльності, послідовна зміна його станів у разі виконання особами, що приймають рішення, і їх апаратом управління функціональних обов'язків.

Управлінське рішення – це результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними чинниками), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб про те, що рішення оформлені у вигляді документа. Вироблені рішення мають відповідати функціям організації, розв'язувати завдання, а також задовольняти вимогам об'єктивних законів управління.

Управлінські рішення та управлінські впливи з державного будівництва:

- призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування;

- розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом;

- призначення референдумів з питань, передбачених конституцією (зокрема про зміну території країни);

- визначення місії, цілей і функцій розвитку держави;

- забезпечення організації і порядку діяльності парламенту, визначення статусу його депутатів;

- визначення системи центральних органів виконавчої влади;

- утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для виконання повноважень глави держави;

- утворення судів;

- утворення і ліквідація районів, визначення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

- розроблення засад місцевого самоврядування; спеціальних статусів столиці та інших міст;

- визначення та забезпечення правового режиму публічного кордону;
- забезпечення національної безпеки й оборони (затвердження загальної структури, кількості визначення функцій силових міністерств; оголошення стану війни і укладення миру; введення воєнного чи надзвичайного стану; загальна або часткова мобілізація; використання військових формувань у разі збройної агресії проти країни; надання військової допомоги та направлення військових підрозділів до інших держав; допуск військових підрозділів інших держав на свою територію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації);
- забезпечення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ публічної служби, організації публічної статистики та інформатизації;
- забезпечення організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури;
- визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- внесення змін до конституції;
- визначення публічних свят;
- визначення порядку використання та захисту публічних символів;
- визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; порядку застосування мов;
- розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.

Управлінські рішення та управлінські впливи з формування державних стратегій і державних політик:

- визначення стратегій розвитку держави;
- розроблення та прийняття програми діяльності уряду;
- розроблення, прийняття та внесення змін до публічного бюджету;
- розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
- розроблення засад регулювання демографічних і міграційних процесів;

- визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;
- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- створення вільних економічних зон;
- встановлення порядку введення державних стандартів.

Управлінські рішення та управлінські впливи з публічного адміністрування:

- виконання першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;
- нормотворча діяльність;
- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;
- управління об'єктами державної власності;
- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

2.5. Принципи публічного управління

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, які аналізують. У системі публічного управління принципи – головні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, які розкривають зміст законів і закономірностей, мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Суттєвою особливістю принципів публічного управління є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу кон-

кретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

Загалом **принципи публічного управління можна класифікувати** за такими напрямками: загальнометодичні принципи публічного управління; принципи, що регулюють публічне управління як соціально-політичний процес; принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес; принципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес.

Загальнометодичні принципи публічного управління. Пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика слугує формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим чинником узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики слугують основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах. Система управління – інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яку інформацію використовує управляючий суб'єкт. Управляти суспільством і державою – означає діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією.

Принцип об'єктивності провідний у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу – це виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення щодо відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

Принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови порядкування системи. Що менший вимір ентропії, то вища впорядкованість суспільної системи.

Принцип найменшої дії. Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, внаслідок яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя [164].

Публічне адміністрування – цілеспрямована діяльність і її універсальним принципом є вища доцільність дії управляючого суб'єкта. Він становить логічне продовження, доповнення двох принципів економії ентропії та найменшої дії. Він також означає *раціональне використання часу* одного з головних об'єктивних чинників суспільного життя.

Публічне адміністрування – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

Принцип обмеженої раціональності впливає з об'єктивної необхідності поєднувати управління з самоорганізацією суспільства.

Принцип зворотного зв'язку – головний елемент управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. *Принцип* потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [164].

Принципи, що регулюють публічне управління як соціально-політичний процес

1. *Вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу.* Опираючись лише на національний досвід, неможливо вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління – важливе джерело вивчення та збагачення практики керівництва. Тому обов'язкова адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення та використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни.

2. *Демократія* – політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють, невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства. *Принцип демократизму* полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою та суспільством. Для цього їм потрібно: *перше* – доступ до відповідної інформації; *друге* – реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; *третє* – володіти засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, визначених за згодою суспільства; *четверте* – представники суспільства мають бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не повинна бути прихована від суспільства.

3. *Принцип плюралізму* – характерна риса сучасних політичних режимів. *Поняття плюралізму* означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення [164].

4. *Законність і визначення суспільством, тобто легітимність* структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють.

5. Демократизм передбачає широкий розвиток суспільного *самоуправління* – не як протипагу публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління з саморегуляцією сус-

пільства, з його самоорганізацією та самодіяльністю, тобто з суспільним самоуправлінням.

6. *Системний підхід* – фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче розвалює систему. Загальна ціль – це загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси.

7. Одним з основних організаційних принципів публічного управління є *централізм на демократичній основі*. **Централізм** – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополюсність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. *В децентралізації влади й управління мова повинна йти про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. Делегування – основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає головний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях.*

Зміст принципу охоплює комплекс вимог:

1) концентрація влади й управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, в межах законом визначених компетенцій;

2) децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які є органами регіонального та місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності;

3) формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств [164].

8. *Принцип єдності галузевого і територіального управління* є конкретною вимогою реалізації принципу централізму та демократії. Галузевий підхід як вияв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії.

9. *Принципи прийняття державних рішень: принцип поетапного процесу прийняття рішень; принцип єдності цілей, принцип спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності, необхідність дотримання визначених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо* [164, с. 42].

Деякі загальні принципи в певних конкретних умовах набувають певного змісту та форми реалізації. Кожна система буде використовувати принципи, які

відповідають змісту її цілей, характеру функцій і соціально – політичного правлячого суб'єкта.

Більшість вітчизняних науковців і багато зарубіжних вважає, що найдоцільніше виділяти три основні типи економічних систем: система вільного або чистого ринку; система централізовано-планової економіки; система змішаної економіки.

Вивчення і класифікація економічних систем настільки складні, наскільки складна та суперечлива економічна дійсність. Однак існує загальна, об'єднуюча усі соціально-економічні системи ознака: жодна з систем не може існувати і розвиватися, не задовольняючи потреби нації і функціонуючих у цій системі суб'єктів. Сукупне й індивідуальне задоволення потреб відбувається різними методами. Такі відмінності стали основою ще однієї класифікації економічних систем.

Як відомо, центральною складовою соціальної інфраструктури соціально – економічної системи в сучасних умовах є комплекс інституцій відносин, цінностей і норм, який називається *соціальною державою*. В такій державі ринковий механізм доповнюється соціальними елементами. Саме тому система змішаної економіки називається *соціальним ринковим господарством*.

Після Другої світової війни нові німецькі лідери, зокрема Л. Ерхард, зробили важливий внесок у теорію ринкової системи, обґрунтувавши і запровадивши в науковий обіг поняття *“соціально орієнтована ринкова економіка”*.

Соціально орієнтована ринкова економіка – модель соціально-економічного розвитку, для якої характерне переважання приватної власності та ринку, їх поєднання з державною власністю і державним регулюванням, системою соціального захисту населення. Ця модель ринкової економіки втілена в життя у розвинутих країнах. *Соціальний захист у соціально орієнтованій ринковій економіці* передбачає: допомогу в разі безробіття: виплати безробітним, спрямовані на підтримання їхнього життєвого рівня, доки вони знайдуть нову роботу; пенсії за віком: державні виплати особам похилого віку; пенсії у разі непрацездатності: державні виплати особам, які втратили працездатність; допомога малозабезпеченим верствам населення: державні виплати сім'ям, що мають дохід нижчий за прожитковий мінімум; охорону здоров'я: гарантоване медичне обслуговування.

Теорія і практика функціонування ринку в розвинутих країнах засвідчили, що для успішних ринкових перетворень потрібна не одна, а кілька передумов. Треба зрозуміти, що спроби побудувати *“соціалістичну ринкову економіку”* та ще й з централізованою системою управління, в якій домінує неприватна (державна форма) власність на засоби виробництва, нічого не дало країнам Центральної Європи та країнам СНД. З'ясувалося, що домінуюча державна форма власності просто не поєднується з ринковим стилем поведінки суб'єктів ринку. Досвід ринкових країн виявив, що всім їм притаманні спільні фундаментальні характеристики. Причому всі фундаментальні характеристики мають бути притаманні всім суб'єктам ринку. Розглянемо ці характеристики.

Економічна свобода. Це найзагальніший принцип функціонування ринкової економіки. Кожен із суб'єктів ринку вільний у своїх економічних, фінансових і соціальних рішеннях:

- населення (фізичні особи, домашні господарства) регіону має значну свободу вибору, вирішуючи, скільки витратити, де працювати і як заощаджувати;
- підприємства (локальні господарські системи) регіонів і країни володіють значною свободою вибору, вирішуючи, що і як виробляти й де реалізувати готову продукцію;
- регіон (влада області, району, населеного пункту) має значні повноваження, формування і використання регіонального бюджету, регулювання капіталовкладень, розвитку інфраструктури, забезпечення соціального захисту, збереження довкілля тощо.

Права власності. Власність і засоби виробництва є важливою передумовою, оскільки реальна власність на капітал забезпечує реальну економічну свободу його суб'єктові: фізичній чи юридичній особі. Тому важливою є оптимізація пропорцій власності на капітал, зокрема співвідношення приватної та неprivatної власності:

- фізичні та юридичні особи мають чітко визначені права на свою власність, ураховуючи право володіти, користуватися та розпоряджатися нею;
- приватна власність є домінуючою в регіоні і країні загалом в особистій (сімейній) і в корпоративній (акціонерній) формах;
- неprivatна власність є у значній частині регіону (в комунальній і акціонерній) і в незначній частині держави (в акціонерній) формах.

Конкуренція. Ринок передбачає свободу виробничої, торговельної та інших видів діяльності людей в індивідуальній і колективних формах. Кількість виробників за різними видами та формами діяльності необмежена:

- влада країни та регіону стимулює і підтримує ініціативи людей створення підприємств, (фірм) захищає їхню діяльність;
- у більшості галузей виробництва та обслуговування країни та регіону діє безліч конкуруючих постачальників;
- нові підприємства (фірми) за бажанням можуть вийти на вже засвоєний ринок;
- робітники та службовці мають свободу вибору серед великої кількості працівників.

Правові ринкові інституції. Діяльність суб'єктів ринку регулюється правовою базою (Конституцією, законами виробничих відносин, управління).

Це найважливіший аспект діяльності суб'єктів самоуправління і регулювання та відповідними інститутами, наділеними певними функціями.

Правові ринкові інституції визначають права й обов'язки суб'єктів ринку, повноваження управлінських та обслуговуючих структур, свободу ухвалення ними рішень та характер товарообміну: правова основа захищає економічну свободу суб'єктів ринку, об'єкти їхньої власності, результати виробництва і праці, вибір парт-

нерів тощо; свобода товарообміну підкріплюється правовою системою, що охоплює контрактне право, акціонерне право, законодавство про економічні асоціації (для профспілок) і забезпечує вільне створення нових компаній; правова система визначає не лише основні принципи самоврядування, самоуправління підприємств, регіонів, укладання контрактів, створення компаній тощо, а й засоби забезпечення виконання ухвал, рішень чи економічних угод.

*Жорсткі бюджетні обмеження ринку різного рівня господарської організації: підприємства, регіону і навіть домашніх господарств. Формування та використання бюджетних надходжень завжди актуальна проблема для суб'єктів виробництва, управління регіонів і навіть уряду країни. Особливо вона актуальна для регіонів, оскільки їхні бюджети формуються головню від центральних надходжень. Але теорія ринкової економіки стверджує: *доходи окремих осіб, підприємств та організацій залежать насамперед від їхнього* конкретного внеску до економіки, а не від обсягу регіональних чи державних дотацій; доходи бюджету регіону залежать від продуктивної й ефективної діяльності розміщених на його території підприємств, а не від надходжень до центрального бюджету і волі уряду; збиткові компанії, регіони зазвичай не отримують рятівних субсидій, за винятком на ліквідацію наслідків стихійних лих, катастроф тощо; неефективна регіональна влада сама вирішує або йде у відставку.*

Передбачувана державна політика. У ринковій економіці головною дійовою особою є конкретний виробник: власник капіталу, підприємець, бізнесмен, найманий працівник і т.д. Вони визначають форми виробництва, щоб виробляти, скільки і для кого. Регіон регулює соціальні, економічні процеси на своїй території. Держава контролює стратегічні аспекти в цьому регіоні, не втручається у систему виробництва на рівні підприємств, співпрацює з регіоном у сфері пріоритетів капіталовкладень, соціальних і економічних питань. Кожен із суб'єктів ринку чітко знає свої функції та обов'язки, а свої інтереси вирішує у правовому полі за таких умов: населення і підприємства мають змогу прогнозувати свій фінансово-економічний стан, не боячись непередбачуваних поворотів в урядовій політиці; влада регіону має змогу формувати реальний регіональний бюджет, сприяти економічному зростанню підприємств, капіталовкладенням, соціальному захисту та підвищенню рівня життя людей; інфляція тримається на низькому рівні, оподаткування відрізняється стабільністю, а пряме державне втручання у діяльність підприємств, ринків, регіонів є обмеженим і не передбачуваним.

Інтереси і стимули у соціально-ринковій економіці. Ринкова економіка – це насамперед свобода підприємництва. Держава забезпечує усім працювати на себе, а частину доходу передавати тим, хто не зайнятий у виробництві. Отже, зайняті забезпечують розв'язання соціальних питань своїх власних і тих, хто того потребує. Тому соціально-ринкова економіка має забезпечити умови реалізації економічних інтересів і стимулів виробникам, а держава правові основи розподілу створеного виробниками національного продукту між усіма членами суспільства.

Інтереси. Виникають на основі конкретних потреб (у предметі, речі, послугі). *Інтерес* – усвідомлений суб'єктом предмет потреби, який здатний задовольнити її і спонукає до політичних, економічних, правових, соціальних, організаційних дій для заволодіння цим предметом.

Інтереси формуються унаслідок реалізації національних, державних, економічних відносин між суб'єктами – тими, хто бере участь в управлінні країною, виробництві, розподілі та обміні. Основні суб'єкти інтересів, що виникають у процесі відносин державотворення і економіки – це *людина, підприємство, регіон, держава, нація*.

Відповідно й інтереси мають реалізовуватися за таким самим порядком: індивідуальні (приватні); колективні (підприємств і підприємців); регіональні (населених пунктів, районів, областей), державні (бюджетних установ і організацій); національні (сталого розвитку нації).

Стимули. У процесі підприємницької діяльності і праці створюються умови для вияву життєво важливих економічних явищ – стимулів. *Економічний стимул* – усвідомлені суб'єктом предмет чи явище, здатні збудити в нього інтерес до них, спонукати до певних дій для їх отримання і задоволення певних потреб [130].

Принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес

1. Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів, державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень.

2. Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення мають бути одночасними та взаємодоповнювальними чинниками. Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися свободи, соціальної захищеності і справедливості.

3. Соціальні програми стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод і негараздів.

4. *Визначальне значення має соціальне партнерство.* Соціальне партнерство – переростання кордонів економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З погляду інтересів усього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

5. *Конкуренція має бути організована так, щоб унеможливити соціальну напруженість.* Нічим не обмежений ринок може стати чинником соціальної напру-

женості і різних конфліктів у суспільстві. Саме тому *ринок підлягає обмеженню* в ім'я реалізації вищих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо [164, с. 44].

Принципи, які регулюють адміністрування як соціально-культурний процес

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення. З цього погляду найважливішим напрямом діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо. Господарське життя будь-якого суспільства передбачає узгодження та розв'язання безлічі проблем. Серед них є три, які називають основними, або фундаментальними, проблемами організації економіки: що виробляти? як виробляти? для кого виробляти? Що виробляти? Які блага та в якій кількості виробляти? Скільки кожного з товарів має виробити національна економіка і скільки кожної з послуг варто запропонувати? І коли це зробити? Що сьогодні треба виробляти – одяг чи взуття, небагато високоякісних дорогих сорочок чи багато дешевих? Чи виробляти багато предметів споживання й небагато товарів виробничого призначення, чи навпаки? Які треба виробляти блага? Які фірми мають це робити? Які технології та ресурси треба використовувати для виробництва продуктів? Із чого краще виробляти електроенергію – з нафти чи з вугілля? Хто має обробляти землю, а хто навчати учнів та студентів? Як доцільніше виробляти блага – за допомогою машин і механізмів чи ручної праці? На приватних чи державних підприємствах, для кого виробляти блага? Кому пожинати плоди економічних зусиль, тобто як розподіляти виготовлені блага між різними індивідами та домогосподарствами? Яке ми хочемо мати суспільство – таке, де мало багатих і багато бідних, чи таке, в якому переважає середній клас, а багатих і бідних обмаль?

У різних економічних системах використовують різні способи розв'язання цих трьох проблем організації економіки. Економічні системи розрізняються не лише за цими способами, а й за тим, хто володіє економічними ресурсами. Хто є власником землі та заводів, вугільних шахт і лісів? Хто володіє будинками й готелями? Продуктивною худобою та автомобільними шляхами?

В економіці, яка ґрунтується на приватній власності, економічними ресурсами та виробленими продуктами володіють здебільшого приватні особи та фірми, які їм належать. Проте в усіх країнах із приватною власністю державі належать значні активи (земля, ліси, транспортна мережа, житлові об'єкти тощо).

В економіці з державною власністю економічні ресурси належать державі. Потрібно зазначити, що до суспільних благ, які надає держава, належать послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно – кліматичного і техногенного харак-

теру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб в них. До них зачисляють товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати.

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

3. Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, здебільшого визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійсненно без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій.

4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є повна свобода і незалежність від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Більше того, за певних обставин демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості [164, с. 46].

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

6. Держава має займатись захистом споживачів на законодавчому та регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона має спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо [164, с. 47].

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Назвати структурні складові публічного управління.
2. Що розуміють під філософськими засадами публічного управління?
3. Що розуміють під понятійно-категоріальним апаратом публічного управління?
4. Назвати концептуальні ідеї публічного управління.
5. Що таке методи публічного управління?
6. Що є предметною областю публічного управління?
7. Що таке “функція” ?
8. Назвати функції публічного управління.
9. Що таке “адміністративна послуга” ?
10. Обов'язки суб'єкта надання адміністративних послуг.
11. Основні форми публічного управління та адміністрування.
12. Особливості прийняття рішень у публічному управлінні.
13. Класифікація принципів публічного управління.
14. Принципи, які регулюють управління як соціально-економічний процес.

Тестові завдання

1. За допомогою якого інструмента адміністративного управління виконують планово-економічні розрахунки, управління у сферах виробництва, праці, соціального захисту населення?

- 1) ліцензії;
- 2) квоти;
- 3) норми;
- 4) санкції.

2. Виділяють основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу:

- 1) територіальна децентралізація;
- 2) функціональна децентралізація;
- 3) предметна децентралізація;
- 4) все зазначене правильне.

3. Назвати загальні риси суспільних економічних систем:

- 1) натуральне господарство;
- 2) товарне господарство;
- 3) суспільний і територіальний поділ праці;
- 4) все зазначене правильне.

4. Назвати, які з перерахованих органів виконавчої влади наділені спеціальним статусом:

- 1) Антимонопольний комітет України;
- 2) Міністерство освіти і науки України;
- 3) Міністерство фінансів України;
- 4) Служба безпеки України.

5. Функції Кабінету Міністрів України у сфері управління економікою:

- 1) ведення фінансової, інвестиційної, податкової політики;
- 2) прийняття законів, які регулюють розвиток економіки;
- 3) регулювання фінансової діяльності підприємств і організацій;
- 4) розроблення і запровадження загальнодержавних програм оздоровлення населення.

6. Державна регіональна фінансова політика – це:

- 1) спеціалізована частина загальної регіональної політики, інтегруюче ядро державного регулювання регіонального і просторового розвитку;
- 2) система стратегічних цілей і науково-обґрунтованих заходів держави, спрямованих на розвиток територій;
- 3) система заходів, що здійснюється центральною владою для управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в адміністративно-територіальних одиницях;
- 4) правильної відповіді немає.

7. Адміністративний метод охоплює такі засоби:

- 1) квоти, ліцензії;
- 2) загальнодержавні, місцеві податки;
- 3) субсидії, дотації, субвенції;
- 4) закони.

8. Місцеві державні адміністрації в своїй діяльності виконують такі основні функції:

- 1) розробка методів і норм зовнішньоекономічної діяльності держави;
- 2) розробка прогнозів і програм соціально-економічного розвитку регіонів, бюджетна діяльність;
- 3) утримання і забезпечення ефективної роботи органів державної влади;
- 4) забезпечення раціонального використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища.

9. Назвати, що є причиною, яка спонукає людей вступати до неформальних груп?

- 1) опір змінам і спілкування;
- 2) реалізація управлінських рішень;
- 3) несанкціоноване встановлення виробничих норм;
- 4) всі відповіді правильні.

10. Управління – це:

- 1) сукупність повторюваних управлінських дій, об'єднаних єдністю змісту;
- 2) особливо орієнтований вплив на систему, що забезпечує надання їй необхідних властивостей або станів;
- 3) досягнення організаційних цілей на основі використання і перетворення навколишнього середовища і її елементів;
- 4) постійне перетворення відповідно до мінливості внутрішнього і зовнішнього середовищ.

11. Функція – це:

- 1) особливо орієнтований вплив на систему, що забезпечує надання їй необхідних властивостей або станів;

2) досягнення організаційних цілей на основі використання і перетворення навколишнього середовища і її елементів;

3) сукупність повторюваних управлінських дій, об'єднаних єдністю змісту;

4) постійне перетворення відповідно до мінливих внутрішніх і зовнішніх середовищ.

12. Регіональна політика – це:

1) сфера управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті;

2) сфера економічної науки, що вивчає просторові аспекти прояву економічних законів;

3) процес виробничої спеціалізації регіонів і посилення міжрегіональної кооперації, обміну спеціалізованою продукцією і послугами;

4) немає правильної відповіді.

13. Основний міжнародний документ країн-членів Ради Європи:

1) Європейська хартія місцевого самоврядування;

2) Конституція;

3) Освіта для демократичного громадянства;

4) усе зазначене правильне.

14. Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята:

1) 1985 р.;

2) 1995р.;

3) 2015р.;

4) 1980р.

15. Основна мета адміністративної реформи в Україні полягає у:

1) викоріненні бюрократизму та поглибленні демократизації суспільного життя;

2) створенні оптимальної структури органів державного управління;

3) скороченні управлінського апарату;

4) зміцненні владних повноважень органів державного управління.

16. Декларацію Суспільного прогресу та розвитку було прийнято в:

1) 1969 р.;

2) 1948 р.;

3) 1956 р.;

4) 1985 р.

17. До Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади Україна приєдналась у:

1) 1969 р.;

2) 1948 р.;

3) 1956 р.;

4) 1993 р.

18. Реалізація соціальних цілей розвитку суспільства передбачає забезпечення:

1) екологічної рівноваги;

2) соціальної справедливості;

3) захист конкуренції;

4) розподіл і перерозподіл доходів.

19. 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 – це:

- 1) місцеві державні адміністрації;
- 2) міністерство соціального захисту;
- 3) місцеве самоврядування;
- 4) правильної відповіді немає.

20. Немає поділу принципів публічного управління за видами на:

- 1) загальносистемні;
- 2) структурно-цільові;
- 3) структурно-функціональні;
- 4) структурно-технічні.

21. Одним із провідних у системі публічного управління та критерієм науковості всіх інших принципів є принцип:

- 1) системності;
- 2) плюралізму;
- 3) економії ентропії;
- 4) об'єктивності.



Тема 3

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- 3.1. Сутність категорії “громадянське суспільство” як суспільно-політичного явища.
- 3.2. Принципи взаємодії держави та громадянського суспільства.
- 3.3. Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві.
- 3.4. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні.

3.1. Сутність категорії “громадянське суспільство” як суспільно-політичного явища

Трансформаційні процеси в Україні невід'ємні від процесів переходу до демократії на всьому європейському континенті та від глобальних змін у світі, тому особливої актуальності набувають процеси становлення громадянського суспільства, розвитку взаємовідносин між органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства в період переходу від авторитарних та тоталітарних форм правління в державах до демократичних.

Категорія *громадянське суспільство* є однією з найважливіших для дослідження та пояснення процесів, що відбуваються в соціумі і формують соціальну дійсність в її різних аспектах.

Термін *“громадянське суспільство”* – найбільш дискусійна наукова категорія. Існує багато підходів до його сучасного тлумачення.

Перший підхід ґрунтується на тому, що громадянське суспільство складається з державних органів і населення, що об'єднане у соціальні групи. Це держава особливого типу, в якій юридично забезпечені та політично захищені основні права і свободи особистості. Такої думки дотримуються автори З. Голенкова, В. Витюк, Ю. Гридчин, А. Черних, Л. Романенко, О. Габріелян [2056, с. 14-24].

О. Габріелян під громадянським суспільством розуміє модель суспільства високорозвинених демократичних держав Заходу, що становлять самоорганізовані

співтовариства людей. Тут немає протиставлення держави і громадянського суспільства як підструктур самоорганізації суспільства. Таке розуміння відповідає реаліям західного світу 90-х років XX ст. і початку XXI ст. [47, с. 4].

Другий підхід до поняття полягає в тому, що “громадянське суспільство визначається як система суспільних відносин, що існують поза державою”. Так характеризують громадянське суспільство Дж. Л. Коен і Е. Арато, Н. Нижник, В. Піча, О. Скрипнюк, В. Нікітін, Д. Ольшанський, В. Федоренко.

Дж. Л. Коен і Е. Арато писали: “Під громадянським суспільством ми розуміємо сферу соціальної інтеракції між економікою і державою” [124, с. 7]. Н. Нижник зазначає, що громадянське суспільство – суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв’язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права. Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів, прав та свобод людини і громадянина. Доречно врахувати уточнення відомого вітчизняного дослідника О. Скрипнюка, який узагальнює і вказує на сукупність неполітичних відносин у громадянському суспільстві, тобто економічні, духовно-моральні, релігійні, національні тощо [185, с. 176]. В. Нікітін вважає найбільш прийнятним таке визначення: “Громадянське суспільство – це, насамперед, сукупність суспільних відносин, що відповідно до чинних норм права та традицій реалізуються членами суспільства самостійно без опосередкування з боку органів державної влади” [161, с.69]. Про правову складову стверджує також В. Піча. Вчений акцентує увагу на наявності у громадянському суспільстві вільних об’єднань та асоціацій громадян, пов’язаних суспільними відносинами, що характеризуються високим рівнем суспільної свідомості та політичної культури, які перебувають за межами регулювання держави, але охороняються та гарантуються нею. І. Воронов доповнює, що громадянське суспільство діє в межах національного права, однак об’єднання, що добровільно сформувалися, перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім втручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку. Автор зазначив, що громадянське суспільство є передумовою соціально-правової держави. Відомий політичний психолог Г. Ділігенський, також зосереджує увагу на законній діяльності соціальних інститутів і зв’язків між ними та незалежність їх від політичної влади впливати на владу. Думку про високий соціальний, економічний, політичний, культурний і моральний статус громадян у громадянському суспільстві, що створюють разом з державою розвинуті правові відносини висловлює Д. Ольшанський [168, с. 95]. В. Федоренко роз’яснює, що громадянське суспільство можна розглядати як самоорганізовану та саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об’єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та контролюючи за органами державної влади, слугують підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави [267].

Третій підхід передбачає, що громадянське суспільство характеризується як система громадських інститутів. Так вважають А. Брегеда, В. Безродна, О. Нездюров, О. Сунгуров, А. Рамонайте.

У тлумаченні А. Брегеда громадянське суспільство – це суспільство громадян, яке характеризується самоуправлінням вільних індивідів і добровільно сформованих ними організацій [35, с.148]. Такі вчені: О. Сунгуров, О. Нездюров розуміють громадянське суспільство як розгалужену мережу вільних асоціацій громадян, які поважають закони держави, що захищає права окремих громадян, які вміють і бажають впливати на законотворчий процес, без втручання в їхню щоденну діяльність. Багато суттєвих рис у складному соціальному феномені – громадянському суспільстві виділяє В. Безродна, вказуючи на наявність автономних, рівноправних юридично індивідів; наявність багатьох позадержавних суспільних асоціацій, що відтворюють різні особисті інтереси людей і створюють умови для їх реалізації; відкритий характер цих асоціацій, вільний доступ у політичну сферу; певний ступінь прихильності до спільних цінностей [22].

Айне Рамонайте, дослідниця громадянського суспільства з Литви, наголошує на двох концепціях громадянського суспільства, які розглядають в Литві: 1) політичне суспільство – індивіди і групи, об'єднані законодавством і політичними інституціями – політично обмежене моральне суспільство; 2) самокероване суспільство, відокремлене від держави (чи, навіть, опонуюче державі). Вона визначає громадянське суспільство як самоорганізоване суспільство, яке здатне контролювати владу, самостійно вирішувати проблеми, діяти на спільне благо [225, с. 305].

Четвертий підхід трактує громадянське суспільство як систему інститутів і відносин. Так розуміють його В. Мартиненко, В. Степаненко, Б. Політюк, Г. Ділігенський, Ф. Рудич.

Б. Політюк стверджує, що громадянське суспільство – це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, життєдіяльності соціальної, культурної та духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління. Цю думку про багатоаспектність поняття “громадянське суспільство” поглибив Ф. Рудич, визначаючи, що в політичному відношенні формою існування громадянського суспільства є демократія: діють механізми загальних і рівних виборів, розподілу функцій влади, примат права; економічному – громадянське суспільство є системою ринкового типу, основа якої – приватна власність. З погляду соціальної структури для громадянського суспільства характерна багатоманітність соціальних груп і прошарків, проте соціальною базою є середній клас. Духовно громадянське суспільство характеризується плюралізмом ідей і думок, толерантністю, критичним ставленням до дійсності, раціоналізмом і гуманізмом [185, с.35].

В. Степаненко представляє соціологічну концепцію сучасного громадянського суспільства і трактує його як розгалуження соціальних інститутів, практик та цінностей, яке охоплює комплекс основних соціетальних характеристик та пара-

метрів суспільної життєдіяльності, яка відокремлена від держави і є само організованою [251, с. 170]. Це комплексний соціокультурний і суспільно-політичний феномен, який охоплює наявність та розвиненість соціальних інститутів, що інституційно репрезентують громадянське суспільство його соціальних практик та дискурсів, а також – громадянських цінностей та чеснот (у певній мірі ступень розвитку соціального капіталу).

Громадянське суспільство –

- 1) стосується громади;
- 2) проміжна в суспільстві сукупність асоціацій, бізнесу, церкви, громадських груп, клубів, освітніх закладів і спілок, що знаходяться між сім'єю та державою;
- 3) суспільство здатне до самоорганізації (самоврядування) на демократичних принципах;
- 4) суспільство, в якому впроваджуються, забезпечуються права та свободи громадян передбачені Конституцією України;
- 5) суспільство, де люди в теорії і на практиці є носіями влади й усвідомлюють це;
- 6) організація суспільних відносин, яка передбачає демократичні принципи підготовки, прийняття та контролю за виконанням рішень при активній участі громадян.

Відомий вітчизняний вчений Ф. Рудич констатує, що громадянське суспільство можна уявити у вигляді діалектичної сукупності чотирьох основних сфер: політичної – це відносини, що виникають у зв'язку з задоволенням політичних інтересів і свобод шляхом забезпечення участі громадян у різних партіях, рухах, державних і громадських справах, асоціаціях; економічної – це економічні відносини і насамперед відносини власності; соціальної – це утвердження середнього класу; духовної – це віддзеркалення процесів функціонування і розвитку громадянського суспільства у суспільній та індивідуальній свідомості у вигляді наукових теорій, концепцій і в формі буденної свідомості, життєвого досвіду, традицій.

П'ятий підхід визначає громадянське суспільство як механізм, що пов'язує особу, групи інтересів різних осіб і державу як політичну організацію суспільства. Такої думки дотримуються М. Кравчук, В. Мартиненко. Громадянське суспільство “є механізмом соціальної взаємодії, що складається зі сфери особистого, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації”, – переконаний М. Кравчук [279, с. 72]. Тобто це структуроване суспільство, яке відокремлене від держави. В. Мартиненко зазначає, що громадянське суспільство – це інституційно сформована узагальнена система самоорганізації людської взаємодії, яка спрямована на створення таких інституційних умов суспільної життєдіяльності людей, які б унеможливлювали (мінімізували) виникнення і загострення соціальних конфліктів. Тому громадянське суспільство є певним механізмом взаємовідносин між владою і суспільством.

Проаналізувавши зазначені наукові підходи, можна дійти висновку, що **громадянське суспільство** – це система незалежних від влади суспільних інститутів, що функціонують на демократичних засадах, яка вступає з владою у економіч-

ні, соціальні, культурні, духовні, правові і політичні відносини, що проявляється у процесах підготовки, прийняття рішень та контролі за їхнім виконанням. Громадянське суспільство має складну внутрішню структуру, яка характеризується складом учасників, їхніми принципами діяльності, функціями та нормами.

3.2. Принципи взаємодії держави та громадянського суспільства

Розвинене громадянське суспільство можливе лише у правовій державі, яка має реагувати на запити й потреби асоційованого громадянства, сприяти його розвитку, запобігати виникненню конфліктів. Взаємовідносини держави й громадянського суспільства мають будуватися на основі діалогу та співпраці, що сприятиме демократичному розвитку держави. Порушення рівноваги між державою і громадянським суспільством призводить до гіпертрофії владних структур, диктату держави, відчуження і політичного безсилля народу.

Правова держава та громадянське суспільство формуються спільно, і процес їхнього становлення займає тривалий історичний період. Він відбувається також разом з розвитком суспільства і потребує цілеспрямованих зусиль. Ні правова держава, ні громадянське суспільство не вводяться одноразовим актом і не можуть стати результатом чистого законодавства. Увесь цей процес має бути органічним для суспільства, яке дозріло до відповідних змін.

Держава і громадянське суспільство в межах демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві. Також вони мають прагнути до підвищення ефективності взаємодії. Але без розвинутого громадянського суспільства, без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, свободи об'єднань, вільного вираження поглядів, свобод зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні держава не може забезпечити функціонування різних моделей демократії, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку.

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

- 1) становить соціальну основу держави та не існує поза державою;
- 2) тісно взаємодіє з державою через різноманітні партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами;
- 3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети уряду, його міністерствах – це так зване функціональне представництво);
- 4) прагне від держави охорони та захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їхні приватні інтереси;

5) керується нормами права, визначеними та закріпленими державою у різноманітних формах: нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо.

Роль цивілізованої держави у розвитку громадянського суспільства виражається у тому, що вона:

1) слугує формою, яка організовує громадянське суспільство та створює умови для його розвитку;

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

3) визначає єдині умови, яких мають дотримуватись громадяни та об'єднання, створює сприятливе підґрунтя для їх існування і розвитку;

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

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

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

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

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

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини.

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини.

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 тім числі підприємницької; вільним ідеологічно і політично;
- суб'єкт, який наділений правами і свободами, у тім числі правом приватної власності;
- суб'єкт, який усвідомлює відповідальність перед суспільством;
- суб'єкт, захищений законом від прямого втручання і довільних обмежень з боку держави [279, с. 23].

Структура громадянського суспільства доволі складна. Вона охоплює первинні спільноти людей (сім'ї, господарські та громадські організації й об'єднання, соціальні спільноти тощо) та недержавні політичні відносини (економічні, соціа-

льні, духовні, національні, релігійні тощо). У правовій державі вся система громадянського суспільства захищена законом від втручання держави.

Суб'єктами, які творять громадянське суспільство, є:

- вільні й рівні індивіди;
- створені ними добровільні асоціації, зорієнтовані на громадські справи;
- вільна преса як засіб комунікації та самовираження.

До атрибутів громадянського суспільства належать:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, на підставі яких формуються сфери громадських життя й думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищено конституцією і законами;
- добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному та колективному рівнях й які є незалежними від держави;
- кооперація і солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри й співпраці, які є наслідком діяльності, зорієнтованої на громадські інтереси та публічну політику.

Громадянське суспільство виконує низку функцій:

- механізму самоорганізації громадян для вирішення громадських проблем;
- забезпечення участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики шляхом створення умов для забезпечення широкого представництва в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- протидії державним владним структурам для недопущення узурпації влади;
- засобу соціалізації індивідів, орієнтація їх на суспільно-корисні справи;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприятливого суспільного середовища для формування демократичного типу політичної культури, демократизації політичного процесу.

Громадянське суспільство реалізується у вільному виборі особистості різних форм економічного та політичного життя, форм ідеології і світогляду, у виборі професії та виду занять, виборі місця проживання та вільного пересування, у можливості пропагувати і відстоювати свої погляди і переконання, захистити свої права і свободи, законні інтереси суспільства та держави.

Співвідношення праці та різноманітних форм власності у громадянському суспільстві має бути таким, щоб праця давала змогу створити для кожного гідний суспільному прогресу стандарт життя. Переважання у державі так званого середнього класу – один із показників сформованого в ній громадянського суспільства.

У сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства є *чинник соціальної відповідальності* в усіх сферах суспільного життя (економічній, політич-

ній, 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 як принцип 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 виявляється у співпраці через партії, вибори, представницькі органи влади.

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, статевіковими 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 і духовні інтереси;
- всебічний захист громадянських прав з боку судових органів і громадських організацій.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України 21 листопада 2007 року 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 [210].

До інститутів громадянського суспільства цей документ зачисляє громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи. Концепція окреслює основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Основними формами взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства можна вважати:

- участь організацій громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів із питань щодо суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення ними контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

- надання організаціям громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного та соціального спрямування.

Основними шляхами побудови громадянського суспільства в Україні є:

- підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними та суспільними справами;
- формування справжніх інститутів громадянського суспільства ринкового та 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.

Громадянське суспільство може існувати лише у правовій державі, яка правовими засобами забезпечує верховенство закону, його дієву реалізацію; взаємну відповідальність особи та держави; здатна створити умови, що усуватимуть дестабілізуючі чинники у кожній із сфер життєдіяльності суспільства. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства мають будуватися на основі діалогу і співпраці, що сприятиме демократичному розвитку держави.

3.3. Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві

Діяльність громадських об'єднань, що зареєстровані і здійснюють свою діяльність на території України, відносини їх із державою регулюється Конституцією України, Законом України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 р., Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Податковим кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців", а та-

кож низкою постанов КМУ, наказами Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України.

В ст. 1. Закону України “Про громадські об’єднання” зазначається, що **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 [205].

Громадські об’єднання, як зазначено у ст.3 “Закону”, утворюються і діють на принципах:

1) добровільності – передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об’єднанні, у тім числі в його утворенні, вступі в таке об’єднання або припиненні членства (участі) в ньому;

2) самоврядності – передбачає право членів (учасників) громадського об’єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об’єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об’єднання, крім випадків, визначених законом;

3) вільного вибору території діяльності – передбачає право громадських об’єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом;

4) рівності перед законом – передбачає, що громадські об’єднання є рівними у своїх правах та обов’язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об’єднання;

5) немає майнового інтересу їхніх членів (учасників) – передбачає, що члени (учасники) громадського об’єднання не мають права на частку майна громадського об’єднання та не відповідають за його зобов’язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об’єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об’єднання, його посадових осіб (крім оплати їхньої праці та відрахувань на соціальні заходи);

6) прозорості, відкритості та публічності. Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об’єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тім числі про прийняті громадськими об’єднаннями рішення та здійснені заходи, а також обов’язок громадського об’єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об’єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Відповідно до ст.21, для здійснення своєї **мети (цілей) громадське об’єднання має право:**

1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

5) проводити мирні зібрання;

6) здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню;

3) засновувати для досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [205].

Поняття “громадське об'єднання” є ширшим і означає “громадські організації”, та “громадські спілки”. Громадська організація та громадська спілка є організаційно-правовими формами громадських об'єднань [133, с. 9].

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

У соціальній теорії розрізняють два способи соціальної організованості – формальну і неформальну, а відповідно до них, громадські організації можна поділити на *формальні (традиційні)* і *неформальні*. Якщо характерними ознаками першої групи є раціональність, безособовість, відсутність позаслужбових

зв'язків, підпорядкування функціональним цілям, інституціоналізація в суспільстві (наприклад, профспілки), то неформальні організації постають у формі рухів, не мають легального статусу, не мають чіткої внутрішньої системи зв'язків, тривалої історії, традицій, а мають спонтанний характер виникнення, а тому у більшості випадків розпадаються після досягнення загальної мети. Їхнє виникнення зумовлюється головно неспроможністю традиційних (формальних) інститутів виконувати взяті на себе зобов'язання, або погіршенням соціальних умов, що призводить до неможливості задоволення важливих потреб та інтересів окремих верств населення. Тобто, масові рухи становлять специфічний спосіб взаємодії, що виявляється у кризові періоди і не є виявом розвинутого громадянського суспільства.

Відносна відстороненість громадських організацій від політики пов'язана насамперед з тим, що держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. До того ж громадські організації, на відміну від державних інститутів, не наділені владними повноваженнями. Відрізняються вони й від політичних партій, оскільки не ставлять за мету володіння державною владою. Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з особливостями функціонування (виникнення за ініціативою знизу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність). У сучасному суспільстві громадські організації забезпечують самоорганізацію в суспільстві, спільну діяльність громадян щодо реалізації соціальних цінностей і суспільних цілей, виникнення місцевих ініціатив і вирішення проблем на локальному рівні та рефлектують різноманітність суспільної думки стосовно різних сфер життя – культурної, освітньої, економічної і т.д.

За своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями. Однак їхня діяльність деколи набуває політичного характеру, адже без широкої добровільної громадянської участі демократична держава може перетворитися в "територію" окремих привілейованих груп і організацій [8, с. 53]. Отже, важливою ознакою, що вирізняє громадські організації з поміж інших організацій за специфічними інтересами, є їхня суспільна користь.

Важливим аспектом дослідження громадських організацій є класифікація, що дає змогу просто статистично виміряти "розміри" громадянського суспільства, а й допомагає побачити загальну картину існуючої мережі горизонтальних зв'язків між членами суспільства, виявити ступінь розвиненості різних форм суспільної активності.

Громадські об'єднання мають різну природу, спрямованість, характер діяльності, межі охоплення, зв'язки з різними підструктурами суспільства й інші особливості, тому критеріїв класифікації може бути багато. Наприклад, можна виокремити такі ***види громадських об'єднань***.

1. За рівнем політизованості або за місцем у політичній системі (політичні партії, суспільно-політичні організації, громадські організації).

2. За рівнем комерціалізації (некомерційні та неприбуткові організації, благодійні фонди).

3. За характером організованості (партії, рухи, організації).

4. За місцем у ієрархічній структурі (місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації або їхні об'єднання, асоціації).

5. За напрямками діяльності, сферами інтересів (професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо).

6. За рівнем стабільності (такі, що постійно діють або тимчасові).

Дещо інша типологія громадських об'єднань має такий вигляд:

1) за завданнями – політичні, професійні, наукові, творчі та інші організації;

2) за типом членства – лише індивідуальне членство (партія, профспілка), лише колективне членство (асоціації міст і підприємств), змішане членство (наукове товариство), без членства (суспільні рухи) та ін.;

3) за суспільною роллю виділяють масові організації, орієнтовані на справи всього суспільства і такі, що дбають здебільшого про потреби та інтереси своїх членів;

4) за галузями діяльності [92, с. 356].

Враховуючи те, що найістотнішою характеристикою будь-якої організації є все ж таки *тип діяльності*, що визначається її спрямуванням і змістом, А. Колодій вважає [225, с. 306], що на ньому й мала б ґрунтуватися загальна типологія НДО, складена, наприклад, за такою схемою.

А. Організації, діяльність яких спрямована на самих себе

А1. Захисні, що найчастіше виступають як групи тиску, що домагаються врахування своїх інтересів на урядовому рівні.

А2. Самодопоміжні.

А3. Аматорські (любительські).

Б. Організації, діяльність яких спрямована на інших

Б1. Благодійні фонди.

Б2. Благодійні організації.

Б3. Правозахисні групи.

Б4. Громадсько-політичні й політичні організації та рухи.

Пояснюючи кожну з позицій типології, варто зауважити, що найскладнішою і найрізноманітнішою є палітра організацій класу А1, куди входять об'єднання підприємців і клуби ділових людей; професійні робітничі спілки (традиційні і нові, незалежні від держави та керівництва підприємств); фермерські організації; об'єднання військовослужбовців і працівників міліції; професійні об'єднання інтелігенції та службовців; творчі спілки, а також більша частина жіночих, молодіжних, студентських, ветеранських об'єднань. Захисні організації в Україні – досить численні, але ще не всі мають якості справжніх суб'єктів громадянського суспільства. Якщо об'єднання підприємців, молоді, жінок, етнічних груп діють доволі

успішно, то робітничі та інші профспілки часто залишаються бюрократичними структурами, які мало що значать для своїх членів (адже і роботодавці, і наймані працівники входять до однієї організації). Кориснішими та перспективнішими є так звані нові або вільні профспілки, а також фермерські організації.

В Україні функціонує велика кількість аматорських спілок, у які люди об'єднуються заради проведення дозвілля. Згідно з концепцією "соціального капіталу" Р. Патнема вони також беруть активну участь у формуванні якостей, які потрібні людям для життя в демократичному суспільстві: соціальність, толерантність, довіру до інших людей. Однак у кризових умовах України їхнє значення значно менше, ніж інших типів організацій; адже вони мало докладають зусиль до подолання кризового стану та спадщини тоталітаризму у правовій та інших сферах суспільного життя. Вкрай потрібні такі самодопоміжні організації: господарські об'єднання; кредитні спілки, сусідські об'єднання, самоврядні комітети, самодіяльні органи безпеки і протипожежної охорони, фонди розвитку, будівництва пам'ятників, церков тощо розвинені значно менше.

Успішно розвиваються за значного сприяння міжнародних фондів та організацій, об'єднання групи Б. Благодійні фонди та організації гуманізують суспільство. Благодійні організації створюються при церквах, у межах жіночого руху. Зароджується меценатство та благодійна діяльність серед українських підприємців. В Україні поки що небагато заможних і багатих людей, які до того ж хотіли б вкладати гроші у суспільні справи, займатись благодійництвом чи надавати спонсорську допомогу.

Отож, громадські об'єднання є рушійною силою, засобом якісних змін у сучасному суспільстві, ефективним інструментом реалізації та захисту спільних інтересів, що охороняються та гарантуються Конституцією України.

Громадські об'єднання – інструмент, за допомогою якого можна сформувати міцну демократичну державу та реформувати соціальну сферу. Роль громадських об'єднань у політичній системі визначається ще й тим, що вони відображають інтереси різних соціальних груп. Діючи через відповідні політико-правові механізми на державу, громадські об'єднання сприяють задоволенню цих інтересів, а отже, і досягненню більшої ефективності у багатьох сферах життя суспільства.

3.4. Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні

Досвід розвитку української державності свідчить, що потенціал у волелюбної нації для формування в Україні справжнього громадянського суспільства досить значний, а сама ідея мала можливості свого втілення за час Новітньої історії навіть кілька разів. Однак це були сплески громадської активності ситуативного, спонтанного характеру, спричинені передусім суспільними, соціально-політичними й економічними негараздами; як вияв кризи легітимності влади, а не результат

тривалої роботи соціального, суспільно-політичного, культурного, освітнього характеру. Не було комплексного та чіткого розуміння самого громадянського суспільства, його місця, ролі та переваг, та усвідомлення потреби в ньому з боку соціуму, а також бажання політичної еліти ділитись владними повноваженнями та робити процес державного управління прозорим, а відтак, виконувати свої відповідні дії.

Процес становлення громадянського суспільства в Україні триває. Особливо помітні зміни відбуваються на тлі загальносвітових суспільно-політичних трансформацій і тих подій, що сколихнули не лише український соціум, а весь світ. Вони виявили значний ресурс і потенціал нашого суспільства для розширення громадянського суспільства, а також визначили його нові обрії. Зокрема, найбільша суспільна активність розгорнулась серед організацій, що спрямовують свою діяльність на інших – благодійні організації та фонди, правозахисні групи, громадсько-політичні об'єднання та рухи тощо. Щоб теперішній етап сплеску громадської активності не минув для українського суспільства даремно, потрібні не лише бажання окремих спільнот, а й бажання держави стимулювати ці ініціативи, надавати підтримку прагненням громадян і мотивувати до згуртованості, солідарності, розвивати почуття причетності та громадської відповідальності за розвиток суспільства і держави, запроваджувати реальні, а не декларативні, обмежені бюрократичними перепонами, механізми взаємодії, створювати умови для здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів максимально доступним, а отже, саму систему державно-громадського управління максимально прозорою. Тоді, на засадах соціального партнерства, воно матиме право називатись публічним управлінням.

Як зазначають науковці та політологи, розвиток громадянського суспільства в Україні передбачає не тільки і не стільки розбудову його інституційно-організаційних форм, скільки формування нового сенсу, а на його підставі – розробку і реалізацію широкого комплексу заходів, спрямованих на формування й розвиток публічної сфери і публічної політики. Серед важливих умов – суттєві зміни ціннісно-сміслових орієнтацій громадян, формування громадянства як такого. Проте процес його становлення в Україні *гальмують такі чинники*, зокрема: по-перше, при властивому українцям прагненні до консолідації на національній, духовній, культурній, економічній, соціальній основі, сприйняття громадянського суспільства в його сучасній змістовній формі на “ментальному” і “суспільному” рівні стримується ціннісними деформаціями радянських часів, а тому процес суспільної консолідації поки що не набув форм конкретних цінностей (як цінностей-цілей і цінностей-засобів) як ціленастанов. Цей процес досі не завершився, його незавершеність вдало використовують певні (вітчизняними та зарубіжними) політичні сили для маніпуляції масовою свідомістю. По-друге, чималий досвід функціонування формальних “інститутів громадянського суспільства” радянського зразка у вигляді всіляких “спілок”, “добровільних товариств”, “союзів” тощо, продукує негативне ставлення більшості до сучасних громадських об'єднань, до їхніх

потенційних можливостей, спроможності реально вирішувати проблеми. Водночас активне використання (підкорення) державою інститутів громадянського суспільства для легітимізації власних дій/бездіяльності, прикриття корупційних схем і досягнення власних цілей, у масовій свідомості досить часто пов'язувалося з бездіяльністю інститутів громадянського суспільства. Схоже ставлення і до громадських міжнародних фондів, які діють у рамках грантових програм, що не завжди корелюються з реальними потребами суспільства. Така діяльність інститутів громадянського суспільства формує хибне уявлення про нього і, відповідно, не викликає довіри та впевненості у їхній спроможності й готовності діяти ефективно та лише в інтересах суспільства. По-третє, не сприяє становленню авторитету громадянського суспільства і довіри до громадських організацій різного типу залучення їх у передвиборчі процеси, адже їхня тимчасова активність припиняється з завершенням виборчих кампаній, що дискредитує їх як представників і захисників реальних суспільних інтересів, а свідчить про їхню політичну заангажованість [282, с. 26-27].

Тому формування якісного розвиненого громадянського суспільства передбачає переосмислення його сутності адекватно реаліям часу і донесення до суспільства, закріплення в суспільній свідомості справжньої сутності ідеї громадянського суспільства та головних дієвих механізмів реалізації його концепції. Завдяки усвідомленню людиною себе як справжнього активного громадянина, своєї ролі у формуванні суспільно-політичної реальності, здатності впливати на процес прийняття державно-управлінських рішень через механізми громадсько-державної взаємодії, можлива сподіватись на те, що в Україні функціонуватиме справжня сфера громадянського суспільства, а не її імітація.

Українські політологи пропонують **концепцію мультимедійного громадянства**, яка є наступницею його сучасної форми. "Ознаками мультимедійного суспільства є: відкритість для обміну інформацією; складна плюралістична система, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності; незалежна від держави плюралістична система, яка може самоорганізовуватися відповідно до громадянських ініціатив. Крім того, мультимедійне громадянське суспільство XXI століття має характеризуватися стабільністю ефективного менеджменту, який діє за принципом фаховості, порядності (відповідності загальноприйнятим нормам моралі), патріотизму (домінуванню не вузькокорпоративних, а національних інтересів з компромісним їх поєднанням), ефективністю діючого громадянського контролю, незалежністю засобів масової інформації" [259, с. 6]. Отож, мультимедійна форма громадянського суспільства є суспільством сучасним, адекватним світовим тенденціям розвитку і водночас індикатором зрілості політичної системи. Для цього Україна має не лише декларувати, а й намагатись запроваджувати відповідні механізми та цінності, розробляючи для цього нові інституційні, організаційно-правові форми; правові дефініції, правила взаємодії у горизонтальній площині та нові формати взаємодії між державою, мультимедійним громадянським суспільством та людиною, які становитимуть основу сучасної форми публічного управління. Але якіс-

ними вони будуть лише тоді, коли будуть впроваджуватись і ставати нормою нові правила громадської і політичної культури, коли суспільна свідомість буде продукувати активістську громадську позицію, засновану на цінностях ліберальної демократії та принципах гуманізму, демократизму, толерантності, громадської відповідальності. Така свідомість не формується швидко, а потребує якісних підходів через систему освіти, громадські освітні проекти й ініціативи та сім'ю.

Заходами, що сприятимуть подоланню існуючих проблем та пошуку українським суспільством власного шляху до порозуміння та реальної участі в управлінні державою, і зрештою, поліпшення власного життя можна вважати.

1. Подолання надмірного та невиправданого соціального розшарування суспільства за різними критеріями.
2. Формування демократичної моделі політичної культури та свідомості громадян.
3. Подолання протистояння між особистістю та державою, державою та суспільством, особистістю та суспільством.
4. Розробка та втілення в життя інтегративної та загальноприйнятої ідеології державотворення.
5. Визначення та дотримання певних норм ведення політичної боротьби й унеможливлення втягування широких верств суспільств у партійні, корпоративні чи міжособистісні конфлікти.
6. Реалізація на практиці управління державою та у взаєминах між її інституціями та суспільством головних положень концепції правової держави.
7. Ефективне та виправдане використання легітимаційного потенціалу суспільства.
8. Пошук шляхів і методів подолання перманентної кризи владної легітимності в Україні, першопричинами якої є: надмірна централізація влади, корпоратизація провладної еліти та системи політичного й державного управління, відсутність дієвого суспільного контролю за її діями.
9. Пошук власної моделі реалізації ідеї громадянського суспільства, як необхідної складової сучасного суспільно-політичного життя та державотворення [276, с. 68].

Від того, наскільки продуктивно будуть реалізовуватись ці заходи, залежатиме і шлях, яким йтиме Україна – або шляхом імітації, створення штучного громадянського суспільства, за фасадом якого процвітатимуть кланово-олігархічні схеми, або шляхом справжнього громадянського суспільства з розвинуеною громадською мережею горизонтальних зв'язків, прозорою системою публічного управління, суспільства, в якому групи інтересів чи кожен громадянин особисто або через систему інститутів громадянського суспільства мають можливість реалізувати власні потреби й інтереси, мають бажання і можливість приймати участь у прийнятті суспільно і державно важливих рішень, усвідомлюючи свою відповідальність за долю суспільства.

Виконання соціальними інститутами функцій самоорганізації, громадського захисту, громадського контролю, врегулювання внутрішніх і зовнішніх зв'язків,

може свідчити про якісне функціонування громадянського суспільства. Водночас залучення соціальних інститутів до вирішення проблем громадськості через механізми координації, моніторингу й оцінки системи управління виводять державне управління на якісно новий рівень.

Ідея кооперації органів державної влади та інститутів громадянського суспільства знайшла втілення у *концепції інституційної спроможності*.

Серед чинників, які сприяють такій кооперації, виокремлюють політико-соціальні та економічні. До першої групи належать:

- початок нової ери (постконфліктної або нової адміністрації), що призводить до збільшення бажання та здатності урядів розширити роль громадянського суспільства та громадян;
- партнерські відносини між громадянським суспільством, приватним сектором і державою є найефективнішим шляхом до вирішення зростаючого комплексу соціально-економічних проблем;
- соціальний капітал (зростаюча здатність і можливість громадян бути залученими до публічних справ) все більше сприймається як природне доповнення до економічного зростання та розвитку;
- громадський сектор мотивується публічними перевагами, а не лише матеріальною вигодою;
- плюралізм і включення в процес прийняття рішень виявляється інструментом для досягнення соціального консенсусу навколо нових політичних рішень та реформ.

Серед економічних чинників виділяють:

- сучасні світові організації (Світовий Банк, МВФ) та західні спонсори мають меншу віру в здатність урядів і ринків до розвитку;
- потреби, які зростають, та/або національні бюджети, які зменшуються, зустрілися з проблемами медичного та соціального забезпечення, освіти і т.п. та призвели до бажання урядів “розділити ношу”;
- зростання відповідальності місцевої влади у наданні відповідних послуг (медицини, освіти, соціального забезпечення) без перерозподілу ресурсів з боку центральної влади для забезпечення цих потреб;
- зростання здатності громадського сектору залучати фінансування для поставки базових послуг;
- визнання владою меншої ціни та доданої вартості громадського сектору (порівняно з іншими секторами, наприклад, приватним).

Отож, взаємодія державної влади з громадськими організаціями постає як система державно-громадського управління або публічного управління, що реалізується у форматі соціального партнерства і передбачає у функціональному вимірі дію багатьох механізмів. Найпоширенішими є: механізм лобіювання; механізм науково-громадського консультування; механізм публічного обговорення питань, механізм експертизи; механізм правозахисної діяльності; механізм громадського контролю. Інтегруючими елементами в такій системі управління можуть бути

такі типові моделі дорадчих органів: громадська рада, громадська експертна рада або експертна комісія, центр громадської експертизи з мережею незалежних експертів, неурядові дослідницькі (аналітичні) центри.

Ефективність взаємодії громадянського суспільства та держави на сучасному етапі в Україні в контексті підвищення легітимності влади потребує реалізації комплексу заходів, а саме:

- 1) посилення ролі та впливу дорадчих структур в органах державної влади;
- 2) активне залучення громадських організацій до експертиз проектів законодавчих і нормативних актів;
- 3) розробка та втілення у життя державної програми професійної підготовки спеціалістів у галузі менеджменту громадських організацій через систему державних і приватних ВНЗ;
- 4) сприяння розвитку внутрішньої системи фінансування громадських організацій – шляхом розширення податкових стимулів для підприємницьких структур;
- 5) проведення загальнодержавної кампанії щодо розповсюдження знань і розуміння ролі організацій громадянського суспільства серед широкої громадськості [251, с. 14].

До зазначеного варто додати, що важливою складовою, яка реально може поліпшити взаємодію держави та громадського сектору, підвищити легітимність влади – *викорінення корупції на всіх рівнях державного управління.*

Саме корупційна складова є реальною перепорою, що не лише перешкоджає, а часто блокує можливість реалізації громадських ініціатив, здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів і їхніх службовців. Небажання державних органів сприяти відкритому доступу до інформації про їхню діяльність, вплив на висвітлення інформації в ЗМІ, а тому і на формування громадської думки, як і суспільної свідомості загалом, не сприяють зростанню довіри з боку суспільства до держави як до надійного партнера у справі побудови демократичної, правової, соціальної держави.

Лише громадська активність може бути рушійною силою розвитку громадянського суспільства, яке є запорукою ефективного державотворення. Громадянське суспільство є суспільним і політичним ідеалом, до якого прагнуло людство протягом всієї історії. Його не можна досягнути, адже не можна зупинити суспільний розвиток. Нові суспільно-політичні виклики ставлять нові завдання перед соціумом, для вирішення яких створюються нові структури та нові механізми в рамках нових моделей взаємодії. Якби механізми не були задіяні, але розвиток української державності має опиратись на сучасне розвинене громадянське суспільство (можливо мультимедійне), на діалогічну взаємодію суспільства та держави, що підкріплена на законодавчо-правовому рівні і має характер симетричної двосторонньої інтеракції. Формування та функціонування такої моделі управління дасть змогу Україні піднятися на вищий рівень цивілізаційного розвитку.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Розкрити зміст дефініцій “громадянське суспільство” та “громадське об’єднання”.
2. З’ясувати сутність основних підходів до розуміння категорії “громадянське суспільство”.
3. Проаналізувати форми прояву взаємодії громадянського суспільства та держави.
4. Визначити роль держави у розвитку громадянського суспільства.
5. Назвати основні атрибути громадянського суспільства.
6. Проаналізувати основні принципи створення та функціонування громадських об’єднань.
7. Визначити види громадських об’єднань.
8. Проаналізувати сучасний стан громадянського суспільства в Україні.
9. Назвати гальмівні чинники розвитку громадянського суспільства.
10. Проаналізувати заходи подолання існуючих проблем громадянського суспільства в Україні.

Тестові завдання

1. Система незалежних від влади суспільних інститутів, що функціонують на демократичних засадах, яка вступає з владою у економічні, соціальні, культурні, духовні, правові і політичні відносини, що проявляється у процесах підготовки, прийняття рішень та контролі за їхнім виконанням – це:

- 1) громадянське суспільство;
- 2) громадські об’єднання;
- 3) державні структури;
- 4) громадська структура.

2. Підхід, який розглядає громадянське суспільство як систему інститутів і відносин:

1) під громадянським суспільством розуміє модель суспільства високорозвинених демократичних держав, що становлять самоорганізовані співтовариства людей;

2) єдність та взаємодію самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, життєдіяльності соціальної, культурної та духовної сфер, їхнього відтворення і передачі від покоління до покоління;

3) сферу соціальної інтеракції між економікою і державою;

4) механізм соціальної взаємодії, що складається зі сфери особистого, різноманітних об’єднань, суспільних рухів і публічної комунікації.

3. Тракткування громадянського суспільства як суспільства громадян, яке характеризується самоуправлінням вільних індивідів і добро-

вільно сформованих ними організацій належить до наукового підходу, який:

1) ґрунтується на тому, що громадянське суспільство складається з державних органів і населення, що об'єднане у соціальні групи;

2) полягає в тому, що "громадянське суспільство" визначається як система суспільних відносин, що існують поза державою;

3) передбачає, що громадянське суспільство характеризується як система громадських інститутів;

4) визначає громадянське суспільство як механізм, що пов'язує особу, групи інтересів різних осіб і державу як політичну організацію суспільства.

4. Громадянським суспільством можна назвати таке суспільство, у якому головним суб'єктом є:

1) держава;

2) право;

3) влада;

4) громадянин.

5. Суб'єктами, які творять громадянське суспільство, є:

1) вільні й рівні індивіди; створені ними добровільні асоціації, зорієнтовані на громадські справи; вільна преса як засіб комунікації та самовираження;

2) економічні, політичні, духовні відносини та зв'язки;

3) соціальні інститути та громадські цінності, різноманітні об'єднання та соціальні рухи;

4) нормативна база, демократична правова система, інститути громадянського суспільства.

6. Наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, на підставі яких формуються сфери громадських життя й думки; організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищено конституцією і законами; добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному та колективному рівнях й які є незалежними від держави; кооперація і солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри й співпраці, які є наслідком діяльності, зорієнтованої на громадські інтереси та публічну політику – це атрибути:

1) держави;

2) громадянського суспільства;

3) громадських об'єднань;

4) політичних рухів.

7. Механізм самоорганізації громадян для вирішення громадських проблем; забезпечення участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики шляхом створення умов для забезпечення широкого представництва в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; протидія державним владним структурам для недопущення узурпації влади; засіб соціалізації індивідів, орієнтація їх на суспільно-корисні справи; запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадського суспільства на прийняття управлінських рішень та їхню реалізацію; сприятливого суспіль-

ного середовища для формування демократичного типу політичної культури, демократизації політичного процесу – це:

- 1) ознаки громадянського суспільства;
- 2) засоби громадянського суспільства;
- 3) функції громадянського суспільства;
- 4) атрибути громадянського суспільства.

8. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства була затверджена Кабінетом Міністрів у:

- 1) 2004 р.;
- 2) 2005 р.;
- 3) 2006 р.;
- 4) 2007 р.

9. Показником сформованого в державі громадянського суспільства є:

- 1) переваження “середнього класу”;
- 2) високий рівень науково-технічного прогресу;
- 3) наявність гуманістичних цінностей;
- 4) різноманітність об’єднань і громад.

10. Громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи – це:

- 1) об’єкти громадянського суспільства;
- 2) інститути громадянського суспільства;
- 3) атрибути громадянського суспільства;
- 4) види громадянських об’єднань.

11. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства мають будуватися на підставі:

- 1) верховенства держави;
- 2) протистояння та конфронтації;
- 3) діалогу і співпраці;
- 4) створення нового законодавства.

12. Підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними та суспільними справами; формування справжніх інститутів громадянського суспільства ринкового та 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 – це:

- 1) форми взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства;
- 2) процеси розвитку громадянської свідомості суспільства;
- 3) принципи створення громадських об’єднань;

4) шляхи побудови громадянського суспільства в Україні.

13. Діяльність громадських об'єднань регулюється:

- 1) Законом України “Про громадські об'єднання” 2012 року;
- 2) Законом України “Про громадські об'єднання” 2013 року;
- 3) Законом України “Про громадські об'єднання” 2014 року;
- 4) Законом України “Про громадські об'єднання” 2015 року.

14. Громадське об'єднання – це:

1) добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, яке має фіксоване членство і діє на підставі статуту;

2) 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;

3) добровільне об'єднання громадян, яке виникає згідно з видами діяльності, соціальної активності й самодіяльності для задоволення й захисту їхніх багатогранних інтересів і запитів, діє відповідно до завдань і цілей, закріплених у їхніх статутах;

4) особливе добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

15. Громадські об'єднання утворюються і діють на принципах:

1) поділу влади, вибору основних органів державної влади, плюралізму, гласності, незалежного контролю, більшості тощо;

2) економності і гнучкості структури управління; відповідності генеральним і територіальним схемам управління; скорочення кількості рівнів і ланок у структурі; скорочення витрат на склад апарату управління; чіткого розмежування лінійного та функціонального управління; єдності розпорядливості та відповідальності; дотримання норм керованості; відповідності прав і обов'язків;

3) добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їхніх членів (учасників), прозорості, відкритості та публічності;

4) верховенства права і правових законів над підзаконними нормативними актами, політичною і фізичною силою держави; розподілу влади, яка належить народу, на законодавчу, виконавчу і судову; верховенства громадянського суспільства і його представника – Парламенту над державою і її апаратом; юридичному закріпленні основних прав і свобод людини в Конституції та інших законах і їх фактичному забезпеченні; взаємоповазі та взаємовідповідальності особи і держави тощо.

16. До організацій, діяльність яких спрямована на самих себе, належать:

1) благодійні фонди, благодійні організації, правозахисні групи, громадсько-політичні й політичні організації та рухи;

2) професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо;

3) некомерційні і неприбуткові організації, благодійні фонди;

4) захисні організації, самодопоміжні об'єднання, аматорські організації (спілки).

17. Громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи – це:

- 1) громадська спілка;
- 2) громадська організація;
- 3) політична партія;
- 4) соціальна структура.

18. За напрямками діяльності, сферами інтересів можна виокремити такі види громадських об'єднань:

- 1) політичні партії, суспільно-політичні організації, громадські організації;
- 2) професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо;
- 3) некомерційні і неприбуткові організації, благодійні фонди;
- 4) місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації або їхні об'єднання, асоціації тощо.

19. Відкритість для обміну інформацією; складна плюралістична система, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності; незалежна від держави плюралістична система, яка може самоорганізовуватися відповідно до громадянських ініціатив є ознаками:

- 1) корпоративної демократії;
- 2) “легалізаційного періоду”;
- 3) мультимедійного суспільства;
- 4) корпоративної демократії.



Тема 4

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВЛАДА

- 4.1. Сутність, форми, ознаки й особливості публічної влади.
- 4.2. Зміст, структура, основні моделі публічної служби.
- 4.3. Владна децентралізація публічної адміністрації. Методи публічної влади та публічного адміністрування.
- 4.4. Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади.
- 4.5. Напрями гармонізації управління й публічної політики.
- 4.6. Бюрократія в публічному управлінні та адмініструванні.

4.1. Сутність, форми, ознаки й особливості публічної влади

Влада – здатність певного суб'єкта (індивіда, колективу, організації) підпорядковувати собі волю та поведінку іншого суб'єкта у своїх власних інтересах чи інтересах інших осіб.

Влада як соціальна функція щодо нав'язування своєї волі іншим завжди була і є об'єктом загальних зазіхань, особливо в державно-організованому суспільстві.

Основними компонентами влади є її суб'єкт, об'єкт, засоби (ресурси) і процес, що призводить до руху всі її елементи (механізм і засоби взаємодії суб'єкта й об'єкта).

Влада – завжди двостороння взаємодія суб'єкта й об'єкта [193].

Сутністю влади є вольові відносини. Влада припускає верховенство, монопольне право суб'єкта приймати рішення (“авторитетні рішення”), обов'язкові та значущі для об'єкта, і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, тобто контролювати об'єкт. Суспільство об'єктивно потребує влади. Влада протистоїть анархії, перешкоджає руйнівним діям, небезпечним для всього соціального організму. Авторитет, право, насильство – засоби, за допомогою яких влада має спроможність і змогу здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей.

Для виникнення владних відносин потрібно, щоб суб'єкт мав такі якості [240]:

- волю до влади, тобто бажання панувати і готовність брати на себе пов'язану з цим відповідальність;
- компетентність, тобто знання сутності справи, стану та настрою підвладних, уміння використовувати ресурси, мати авторитет.

Державна влада – це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами, характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їхніх організацій, що забезпечується державно-правовими методами.

Державна влада здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп і людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Вони є складовими частинами єдиного механізму державної влади [14].

Виділяють такі **структурні елементи державної влади** [64]:

- суб'єкт влади, тобто державу та її органи;
- об'єкт влади – людей, на підкорення поведінки яких спрямована ця функція;
- владні відносини, через які відбувається нав'язування волі носія влади підлеглим;
- наявність у суб'єкта влади певного арсеналу засобів, методів та способів, які дають йому змогу реально здійснювати свою волю в суспільному житті;
- нормативну систему, що регламентує владну діяльність.

Легітимну державну владу визначають як владу, що встановлюється відповідно до процедури, передбаченої нормами права. Легітимізація влади в цивілізованому суспільстві відбувається насамперед через загальні демократичні вибори. Результатом їх проведення є створення загальнонародного і водночас загальнодержавного представницького органу влади.

Отже, легітимізація державної влади має відбуватися шляхом її делегування від одного суб'єкта – народу іншому – державі. Зрозуміло, що цей перехід не може бути стихійним, він має регулюватися демократичними конституційними принципами й нормами, передусім, принципом розподілу влади [223].

Політична влада і влада державна – поняття не тотожні. **Політична влада** – влада, що здійснює вироблення і запровадження у життя політичних програм усіма суб'єктами політичної системи, а також різними неформальними угрупованнями; це домінування або прагнення до домінування інтересів одних верств над усіма іншими [225].

Політична влада ширша за змістом, ніж державна влада, оскільки самостійне значення мають владні відносини у політичних об'єднаннях. В умовах правової держави і громадянського суспільства найбільш широкі повноваження у здійсненні політичної влади надаються об'єднанням громадян та іншим недержавним утворенням.

Політична влада нерозривно пов'язана з владою державною, є її продовженням. **Державна влада** – головний типовий засіб здійснення політичної влади.

Відмінності політичної влади від влади державної:

- політична влада здійснюється ширшим колом суб'єктів політичної системи;
- будь-яка державна влада має політичний характер, але не кожна політична влада є державною;
- політична і державна влади мають різні механізми здійснення;
- атрибутом державної влади є її територіальна організація, а політична влада, влада певної партійно-політичної ідеології може виходити за межі однієї країни.

Соціальна (публічна) влада – вольові (керівництва – підпорядкування) відносини між людьми з приводу організації їхньої спільної діяльності, вироблення й здійснення загальної для цього соціального колективу волі (інтересу).

Різновидами соціальної влади є політична, державна, економічна, духовна, релігійна та інші, а особливим різновидом є державна влада.

“Політична влада” і “державна влада” – поняття не тотожні, однак усяка державна влада є політичною. Державна влада – головний спосіб здійснення політичної влади. Державна влада виконує роль арбітра у відносинах між різними соціальними верствами суспільства, пом'якшує їхнє протиборство, виконує “спільні справи”. Держава постає центральним інститутом політичної влади.

Політична діяльність не вичерпується державною діяльністю. Вона відбувається в рамках різних політичних партій, профспілок, міжнародних організацій. За допомогою політичної влади реалізуються життєво важливі інтереси великих і впливових груп суспільства (класів, націй, етнічних спільнот та ін.).

Політична й державна влада мають різні механізми виконання. Так державна влада характеризується наявністю апарату управління і апарату примусу.

Політична влада – публічні, вольові (керівництва – підпорядкування) відносини, що складаються між суб'єктами політичної системи суспільства, у тім числі державою, на підставі політичних і правових норм.

Державна влада – публічно-політичні, вольові (керівництва – підпорядкування) відносини, що складаються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підставі правових норм, з опиранням у разі потреби на державний примус. Державна влада самостійна й становить основу функціонування державного апарату [193].

Публічно-владні повноваження є ключовою суттєвою ознакою публічного управління, оскільки властиві лише публічному управлінню і відрізняють його від приватного.

Публічне управління містить всі процеси реалізації своїх повноважень органами публічної влади, а також іншими державними органами, організаціями, установами і посадовцями, наділеними певними державними управлінськими повноваженнями. Це можуть бути різні за характером повноваження, але усіх їх об'єднує належність до публічно-владної сфери. Це можуть бути повноваження з

прийняття і схвалення законів, які належать до державних управлінських повноважень, бо правове регулювання є найпотужнішим і таким, що часто реалізовується інструментарієм державного управління. Це можуть бути деякі судові повноваження, які так само обґрунтовано належать до державних управлінських повноважень. Передусім повноваження виконавчої влади, оскільки саме адміністрування, що змінює стосунки, феномени і процеси, модифікує течію подій, управлінський вплив з боку держави у рамках реалізації законодавчих і інших правових норм, і становить суть державного управління [117].

Реалізація публічного управління відбувається за допомогою задіявання організованих і скоординованих зусиль безлічі різних осіб на посадах публічної адміністрації, спрямованих на те, щоб трансформувати політичні програмні заяви лідерів, керівництво держави в досягнення магістральних і оперативних цілей державного управління, в конкретні програми, що реалізуються, і проекти, в забезпечення певного рівня та підвищення добробуту і безпеки держави, населення, народу, сім'ї й особистості. Публічне управління реалізує, зокрема, такі функції публічної адміністрації:

- забезпечення умов з підтримки та поліпшення добробуту населення, боротьба з бідністю, виконання соціальних зобов'язань перед суспільством, передусім – стосовно осіб, що потребують особливої соціальної підтримки;
- забезпечення правопорядку та законності, забезпечення безпеки особи, сім'ї, суспільства і держави, обороноздатності й оборони країни;
- підтримка, забезпечення, охорона і захист фундаментальних начал національного публічного порядку, суверенітету та державного устрою;
- охорона і захист загально визнаних у суспільстві принципів і норм моральності і моралі, культурних і моральних засад і традицій;
- підтримка стабільності економіки, забезпечення умов її позитивного і динамічного розвитку і стійкості до криз;
- стимулювання, закріплення і, у разі потреби, інституціоналізація позитивних соціально-економічних змін;
- надання публічних послуг [225].

Публічній адміністрації властиві ознаки:

1) системність – публічна адміністрація, що реалізовує публічне управління, є жорстко побудованою ієрархічно-бюрократичною структурою (єдиною, хоча і гетерогенною, з певною мірою децентралізації, системою), заснованою на складному системному розподілі публічно-владних повноважень, у тім числі на підставі принципів “горизонтального” та “вертикального” розподілу влади;

2) неперсоніфікованість, тобто не зв'язаність публічної адміністрації з конкретними особами, а законність і прив'язка до самої держави;

3) укомплектованість структури публічної адміністрації, що здійснює трудову діяльність на постійній основі чиновниками на неперсоніфікованих посадах;

4) політична й ідеологічна нейтральність публічної адміністрації;

5) стандартизація функціонування сегментів ієрархічно-бюрократичної структури публічної адміністрації і їхньої взаємодії між собою, а також стандартизація вимог до діяльності чиновників;

6) визначення чітких взаємозв'язків підзвітності/підконтрольності і відповідальності;

7) націленість на досягнення граничної ефективності, тобто спрямованість на досягнення ефективності діяльності (максимізацію продуктивності, раціоналізацію структури, оптимізацію витрат тощо);

8) чіткий розподіл між політикою і управлінням: посадовці публічної адміністрації не займаються розробкою політичних програм і парадигм, а лише забезпечують реалізацію політичних стратегій, розроблених політиками [117].

Публічна влада – це влада, виділена з товариства і яка не збігається з населенням країни. Це вольове відношення між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності, вироблене на основі спільного інтересу.

Публічна влада виступає у двох формах:

1) державна влада;

2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада) [93].

Обом формам публічної влади притаманні такі спільні ознаки:

1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;

2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);

3) легітимність;

4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;

5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою;

6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;

7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);

8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;

9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;

10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо визначеною процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;

11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;

12) право визначати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету.

Державна влада має певні особливості: державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих силових структур (армія, суд,

прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету [93].

Виділяють такі **особливості публічної влади**:

- існує і функціонує в межах суспільних відносин;
- здійснює управління, упорядкування для підтримання функціонування суспільства та ґрунтується на силі;
- публічна влада є соціальним явищем;
- виступає невід'ємним атрибутом суспільства на будь-якому етапі його розвитку [99].

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як “властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами” або як “верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами”. Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як “верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах”. Влада місцевого самоврядування також має деякі особливості: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій); її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані тіснішими зв'язками з населенням; у системі її органів немає жорсткої ієрархії і підпорядкованості [99].

4.2. Зміст, структура, основні моделі публічної служби

Публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Враховуючи положення ст. 5 Конституції України, публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого має бути акт призначення на посаду, і провадить професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, враховуючи публічні інтереси [233].

Публічна служба – це різновид трудової (у широкому сенсі) діяльності, але має багато особливостей:

- публічна служба – це діяльність щодо забезпечення та захисту публічного інтересу;

- функціонування інститутів публічної служби полягає в виконанні або забезпечення виконання публічно-владних функцій і повноважень;
- така діяльність має посадовий характер, передбачає наявність статусу посади публічної служби;
- проходження публічної служби здійснюється в організаційних структурах суб'єктів публічного права: держави, муніципальних утворень і юридичних осіб публічного права;
- фінансове забезпечення публічної служби здійснюється за рахунок держави або муніципальної освіти [292].

З огляду на інституціональний аспект, публічна служба в широкому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади; державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. У вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність насамперед службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Структурно публічна служба – це система посад, які відрізняються між собою статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами.

В Україні структурно публічна служба охоплює всі види державної служби: адміністративну (Апарат ВРУ, Адміністрація Президента України, Секретаріат КМУ, Рахункова палата тощо), спеціалізовану (митна, податкова, дипломатична), мілітаризовану (військова, прикордонна, спеціального зв'язку) і службу в органах місцевого самоврядування [222].

В усіх сучасних державах застосовують три моделі публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей (табл. 4.1).

Більшість країн Європейського Союзу і Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія) так змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель. Звичайно, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей наявні елементи іншої. У Франції існують категорії посад державних службовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, яких наймають за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, – працівники дипломатичного корпусу та поліція, – наймають за принципами кадрової служби.

Основні моделі публічної служби [225]

Номер за пор.	Модель	Характеристика
1	Кар'єрна	Кар'єрна модель “закрита”, оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним і державним секторами. Найбільш характерні риси такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їхніх прав та обов'язків. У кожній країні організаційний порядок кар'єри є різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманних кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців
2	Посадова	Посадова модель є “відкритою” тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору. Характерні елементи: трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи
3	Змішана	Кадрова система містить певний перелік посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби; контрактні відносини між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає; юрисдикція публічного права

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, потрібну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал.

Посадова модель показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одної. Службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади.

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Здебільшого це посади вищих державних службовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку.

Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

Враховуючи характеристики моделей публічної служби, в Україні треба виконати певні кроки щодо модернізації професійної діяльності державних службовців у сфері публічного управління та адміністрування, зокрема:

- введення нових профілів державних службовців;
- організація конкурсів на заміщення вакантних посад;
- впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців з урахуванням досягнення відповідних цільових показників;
- запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та створення кадрового резерву;
- побудова ефективної системи професійного навчання державних службовців;
- уніфікація розмірів заробітних плат державних службовців відповідно до категорій і залежно від рівня відповідальності, складності роботи та компетенцій, що вимагаються;
- врегулювання відповідно до стандартів Ради Європи відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання [225].

4.3. Владна децентралізація публічної адміністрації. Методи публічної влади та публічного адміністрування

Принципами в науковій теорії називають основні положення, вимоги до побудови теорії, за допомогою яких пояснюються факти, що аналізуються [195].

У системі публічного адміністрування *принципи організації органів публічного адміністрування* – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які є базисом формування, організації та функціонування органів публічного адміністрування [198].

Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи за-

кріплюються в таких формах: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [198].

Публічне адміністрування здійснюють відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України [198].

Згідно з Конституцією України *до принципів організації публічного адміністрування належать* [143]:

- відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою;
- верховенство права;
- законність;
- участь громадян та їхніх об'єднань в управлінні;
- рівноправність громадян в управлінні;
- гласність;
- демократію;
- єдиноначальності та колегіальності;
- громадського контролю.

Принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою впливає зі змісту статей 3, 17, 19 Конституції України тощо. Згідно зі ст. 3 Конституції, держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [143].

Органи виконавчої влади відповідальні перед Президентом України, підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України в межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України, органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, визначених законом. Рішення вищих органів є обов'язковим для нижчих згідно з розподілом їхніх повноважень. Взаємовідносини вищих і нижчих органів виконавчої влади відбуваються на основі субординації [143].

Принцип верховенства права в Україні закріплений у статті 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України й повинні відповідати їй [143].

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього впливає, а також ґрунтується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність має бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції [143].

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, все українському та місцевих референдумах,

вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [143].

Громадяни користуються рівним *правом* доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні конституційні права і свободи, рівні перед законом [143].

Принцип гласності в державному управлінні пов'язано з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею.

Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції України). Кожному гарантовано право знати свої права й обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, визначеному законом, а недоведені є нечинними.

Стаття 32 Конституції України гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації [143].

Один із основних організаційних принципів публічного управління – *централізм* – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак у централізмі простежується тенденція надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. *Демократія* ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатогранність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему [198].

Принцип єдиноначальності та колегіальності передбачає оперативність у виконанні рішень, колегіальність відрізняється деякою “повільністю”. Визначаючи такі дії, доцільно єдиноначальність при розробці стратегічних *колегіальних рішень* [196].

Принцип громадського контролю – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованих на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [96].

Владна децентралізація є доволі складним поняттям у системі органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права *децентралізацію* визначено як “такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого

адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах” [762, с. 49].

У статті 7 Конституції України **децентралізацію задекларовано** як “одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави” [143].

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня.

Зрозуміло, що йдеться про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади та про регіональний та, безумовно, місцевий рівні [30, с. 9].

За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, які виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. Нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

Основні види децентралізації за суб'єктами впливу [30, с. 10; 763, с. 53]:

- **територіальна децентралізація** – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їхньою ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

- **функціональна децентралізація** – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права виконувати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно з визначеним порядком;

- **предметна децентралізація** – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, а й по горизонталі;

- **вертикальна децентралізація** означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня.

Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом виконувати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. Важливо розуміти,

що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.);

▪ **горизонтальна децентралізація** – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Переваги та позитивні наслідки децентралізації: [30, с. 12; 307, р. 121]:

▪ час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);

▪ реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення адекватні часу та місцю його реалізації;

▪ завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;

▪ прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їхнього походження тощо;

▪ період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;

▪ підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за проведені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті;

▪ зміцнення інноваційного потенціалу у разі прийняття владних рішень;

▪ мінімізація бюрократизму. Зручність, відчуття безпеки та комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття “спільної справи” в обох сторін;

▪ звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо;

▪ гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що допомагає швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;

▪ підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;

▪ об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їхнього поліпшення, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

▪ територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

Недоліки децентралізації управління [298, р. 235-236]:

▪ автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;

▪ ризик реалізації одиничних амбіцій;

▪ загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;

▪ дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень;

- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень досить велика.

Отже, найважливіші передумови успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя – визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави.

Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами та сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на підставі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави [279, с. 16].

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

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і 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 згідно зі ст. 140 Конституції України [143].

Крім того, **місцеве самоврядування** – форма єдиної системи публічної адміністрації. Самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління мають становити цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їхнього досягнення. [279, с. 46-54].

Предмет публічного адміністрування – це процес досягнення національних інтересів і цілей за рахунок організації діяльності суб'єктів публічної сфери, зокрема органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а також органів місцевого самоврядування. Тому потрібно вивчити поняття “орган виконавчої влади”, яке є ключовим у процесі функціонування публічного адміністрування.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади відповідно до принципу поділу влади (на законодавчу, виконавчу та судову). Розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, керує сферами суспільного життя. Має змогу самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади. За дотриманням чинного законодавства, в тім числі й органами виконавчої влади, стежить судова влада [147, с. 23-45].

Виконавча влада реалізується державою через уряд і його органи на місцях [294, с. 33].

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 підставі спеціальної процедури за участю парламенту [279, с. 34].

Уряд покликаний забезпечити охорону існуючого порядку, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління [279, с. 34].

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 [147, с. 35-40; 279, с. 34].

Головне призначення органів виконавчої влади в суспільстві та державі – виконання Конституції України, законів України та нормативних актів Президента України та Верховної Ради України.

Об'єктами впливу органів державної виконавчої влади в Україні є насамперед політична, господарська, соціальна, культурна (духовна) та інші найважливіші 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, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) [279, с. 35].

За формою діяльності органи виконавчої влади України зазвичай єдиноначальні. Тобто, органи виконавчої влади очолює керівник, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність [279, с. 35].

Органи виконавчої влади класифікують за такими критеріями: походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва [279, с. 35].

За походженням – первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади).

За порядком організації та діяльності – колегіальні (Кабінет Міністрів України) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети).

За характером компетенції – загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я), міжгалузевої (Міністерство фінансів України), спеціальної (Служба безпеки України).

За часом дії – постійні (Кабінет Міністрів України), тимчасові (спеціально створені органи).

За назвою – кабінет, міністерство, державний комітет, служба тощо.

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, 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).

Ключовою політичною фігурою в державі стає голова Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністр України. Його призначає Верховна Рада України за поданням Президента України. До складу Кабінету Міністрів України входять також Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка сформована відповідно до ст. 83 Конституції [279, с. 36].

Міністрів оборони та закордонних справ України призначає Верховна Рада за поданням Президента України, інших членів Кабінету Міністрів призначає Верховна Рада за поданням Прем'єр-міністра. За його поданням призначають також Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голову Фонду державного майна України.

Конституцією України визначається коло функцій і повноважень Кабінету Міністрів. Функції Кабінету Міністрів: виконавча, бюджетно-фінансова, державного планування розвитку України, організаційна, державного контролю.

Важлива функція Кабінету Міністрів України – 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 визначає Верховна Рада України.

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 і місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до їхніх повноважень [279, с. 38].

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Головне завдання Секретаріату – організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення Кабінету Міністрів України. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджує Кабінет Міністрів України.

Міністерства й 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 [279, с. 39].

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.

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 підписують керівники і відповідно реєструє Міністерство юстиції. У змісті діяльності самого органу визначаються і розмежовуються його функції [150; 279, с. 40].

Апарат міністерства, інших центральних органів виконавчої влади складається з державних службовців і фінансується з державного бюджету.

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, зарахованих до його відання. Державний комітет очолює голова.

Крім державних комітетів, сьогодні в Україні діє багато 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.* [147, с. 40].

Кожний центральний орган організовує виконання актів законодавства, проводить систематичний контроль за їхньою реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та у визначеному порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Місцеві органи виконавчої влади

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є *місцевими органами виконавчої влади* [294; с. 42]. Вони, відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, виконують функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах, у місті Києві.

Основні засади діяльності місцевих державних адміністрацій: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтер-

есів; відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України; підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня тощо.

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій [279, с. 43]: 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, а також програм їхнього національно-культурного розвитку; підготовка виконання відповідних бюджетів та програм, звіти про їхнє виконання.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Крім голови, до їхнього 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 і положення про її структурні підрозділи.

Розглянемо співвідношення публічного адміністрування й органів виконавчої влади України (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Співвідношення публічного адміністрування і органів виконавчої влади України*
(укладено Комарницькою Г.О.)

Методи публічної влади класифікують на групи: організаційні та соціально-психологічні.

Серед організаційних методів діяльності органів публічної влади можна виділити *планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін.* [150].

Планування – це метод діяльності органів публічної влади, сутність якого полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних процесів у відповідній сфері та визначенні своїх дій у близькому та віддаленому майбутньому. Застосовуючи цей метод, треба враховувати такі вимоги: поєднання поточного планування (на квартал або більш короткий термін) із перспективним (на рік або термін повноважень органу) [150].

Метод координації полягає в забезпеченні узгодженості в роботі різних органів публічної влади і їхніх структурних підрозділів, налагоджуючи раціональні зв'язки (комунікації) між ними [150].

Метод вироблення рішень становить сукупність засобів і вимог щодо формування владних рішень оптимального, законного змісту та форми. Процес прийняття рішення має чотири основні етапи.

1. *Формулювання проблеми* (визначення цілей): виникнення нової ситуації; виникнення проблеми; збір потрібної інформації; опис проблемної ситуації.

2. *Розробка варіантів рішень*: формулювання вимог і обмежень; розроблення концепції; збір і аналіз потрібної інформації; розроблення можливих варіантів рішень.

3. *Вибір і оформлення рішення*: визначення критеріїв вибору; вибір рішень, які відповідають обраним критеріям; оцінка можливих наслідків; вибір оптимального рішення; узгодження прийнятого рішення.

4. *Організація виконання рішення і його оцінка*: план реалізації обраного рішення; доведення рішення до виконавців; контроль за ходом реалізації рішення; оцінка рішення проблеми та виникнення нової ситуації.

Метод організації виконання рішень полягає у проведенні низки організаційно-правових заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих публічно-владних рішень. Передусім рішення має бути доведене до виконавців, які одержують чітку інформацію про те, хто, де, коли і якими засобами має виконувати прийняте рішення. Для цього поряд із методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск тощо) застосовують заходи матеріального стимулювання працівників, вплив завдяки авторитету, переконання і т. д. [150].

Метод контролю полягає в цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням підвладними суб'єктами прийнятих публічно-владних рішень, проводячи перевірки, планові та позапланові ревізії, обстеження, заслуховування звітів. Вона має базуватися на принципах об'єктивності, дієвості та систематичності [150].

Метод інформаційного забезпечення полягає в роботі зі збирання, опрацювання й оцінювання інформації, яку проводять на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень [150].

Метод інструктування передбачає роз'яснення ситуації, завдань, можливих труднощів і наслідків неправомірних чи умисних дій клієнта, застереження від можливих помилок, поради щодо характеру дій. Інструктування найчастіше має форму консультаційної, інформаційної спрямованої на захист його громадянських прав і свобод [150].

Метод роботи з кадрами охоплює підготовку, підбір і розстановку кадрів, перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення й накладання стягнень [150].

Крім організаційних методів, у роботі органів публічної влади застосовують *соціально-психологічні методи – переконання і примус* [150].

Переконання полягає у сформуванні у керованого суб'єкта впевненості в раціональності й законності прийнятого рішення і настроюванні на добровільне його виконання. Воно сприяє її формуванню у вигляді обґрунтування, пояснення, обговорення, демонстрації певного прикладу та ін.

Примус полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно, а то й усупереч його волі, застосовуючи до нього заходи організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску.

Методи публічного адміністрування – це способи впливу публічних органів на процеси суспільного та державного розвитку, а також на діяльність органів влади та певних посадовців, бізнес-структури та громадян [150].

Методи публічного адміністрування розподіляються на види [150]:

1) *залежно від форми вираження*: а) правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки; б) неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) *залежно від правових властивостей*: а) нормативні – застосовують для прийняття нормативних правових актів; б) індивідуальні – застосовують для прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) *за ступенем владного впливу на об'єкти*: а) імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки; б) уповноважуючі – дозволяють виконувати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування); в) заохочувальні – реалізують за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; г) рекомендаційні – містять рекомендації щодо виконання певних дій необов'язкового характеру;

4) *за суб'єктним складом*: одноосібні (єдиноначальні); колегіальні.

Ці методи публічної влади та публічного адміністрування є визначальними, які мають розумно поєднуватись, тобто не протистояти один одному, а доповнювати, підпорядковуватись публічним інтересам.

4.4. Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади

Необхідність проведення нової ідеології функціонування органів публічної влади зумовлена неефективною організацією діяльності міністерств; малораціональною системою органів виконавчої влади на центральному рівні.

Фактично з 1990 року в Україні розпочався процес децентралізації влади. Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування", яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голів рад усіх рівнів мало обирати населення.

Відповідно, з цього етапу вагому нішу у публічному адмініструванні посіло місцеве самоврядування. **Місьцеве самоврядування** – політико-правовий інститут народовладдя, через який відбувається управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави [294, с. 111].

Таблиця 4.2

Спільні та відмінні риси органів місцевого самоврядування і місцевих державних органів

Визначення	Спільне	Відмінне
Місьцеві державні органи – система органів державної виконавчої влади на місцях, які перебувають в ієрархічній супідрядності один з одним і з центральними державними органами, здійснюють цілеспрямовано-організуючий владний вплив у межах норм права на регулювання і контролювання відносин, що складаються у процесі виконання функцій держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях	1) провадять виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) мають владні повноваження; 3) їхня влада є публічною; 4) влада реалізується постійно і безперервно; 5) використовують у разі потреби засоби адміністративного примусу; 6) діяльність відбувається в нормотворчих і правозастосовних формах; 7) мають межі діяльності (відповідно до компетенції органів), що встановлені законом	1) є відносно самостійною публічною владою територіальної громади; 2) ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній; 3) мають самоврядні територіальні межі дії; 4) мають самостійну систему владних суб'єктів (голови рад), що наділені певним обсягом владних повноважень; 5) здійснюють функції комунального управління, головним чином, у сфері соціального життя територіальної громади на основі затверджених відповідними радами програм соціально-економічного і культурного розвитку та цільових програм з інших питань самоврядування; 6) спираються на власну нормативну базу – комунальне (муніципальне) законодавство
Органи місцевого самоврядування – досить самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані права територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і враховуючи інтереси населення		

*Джерело: Ястремська О. М. Публічне адміністрування : [навчальний посібник] / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с. – С. 118.

Особливість діяльності громадських рад така: 1) не належать до політичних структур; 2) немає підтримки політичних партій.

Щоб краще розуміти, ми подаємо основні положення місцевих державних органів і органів місцевого самоврядування.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження в здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [294, с. 31; 143, с. 70-71].

Для ефективного здійснення повноважень щодо захисту прав та інтересів територіальних громад створюються *асоціації місцевого самоврядування* [261, с. 31]: муніципальні та регіональні організації місцевого самоврядування; міжнародні організації, інститути та консалтингові організації; національні організації та координаційні центри.

Органи самоорганізації – представницькі органи, які створюють жителі, що на законних підставах проживають на території села, міста або їхніх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України “Про органи самоорганізації населення” [261, с. 31; 131, с. 73].

У Конституції України зазначено, що Україна є демократичною державою. Отже, діють форми й інститути демократії. **Форми демократії** – це зовнішнє вираження демократії, тоді як **інститути демократії** – це легітимні й легалізовані елементи політичної системи суспільства, що безпосередньо створюють демократичний режим у державі завдяки вирішенню певних завдань політики, влади й управління є виявом форм демократії [294, с. 32].

Розрізняють такі **види форм демократії**:

1) **пряма** – **безпосередня** – форма народовладдя, коли влада реалізується через безпосереднє волевиявлення народу або певних соціальних груп – народне вето, народна ініціатива, народне відкликання свого обранця, плебісцит, референдум, вибори;

2) **непряма** – **представницька (виборна)** – форма народовладдя, коли влада реалізується через волевиявлення представників народу у виборних органах – парламент, органи місцевого самоврядування [294, с. 32].

Органи державної влади – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений владними повноваженнями [170].

Функції держави – це основні напрями діяльності держави, в яких відображаються та конкретизуються її завдання і цілі, виявляється сутність і соціальне призначення держави у суспільстві.

Основні функції сучасної законодавчої влади [269]:

- **представницька** – реалізується через обов’язок представляти інтереси народу, його різні шари за допомогою депутатського корпусу (постанови парламенту як представницького органу мають політичний характер);

- **законодавча** – реалізується через право видавати закони (основна діяльність, яка має юридичний характер);

- **фінансова** – реалізується через право приймати рішення з фінансових питань (щорічно затверджувати бюджет країни);
- **установча** – реалізується через право брати участь у формуванні вищих виконавчих, а також судових органів;
- **контрольна** – реалізується через право контролювати за діяльністю уряду, інших вищих органів і посадових осіб;
- **політична** – реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики, через обов'язок брати участь у її здійсненні.

Основні функції сучасної виконавчої влади [269]:

- виконавча (правозастосувальна) функція, тобто функція виконання законів;
- правозахисна функція;
- соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного управління, ще цю функцію можна назвати забезпечувальною, оскільки вона спрямована на забезпечення добробуту населення;
- функція забезпечення законності та дотримання конституційного порядку в державі;
- регулятивна функція, в рамках якої відбувається: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування в державі;
- нормотворча функція, в рамках якої органи виконавчої влади приймають підзаконні нормативні акти;
- охоронна (юрисдикційна) функція означає, що органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних і фізичних осіб державного примусу.

Основні функції сучасної судової влади [269]:

- правосуддя і контроль. Судова влада має право на здійснення контролю за відповідністю законів Конституції, для захисту прав громадян у їхніх стосунках з органами виконавчої влади та їхніми службовими особами, а також для контролю за дотриманням прав і свобод громадян під час розслідування злочинів, проведення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності.

Функції органів місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України основні напрями та види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування багатоманітні і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями [279, с. 48-49].

Найперше *функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами* – політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) й інші функції місцевого самоврядування [279, с. 48-49].

Політичні функції місцевого самоврядування зазвичай пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів; забезпечен-

ня проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

Економічні функції місцевого самоврядування передбачають управління майном, яке є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також контроль за їхньою діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їхнім 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.

Соціальні функції місцевого самоврядування – це затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів, контроль за їхнім 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, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у визначеному законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці.

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

Екологічні функції: здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності: організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, які 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.

4.5. Напрями гармонізації управління й публічної політики

Публічна політика – це політика, яка розробляється і реалізується не тільки органами державної влади (так званий вертикальний вимір), а й у “горизонтальному вимірі” політичного процесу. Вертикальна складова процесу здійснення публічної політики відображає її когерентність, ієрархічність та інструментальність. Горизонтальна складова доповнює вертикальну, акцентуючи увагу на зв'язках між акторами політики, які визначають набір можливих варіантів.

Важливою передумовою функціонування публічної політики як інформаційно-комунікаційного процесу є цілеспрямоване формування:

- *організаційних основ* (повідомлення, які створюють та формують учасники політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер і становити контентну єдність);
- *технологічних основ* (можливість масового розповсюдження та рівного доступу до інформації).

Умовами результативності публічної політики є: здатність і спроможність упорядковувати інформацію; здатність переробляти інформацію; здатність налагоджувати та підтримувати осмислені контакти.

Суб'єктами публічної політики є ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики виявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп; в орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно-значимих проблем; у формуванні громадської думки з актуальних питань, у посередництві між громадянами та владою.

Особлива роль у публічній політиці відводиться *експертам і агентам*. Вони можуть відігравати провідну роль у формуванні об'єктивної інформації у вигляді наукових рекомендацій для поліпшення якості рішення. По-друге, зазначені агенти є головними агентами публічної політики, які максимально репрезентують спектр взаємовідносин між державою, суспільством, громадянським суспільством.

Прийняття рішень у різних сферах публічної політики є результатом втручання у політичний процес різних *акторів* (асоціація, клуб, рух, коаліції).

Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої ухвалюється те чи інше рішення.

Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу [258]. Схема вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного й інституційного порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, це відображення того, як політика впливає на державне управління.

Управління – це цілеспрямований вплив, потрібний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер, не можливий без формулювання і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки [150].

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

Публічне управління – це пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку, спільно організований урядом, представницькою владою та громадянським суспільством.

Публічне управління може здійснюватися також і іншими суб'єктами, зокрема:

- органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);
- органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися з судовим рішенням на підставі Закону України “Про доступ до судових рішень” тощо);
- Президентом України (нагороджує державними нагородами; визначає президентські відзнаки та нагороджує ними тощо);
- органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо);
- іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад, Національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на заняття відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);
- суб'єктами делегованих повноважень, наприклад, громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняє транспортні (у тім числі плавучі) засоби, проводить їхній огляд тощо).

Публічне управління – складний вид діяльності не лише, так би мовити, у зовнішньому, а й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об'єктів управлінського впливу [147]. З огляду на це варто розрізняти:

- *втручальне публічне управління*, пов'язане з обмеженням прав, свобод і законних інтересів приватної особи, яке виявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень. Наприклад, прийняття органом виконавчої влади рішення про примусовий викуп земельної ділянки, яка належить громадянину; проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання тощо;
- *делеговане публічне управління*, яке реалізується у тих сферах, де відбувається передача суб'єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами. Такими можуть бути фізичні особи (наприклад, громадський інспектор) та юридичні особи приватного права (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо).

Волевиявлення громадян є інструментом, який забезпечує громадянам України реалізацію права на участь у публічному (державному та місцевому самоуправлінні) управлінні через такі форми: референдуми, вибори, участь у діяльності політичних партій і громадських організацій, участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, участь у проведенні регуляторної політики держави, доступ до державної служби, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади. Всі ці інструменти надають дедалі більшої масштабності завданням і цілям системи публічного (державного) управління, щоб вести публічну політику.

4.6. Бюрократія в публічному управлінні та адмініструванні

Вперше у науковий обіг термін “бюрократія” ввів Макс Вебер, який згодом став основою терміна “бюрократизм”. Під терміном “бюрократія” вчений запропонував розуміти специфічне явище – систему організацій з чітко вираженим розподілом функцій, чіткими нормами й правилами, формалізованим характером стосунків, ієрархічною побудовою та управлінською структурою [298].

За М. Вебером, бюрократія – це чистий і високорозвинений тип панування, а саме легального панування, заснованого на праві й законі. Бюрократичне управління означає панування через знання, і у цьому полягає його специфічний раціональний характер [38].

Визначаючи бюрократію, Вебер прагнув виділити риси, загальні для всіх сучасних адміністративних систем. До цих особливостей він зарахував ієрархічний принцип організації, де кожен чиновник має чітко визначену сферу повноважень в ієрархічній структурі і підзвітний у своїх діях вищому начальству; послідовність – посада є основним видом діяльності, яка дає платню і перспективу регулярного підвищення по службі; безособовість – роботу проводять відповідно до правил, які виключають свавілля або фаворитизм, а про всі дії дається письмовий звіт; спеціальні знання – чиновників відбирають за здібностями, отримують необхідну підготовку і контролюють доступ до службової інформації; сталість, згідно з якою роботу виконують протягом повного робочого дня на постійній основі, гарантуючи домінантне місце і просування по службі. Загалом усі ці риси утворюють критерії, яким має відповідати система управління, щоб її можна було назвати “бюрократичною” [38].

Не менш важливим є те, що бюрократичний апарат за своєю природою зацікавлений в автократії, оскільки обидва її прояви, тоталітарний і авторитарний, збільшують можливості щодо впливу на суспільні процеси, зменшуючи необхідність у задоволенні потреб громадян.

Однією з проблем законодавчого регулювання державної служби є відсутність цілепокладання та спрямованість діяльності бюрократичного апарату на процес, а не на результат. Якщо порівнювати бюрократизм у системі державного управління з бюрократизмом у приватному секторі, то такі його прояви, як канцелярищина, паперотворення, тяганина тощо, характерні головним чином державним органам. Бізнес-середовище розраховує на одержання прибутку, побудоване на принципі конкуренції та спрямоване на результат, який не сприяє затягуванню процесу чи процедури, оскільки втрата часу рівнозначна втраті грошей.

Перманентні політичні й економічні проблеми української держави, відсутність доброчесності державних службовців, призвели до моральної деградації значної частини суспільства, що позначилося й на управлінському апараті держави. Така ситуація сприяє поширенню бюрократизму, оскільки населення змушене змиритися з “егоїзмом” бюрократії, яка, зі свого боку, ще більше віддаляється від

суспільних проблем, намагаючись підмінити державні інтереси власною корпоративною метою [191].

Очевидно, що будь-яке політичне рішення так чи інакше позначається на користь різних урядових служб, які виступають за або проти цього рішення, а результат буде залежати від здібностей кожної з цих служб ефективно відстоювати свої інтереси. Цей підхід у літературі отримав назву “бюрократичної політики”.

Щоб розкрити сутності бюрократичної політики, треба досліджувати структури, які систематично протиставляють один одному інтереси різних груп і визначають їхню відносну політичну вагу. Варто мати на увазі, що форми та методи розподілу функцій між урядовими інститутами значно впливають на баланс політичних сил. За такого стану речей політичний курс, спрямований на подолання кордонів між різними департаментами, виявляється досить важкою справою.

Важливими атрибутами бюрократії, що узаконили її владу і вплив, є спеціальні професійні знання, досвід у відповідних сферах державного управління, отримані в процесі навчання і роботи. Не менш важливе значення має засекречування інформації, захист “службової таємниці”, прагнення до монополізації механізму і процесів прийняття важливих політичних, соціальних і економічних рішень. Роль і вплив бюрократії в системі управління розширюється і посилюється тією обставиною, що чиновник, який займає ту чи іншу посаду в адміністративному апараті, є фахівцем або експертом зі свого профілю роботи, тоді як політик, який завоював свій пост на виборах, недостатньо володіє ситуацією в тій сфері, для управління якої його обрали. До того ж він володіє інформацією, яка потрібна для прийняття рішень з тих чи інших політичних і управлінських проблем [223].

Значущість цієї тенденції стане особливо очевидною, якщо врахувати факт зростаючого розширення ролі експертів і фахівців різних профілів у прийнятті політичних, соціальних, економічних рішень, що зачіпають життєві інтереси населення. Через складність проблем, які стоять перед управлінської системою, спеціалізації та диференціації функцій з їхнього вирішення, керівники управлінської системи змушені використовувати все більше і більше фахівців і експертів різних профілів. Але це потребує додаткових витрат. До того ж експерти можуть використовувати свої знання і досвід, щоб контролювати процес прийняття політичних рішень [223].

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Як співвідносяться політична й державна влада?
2. Схарактеризувати основні публічно-владні повноваження.
3. Назвати основні форми й ознаки публічної влади.
4. Схарактеризувати особливості публічної влади.
5. Сутність поняття “публічна служба”. Схарактеризувати структуру публічної служби.
6. Яка суттєва особливість принципів організації органів публічного адміністрування?
7. Що таке централізм у публічному адмініструванні?
8. Обґрунтувати поняття “виконавча влада”, її структуру та значення в державі?
9. Дати визначення поняття “орган виконавчої влади”?
10. Яке головне призначення органів виконавчої влади в суспільстві та державі?
11. Яка форма діяльності органів виконавчої влади України?
12. Що таке метод публічного адміністрування?
13. На які види поділяють методи публічного адміністрування?
14. Що таке органи самоорганізації?

Тестові завдання

1. Який зв'язок між політикою і владою?

- 1) політика – мета і засіб влади;
- 2) влада – мета і засіб політики;
- 3) політика й влада не мають нічого спільного;
- 4) політика і влада повністю збігаються.

2. Для чого використовують принцип поділу влади?

- 1) для запобігання кризи влади;
- 2) для підвищення ефективності функціонування політичної системи;
- 3) як інструмент руйнування держави;
- 4) щоб запобігти авторитаризму.

3. Що з перерахованого є ознакою падіння легітимності влади?

- 1) зростання ступеня примусу;
- 2) проведення вільних демократичних виборів;
- 3) зниження рівня і якості життя;
- 4) протистояння між гілками влади.

4. Потенційним конфліктом інтересів є:

1) наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

2) суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

3) суперечність між особистими інтересами особи й інтересами інших осіб;

4) суперечність між інтересами державної служби або органу, у якому працює особа, та інтересами інших фізичних та/або юридичних осіб.

5. Реальний конфлікт інтересів це:

1) суперечність між особистими інтересами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та інтересами фізичних або юридичних осіб;

2) наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

3) наявність будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, у тім числі зумовленого особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тім числі тих, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

4) суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

6. За чим схожі парламентська республіка й парламентська монархія:

1) принципом формування уряду;

2) правом президента розпустити парламент;

3) політичною відповідальністю уряду перед парламентом;

4) відсутністю інституту президентства.

7. Визначити, яке з міркувань виражає зміст парламентської форми правління:

1) парламент обирається всенародно;

2) президент обирається парламентом;

3) уряд формується парламентом за підсумками виборів і несе перед ним політичну відповідальність;

4) парламент може оголосити імпічмент президентові.

8. Що таке антикорупційна експертиза?

1) діяльність із встановлення у вчиненому діянні ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

2) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самотійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, які пов'язані з корупцією;

3) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах чи їхніх проектах положень, які містять корупційну складову;

4) діяльність із визначення потенційного чи реального конфлікту інтересів.

9. Адміністративні методи управління – це:

1) сукупність засобів правового й адміністративного впливу на відносини людей в організації;

2) сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління;

3) способи і прийоми, дії прямого й обов'язкового визначення поведінки та діяльності людей з боку відповідних керівних органів держави;

4) усі відповіді правильні.

10. Вперше поняття “бюрократія”, яке мало зневажливий сенс і означало, що бюрократи-чиновники відчужують реальну владу у монарха (в умовах монархії) або народу (в умовах демократії) – ввів:

1) Вінсент Гурне;

2) Макс Вебер;

3) Карл Маркс;

4) Мішель Крозьє.

11. Органи державного управління поділяються на:

1) органи державно-політичного управління та державно-адміністративні (загальнодержавні) відомства;

2) державно-політичного управління й органи місцевого самоврядування;

3) державно-адміністративні (загальнодержавні) відомства та органи місцевого самоврядування;

4) жодна відповідь неправильна.

12. Проекти рішень про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади мають, зокрема, містити:

1) план передачі повноважень органам місцевого самоврядування;

2) проект стратегії територіального розвитку громади;

3) план організаційних заходів щодо добровільного приєднання територіальної громади;

4) усі відповіді правильні.

13. Система принципів державної служби складається з конституційних і організаційно-функціональних. До конституційних належать такі:

1) обов'язковість для виконання державними службовцями рішень, які прийняли вищі органи державної влади та їхні керівники в межах їхніх повноважень і згідно з законодавством України;

2) професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;

3) прозорість у здійсненні державної служби;

4) служіння народу України.

14. На якій підставі здійснюється моніторинг способу життя суб'єктів декларування Національним агентством з питань запобігання корупції?

1) на підставі інформації, яка надходить від спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

2) на підставі інформації, що міститься у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) на підставі інформації з будь-якого джерела, яке містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам;

4) інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.



Тема 5

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

- 5.1. Муніципальна публічна влада та місцеве самоврядування. Поняття “публічного характеру муніципальної влади”.
- 5.2. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, їхні повноваження.
- 5.3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.
- 5.4. Публічне адміністрування та демократичне врядування: співвідношення понять.
- 5.5. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій.
- 5.6. Якість владно-громадського партнерства на муніципальному рівні.

5.1. Муніципальна публічна влада та місцеве самоврядування.

Поняття “публічного характеру муніципальної влади”

Муніципальна влада як самостійний вид публічної влади за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій найбільш соціально орієнтована форма здійснення публічної влади. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його необхідності громадянському суспільству.

Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, визначення функцій і компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

В одній якості муніципальна влада та місцеве самоврядування разом виступають інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності (ст. 7 Конституції України), а саме:

- чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку;
- принциповий вибір політичної системи, в основі якої знаходяться загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування – одна з них);
- зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правочинностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, та залучення жителів села, селища або міста до процесу самодопомоги і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, які відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, у пробудженні свідомості щодо глибокої солідарності інтересів суспільних з інтересами урядовими, інтересів індивідуальних з інтересами суспільними та державними.

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

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їхніх спільностей, а через те окремі проблеми суспільства в цілому, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості, діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. Можна з повною впевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади.

Функції муніципальної влади:

- 1) це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види її здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування;
- 2) охоплюють основні сторони соціальної спрямованості муніципальної влади та призначення щодо вирішення завдань, які входять до кола питань місцевого значення;
- 3) відображають недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади);
- 4) дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи;

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

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

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

Для досягнення цієї мети треба вирішити складні організаційні, економічні, правові завдання, у чому зацікавленні насамперед самі територіальні громади.

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України (1996) дає підстави зробити висновок, що місцеве самоврядування як об’єкт конституційно-правового регулювання є:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу є найважливішим принципом організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: “Принципи місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції України”.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму, і з огляду на те місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [156].

Основні форми місцевої демократії

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади характеризується:

- місьцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

- місьцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місьцеве самоврядування, його органи, згідно з Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

Закон “Про місьцеве самоврядування в Україні” визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах і галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і виявляється у тому, що:

- по-перше, і місьцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України);
- по-друге, органом місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; місьцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. “Про місьцеве самоврядування в Україні”.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування охоплюють:

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

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, прачинні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, зачислене до самоврядних повноважень.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування [156].

Муніципальна влада – це система владних відносин, у рамках якої реалізуються функції та повноваження місцевого самоврядування. Муніципальна влада є різновидом не тільки соціальної, а й публічної (одночасно з державної) влади, яка діє в межах місцевого співтовариства (територіального колективу), реалізується від його імені безпосередньо або органами та посадовими особами місцевого самоврядування і ґрунтується на нормах права. Муніципальна влада може бути визначена і як форма суспільних відносин, в яких відповідно до соціальних і правових норм, що формуються місцевим співтовариством, діяльність одних суб'єктів, впливаючи на діяльність інших, змінює або стабілізує її відповідно до своїх цілей у рамках загальнонаціональної політики.

Головна мета діяльності органів місцевого самоврядування (ОМСУ) – підвищення рівня і якості життя населення. Досягнення цієї мети потребує від ОМСУ забезпечення населення відповідними муніципальними послугами високої якості.

Муніципальна влада спрямована головнo на реалізацію певних інтересів мешканців, рішення власними силами певних проблем місцевого співтовариства, які виникають на локально-певних територіях. Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення основних проблем життєдіяльності місцевих жителів, їхніх спільностей, а через це – на вирішення окремих проблем суспільства в цілому, свідчить про соціальну спрямованість діяльності та функціонального призначення муніципальної влади.

Муніципальна влада – багатофункціональне явище. Як самостійний вид публічної влади, за своїм суб'єктно-об'єктним складом, своєю природою і сутністю, діапазону здійснюваних нею функцій вона найбільш соціально орієнтована форма здійснення публічної влади. Це потужний каталізатор формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь жителів у процесі створення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них почуття відповідальності за вирішення місцевих проблем, підвищуючи їхню загальну соціальну та громадянську активність.

По-перше, носієм муніципальної влади є територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, головний носій його функцій і повноважень.

По-друге, місцеві інтереси і детерміновані ними питання місцевого значення, які конституційовані у вигляді предметів відання місцевого самоврядування, мають локально-територіальний характер – межі їхнього здійснення обмежені територією, на яку поширюється юрисдикція відповідного територіального співтовариства.

По-третє, в організаційному плані муніципальна влада втілюється в системі інститутів місцевого самоврядування, що дає підстави констатувати: муніципальна влада – це влада місцевого самоврядування.

По-четверте, у функціональному плані муніципальна влада є найбільш динамічним і наближеним до кожного жителя інструментом надання соціальних послуг [226].

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

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

В Україні термін муніципальне утворення не використовується. Проте, використовуючи зарубіжний досвід, до муніципальних утворень у нашій країні можна зачислити базові адміністративно-територіальні одиниці: село чи їх об'єднання, селище та місто.

Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

- населення, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України Про місцеве самоврядування в Україні територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Це соціальний компонент муніципального утворення;
- території як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщені. Це природний компонент муніципального утворення;
- економіки як сукупності господарюючих організаційних утворень і взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це економічний компонент муніципального утворення.

Не можливо ототожнювати поняття населений пункт (поселення) та муніципальне утворення, оскільки до складу муніципального утворення як первинної адміністративно-територіальної одиниці можуть входити декілька населених

пунктів. В Україні декілька сіл можуть формувати одну сільську територіальну громаду, яка формує представницький орган місцевого самоврядування села – сільську раду.

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

Виокремлюють широке (1) та вузьке (2) трактування муніципального управління:

1) **муніципальне управління** – це управління муніципальними утвореннями, що здійснюється органами державного управління, та органами місцевого самоврядування;

2) **муніципальне управління** – це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, яка здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство.

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

Муніципальна влада як публічна влада, що здійснюється в адміністративно-територіальних межах, за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій найбільш соціально орієнтована. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його підпорядкованості громадянському суспільству, адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, визначення функцій і компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

Трансформація муніципальної влади за рахунок зміцнення місцевого самоврядування сприяє розвитку громадянського суспільства, забезпечує рух суспільства в напрямі його демократизації. Суспільні перетворення демонструють:

- чіткі наміри уряду забезпечити Україні демократичний шлях розвитку;
- принципівий вибір політичної системи, основу якої становить орієнтація на загальнолюдські цінності;
- зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правочинностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, залучення жителів села, селища або міста до процесу самопомогі і самоорганізації, правильної критичної оцінки явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах.

Основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів жителів, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – головних проблем місцевих жителів, їхніх спільнот, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. Можна з упевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення є основним об'єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує відповідну систему функцій [226].

Функції муніципальної влади мають певні характеристики:

1) вони охоплюють основні або пріоритетні напрями реалізації природного права людини і громадянина щодо здійснення самоврядування;

2) стосуються основних соціальних аспектів муніципальної влади та завдань, які належать до кола питань місцевого значення;

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

4) визначають завдання, якими мають займатися органи місцевого самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності відповідних суб'єктів;

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

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

Сутність муніципальної влади криється в активності жителів – членів територіальних громад, які здійснюють управління політичними, економічними та соціально-культурними процесами на певній території та вирішують самостійно та під свою відповідальність питання місцевого значення [155].

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

1) координованості (соціальний та економічний розвиток розглядають як дві взаємопов'язані сторони єдиного процесу розвитку);

2) передбачуваності (є змога прогнозувати перебіг соціальних та економічних явищ, а відповідно, й програмувати досягнення керованим об'єктом бажаного стану);

3) керованості (зменшується ймовірність хаотичних соціальних та економічних процесів шляхом оперативного реагування на негативні зміни, які завчасно відстежують);

4) цілеспрямованості (розвиток відбувається не заради розвитку, а орієнтований на досягнення певної цілі);

5) суб'єктивності (об'єктивний процес розвитку набуває певного суб'єктивного забарвлення, зумовленого управлінськими рішеннями окремих управлінських органів чи посадових осіб);

6) раціональності (суб'єкт управління має змогу обрати таку траєкторію розвитку, яка забезпечить найліпший результат за економічного використання наявних ресурсів);

7) соціальної орієнтованості (усі важелі сприяння економічному та соціальному розвитку підпорядковані єдиній меті – забезпечення соціального добробуту кожного члена територіальної громади).

Соціальний та економічний розвиток муніципальних утворень – це невід'ємний чинник досягнення високого рівня соціального, політичного та економічного розвитку держави загалом. Забезпечити цей процес можна лише шляхом організації ефективної системи управління, визначальним суб'єктом якої є органи місцевого самоврядування, що відповідає стратегічним орієнтирам України на побудову правової демократичної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою [155].

5.2. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, їхні повноваження

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади, приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, який обирають члени територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Хартії, яка віддає їм пріоритет стосовно інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, членів яких вільно обирають таємним голосуванням на підставі прямого, рівного, загального виборчого права й які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [175, с. 3]. Це положення Європейської Хартії отримало логічний розвиток в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їхньої виключної компетенції [155, с. 29].

До представницьких органів Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” зачисляє сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не є представницькими органами обласних і районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб’єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституційовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим і іншими законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об’єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова виконує три головні функції:

- представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами й організаціями;
- головує на пленарних засіданнях відповідної ради;
- очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на термін її повноважень у складі, відповідно, сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім за посадою секретаря ради, староста (старости).

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради – голова відповідної ради. У виконавчому комітеті

сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може виконувати секретар відповідної ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджує рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Відділи, управління й інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створює рада в межах затверджених нею структури та штатів для здійснення повноважень, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління й інші виконавчі органи ради підзвітні та підконтрольні раді, яка їх утворила, підпорядковані її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівників відділів, управлінь і інших виконавчих органів ради призначає на посаду та звільняє з посади сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, за винятком її адміністративного центру, обирають старост на строк повноважень місцевої ради, який є посадовою особою місцевого самоврядування [182].

Староста:

- представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подають до органів місцевого самоврядування;
- бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їхніх посадових осіб;
- виконує інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Положення про старосту затверджує сільська, селищна, міська рада відповідної об'єднаної територіальної громади. У ньому визначаються права й обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, які пов'язані з діяльністю старости. Старосту обирають у порядку, визначеному законом. Він є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

У селах, селищах, в яких були органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка виконувала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання [182].

Органи місцевого самоврядування для ефективнішого здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Крім того, вони також можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Однак в цьому випадку асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

5.3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

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

З огляду на це місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління [229].

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Що більше децентралізовано державну владу, то:

- 1) більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
- 2) гнучкіша управлінська система;
- 3) розвиненіші демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Характерні риси місцевого самоврядування визначаються:

- самостійністю суб'єкта, що не є складовою державного механізму управління;
- здійсненням публічної влади частиною народу – членами конкретної територіальної громади;

- здійсненням громадою (“місцевим співтовариством”) народовладдя у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.) та через органи місцевого самоврядування;

- наявністю особливого суб'єкта – громади – мешканців певної території;
- наявністю особливого об'єкта управління – питання місцевого значення;
- самостійністю, вираженою в організаційній відокремленості, а також у праві на фінансово-економічні ресурси;
- відповідальністю за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення;

- поєднанням засад інституту громадянського суспільства і державної влади, в якому баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом.

Варто зазначити, що *управління місцевими справами може здійснюватися:*

- як за допомогою призначених центральною владою органів і посадовців державної адміністрації на місцях – органів територіального державного управління, що виступають як периферійна ланка державного апарату (повноваження яких реалізуються шляхом деконцентрації влади);

- так і через представницькі та виконавчі органи, що обираються безпосередньо населенням як органи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – органи місцевої публічної влади, що називаються органами місцевого самоврядування, повноваження яких головно реалізуються шляхом децентралізації влади.

У цьому контексті варто погодитися з думкою Ю. Панейка, що характеристика місцевого самоврядування як форми децентралізації державної влади (державного управління) є найвідповіднішим терміном для позначення явища місцевого самоврядування. Враховуючи, що поняття децентралізації державної влади є вихідним для характеристики природи явища місцевого самоврядування, воно має розглядатись як ключовий суб'єкт децентралізації влади. Децентралізувати владу в Україні можна, лише здійснивши адміністративну реформу.

Між поняттями “адміністративна реформа” та “децентралізація влади” є чіткий нерозривний взаємозв'язок: щоб подолати кризу влади, її треба децентралізувати; водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи [11].

Адміністративна реформа – комплексна перебудова наявної системи адміністрування в державі задля забезпечення ефективного функціонування влади. Отже, вона полягає у реформуванні взаємозв'язків певних інституцій, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях усіх адміністративно-територіальних одиниць, які також мають бути реформовані, і передусім – одиниці базового рівня.

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб'єкти: народ, державна влада та місцеве самоврядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб'єктів задля досягнення оптимального їхнього

функціонування і є суттю адміністративної реформи, що має бути спрямована на надання послуг.

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

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади [18].

Головні завдання децентралізації влади:

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

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

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

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

Зважаючи, що головне завдання будь-якої реформи – розв'язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємofункціонування, можна констатувати

ти: наявна суперечність між власністю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну.

Тому й маємо децентралізувати владу, інакше конфлікт у ланці влада – власність, за якого неефективно працюють і власність, і влада, є неминучим [158].

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

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

За певного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що головним завданням адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними значної частини громадських справ, які стосуються інтересів місцевого населення, а її метою – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Отже, внаслідок децентралізації влади громада матиме змогу самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ і проблем, отримувати якісні публічні послуги.

Перерозподілити повноваження між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в районах і областях, змінити природу місцевих державних адміністрацій, провести територіальну реструктуризацію адміністративних одиниць і навіть ухвалити потрібні для цього закони неможливо без внесення змін до Конституції України. Організаційно реформу треба розпочинати за достатнього нормативно-правового, кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення створення базового рівня територіальних громад.

Трансформація системи адміністративно-територіального устрою має починатися з визначення мінімальної одиниці – базового рівня місцевого самоврядування. На жаль, сучасний адміністративно-територіальний устрій, який характеризується високим ступенем централізації та концентрації публічних функцій і ресурсів на районному та обласному рівнях, не залишає жодної реальної можливості для існування спроможного базового рівня [175].

5.4. Публічне адміністрування та демократичне врядування: співвідношення понять

Передусім наголосимо на тому, що введення у науковий обіг нових термінів є наслідком впливу традицій західної науки на розвиток української наукової думки. Тому, застосовуючи нову наукову термінологію, треба враховувати, по-перше, її змістовне навантаження; по-друге, об'єктний і суб'єктний виміри; по-третє, національний контекст, політичну та соціокультурну специфіку України.

Насамперед визначимося з етимологією цих термінів. Словосполучення “публічне адміністрування” у перекладі з латинської мови – “суспільне управління”, тобто мається на увазі управління відносинами та процесами, які відбуваються у суспільстві. Термін “демократичне врядування” похідне від англomовного аналога “good governance” (належне, досконале, ефективне володарювання, керівництво). Під поняттям “державне управління” розуміють цілеспрямований вплив держави на розвиток суспільних процесів. Отже, враховуючи суб'єктний рівень управлінської діяльності, це поняття є найменш широким, ніж два перших [224].

Спільною рисою “публічного адміністрування”, “демократичного врядування” та “державного управління” є демократичність. Демократія – це суспільна цінність, за якою будується політична система та функціонує суспільство. За висловом Дж. Локка, демократія як форма врядування є владою більшості в інтересах більшості, що захищає інтереси спільнотворення (незалежної спільноти).

Терміни “публічне адміністрування” та “демократичне врядування” більш вживані в західноєвропейських країнах, які досить модернізовані й глобалізовані, мають розвинені інститути громадянського суспільства. Практика адміністрування у західній літературі наголошує на суб'єктному вимірі, а саме на необхідності підвищення якості надання адміністративно-управлінських послуг. Для України, що перебуває у стані суспільної трансформації, актуальним є завдання досягнення сталого розвитку суспільства, тобто на перший план виходить об'єкт управління. Це потребує активної участі в управлінні держави, яка несе відповідальність перед українським народом за динаміку та спрямованість суспільно-політичних процесів.

Найбільш широким за своїм змістом і більш розмитим за своїм визначенням є поняття “публічне адміністрування”, оскільки воно охоплює практично усе середовище життєдіяльності за участю в його врядуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання різних форм власності та громадських організацій. Окремі фахівці виокремлюють у процесі публічного адміністрування стадії вироблення та реалізації політики. На наш погляд, тут доцільно зробити таке уточнення: йтиметься про прийняття політичних рішень, тому що у виробленні політики номінально беруть участь усі громадяни країни. В цьому сенсі адміністрування – це процес політичної діяльності, яку ведуть на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі й політики, а на стадії реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представ-

ники бізнесу та громадськості. Саме таку позицію відстоює О. Ю. Оболенський, який наголошує, що публічне адміністрування має телеологічний та адміністративний аспекти. Теологічний аспект, з його погляду, полягає в цілевизначенні та цілепокладанні (забезпеченні й створенні майбутнього для народу і держави), адміністративний – у цілездійсненні [159].

Наступним за обсягом змісту є поняття “good governance”, яке перекладається як ефективне, а не демократичне врядування, що звісно не відміння його демократичного характеру. Його сутність зводиться до пошуку оптимальних управлінських рішень, що забезпечується за рахунок посилення інформаційно-аналітичної діяльності, поглиблення зворотних зв'язків з об'єктом управління, розмежування компетенції та повноважень різних суб'єктів, підвищення рівня їхньої кваліфікації. Ознаками ефективного врядування за Д. Бостаном є: акцент на управлінні, управлінських навичках, а не на формулюванні державної політики; спрощення контролю у поєднанні з запровадженням нових механізмів моніторингу та підзвітності; перехід від контролю за ресурсами і процедурами до використання показників результатів і продуктивності; спрощення складних бюрократичних процедур; пріоритетність приватної власності, контрактних відносин і конкурентності в наданні громадських послуг; адекватне копіювання певних управлінських методів приватного сектору; надання переваги матеріальним стимулам; наголос на скороченні витрат, управлінських штатів й підвищенні ефективності роботи; розвиток управлінських інформаційних систем. Очевидно, що в цьому випадку йдеться про розгалужену та багаторівневу систему управління, яка не обмежується органами державної влади.

Сутність державного управління полягає у забезпеченні через діяльність певних інститутів спрямованості розвитку суспільства у напрямі досягнення законодавчо визнаних цілей для гармонізації суспільних відносин. Державне управління має такі специфічні ознаки: формуються та реалізуються завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів і конституційні громадянські права, забезпечуються законні інтереси громадян; функції управління виконують спеціальні суб'єкти, які формує головно держава; ці суб'єкти діють за дорученням держави; вони наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах; більшість управлінських зв'язків опосередковуються також іншими нормативними актами [182, с. 317]. Еволюція державно-управлінської діяльності відбувається в Україні під впливом формування ринкового середовища, демократизації суспільного життя, становлення громадянського суспільства, що, на нашу думку, потребує: децентралізації управління; деконцентрації державної влади, розвитку самоврядних засад; переходу від галузевого до територіального підходу в управлінні об'єктом; підвищення ролі правових та економічних механізмів регулювання; поступової заміни принципу субсидіарності в управлінні на відносини, які ґрунтуються на партнерських, договірних засадах, використанні стимулювальних і заохочувальних важелів; поширення горизонтальних зв'язків. Таке державне управління можна

визначити як демократичне. Розвиток державного управління у цьому ключі з урахуванням політичних і соціокультурних особливостей України наблизить її до європейських стандартів у сфері публічного адміністрування, зробить процес врядування ефективним.

Узагальнюючи, можна зазначити, що публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичній діяльності, демократичне (ефективне) врядування на управлінській, а державне управління поєднує обидва види цієї діяльності, але за участю лише державних органів влади [165].

5.5. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій

Компетенція місцевого самоврядування – визначена нормами Конституції та законами України як сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують виконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

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

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

12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;

13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;

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

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

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

17) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;

18) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

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

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

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

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

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

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

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

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

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їхнього виконання;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, потрібних для управління соціально-економічним і культур-

ним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

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

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

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

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

3) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету та ін. [255].

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Компетенція органів місцевого самоврядування у галузі будівництва:

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

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

3) надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності та ін. [255].

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

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

2) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

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

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

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

2) підготовка та затвердження проектів місцевих програм охорони довкілля;

3) справляння плати за землю та ін.

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення:

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

2) вирішення питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багато-

дітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла;

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

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

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

2) створення комунальних аварійно-рятувальних служб;

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

4) здійснення державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів.

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

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які обов'язкові до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 144 Конституції України з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у визначеному законом порядку з одночасним зверненням до суду [255].

Рішення представницького органу місцевого самоврядування приймають відкритим (у тім числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводять у таких випадках:

1) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;

2) прийняття радою рішень щодо випуску місцевих позик;

3) обрання голови районної, обласної ради, його заступника, а також звільнення їх з посад;

4) прийняття цими радами за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, які пов'язані зі створенням спеціальних вільних зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

5) прийняття рішень щодо делегування державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

6) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації;

7) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої адміністрації.

Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути призупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада

зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути такі рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, то воно набирає чинності. Набирають чинності рішення ради нормативно-правового характеру з дня їхнього офіційного оприлюднення, якщо рада не визначила пізніший строк введення цих рішень у дію.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради у межах своїх повноважень приймає рішення більшістю голосів його членів. Рішення підписує голова і секретар відповідного комітету. Рішення виконавчого комітету з питань, які зачислені до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. На вимогу членів територіальної громади їм може бути видана копія відповідних правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Отож, на виконання своїх повноважень органи та посадові особи місцевого самоврядування уповноважені видавати відповідні правові акти.

Співробітництво органів публічної влади та громадянського суспільства має ґрунтуватись на таких принципах.

1. Громадська активність. Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства, виробленні державної та місцевої політики у різних, важливих для людей сферах, є важливим складовим елементом демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу, створюючи сприятливі умови для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство. Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності. Це допоможе зробити співпрацю ефективною, створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектору, щоб вирішити суспільно значущі питання.

3. Відкритість і відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, в тім числі з питань реалізації проектів і фінансового забезпечення цих проектів.

4. Політична незалежність. Організації громадянського суспільства, ведучи свою діяльність, мають бути вільними та незалежними, діяти тільки в межах закону. Підтримка громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування має відбуватись за звичай на конкурсній основі з дотриманням прозорих процедур та безсторонності, що не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції. За підтримки громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого само-

врядування треба створити умови та механізми, що виключають конфлікт інтересів і запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток. Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства, реалізуючи власні чи спільні проекти та програми, мають дбати про їхній раціональний і збалансований розвиток відповідно до існуючих в суспільстві потреб. Така діяльність має максимально покривати потреби суспільства у різних сферах суспільного життя, не припускати надмірної концентрації проектів у одній чи кількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади та організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства в цілому та окремих, соціально вразливих груп населення зокрема. Всі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню й укріпленню інститутів громадянського суспільства.

8. Форми реалізації громадських ініціатив. У демократичних суспільствах саме розумна влада прагне якомога активніше залучати громадськість до управління державою, тому вона зацікавлена в розвитку "третього сектору" і фінансово його підтримує (пільги, пряме фінансування, гранти). З іншого боку, високий рівень життя населення в цих країнах дає змогу неурядовим організаціям мати власну фінансову базу. Це відбувається тому, що головним інтересом демократичної влади є національний інтерес.

У функціонуванні громадянського суспільства важливі різноманітні недержавні організації.

Неурядові організації (англ. *non-governmental organizations – NGOs*) – локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких відбувається з ініціативи громадян, а не з санкції чи вказівки уряду, не має на меті отримання прибутку. Неурядові організації є елементами громадянського суспільства, що виконують широке коло функцій, таких як захист прав людини, надання допомоги громадянам, які її потребують, боротьба за роззброєння, з бідністю, СНІДом, наркоманією, проведення дослідницьких та освітніх заходів. Неурядові організації створюють для громадян можливість брати безпосередню участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами й міжнародними організаціями.

Очевидними є такі проблеми розвитку громадянського суспільства, зокрема щодо його взаємодії з органами влади:

1) досить високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади;

2) нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і у підсумку майже немає дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики. НДО користуються інформацією від “знайомих у коридорах влади”, здійснюють взаємний обмін інформації про рішення та заходи, які плануються владою тощо;

3) існуючі інституції взаємодії влади та громадськості (консультаційно-дорадчі органи) мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності;

4) частина неурядових організацій намагається через ЗМІ висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, ніж дієвий характер;

5) формування так званих “кишенькових” неурядових організацій в органах влади, які створюють насамперед з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством.

Удосконаленню інституційної бази взаємодії недержавних громадських організацій і державних органів влади має сприяти:

а) створенню дорадчої ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Секретаріаті Кабінету Міністрів України;

б) формуванню низки громадських колегій у центральних органах виконавчої влади (у Міністерстві оборони України, Міністерстві освіти та науки України, Міністерстві аграрної політики України, Міністерстві палива та енергетики України, Державному комітеті ядерного регулювання України);

в) заснуванню Громадської ради з питань дотримання прав людини у Міністерстві внутрішніх справ, Уповноваженого з прав людини;

г) залученню представників “третього сектору” до процесу вироблення державних рішень і підготовки документів у вигляді проведення громадських слухань. Поступово набуває ознак систематичності практика залучення представників “третього сектору” до обговорення законопроектів, які регламентують відносини недержавної сфери (“Про внесення змін до Закону України “Про об’єднання громадян”, “Про непідприємницькі організації”, “Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування”, “Про доступ до публічної інформації”) тощо.

5.6. Якість владно-громадського партнерства на муніципальному рівні

Розвиток взаємодії громадянського суспільства та влади залишається актуальним в контексті децентралізації державного управління та посилення місцевого самоврядування, що потребує підвищення участі громадськості у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, особливо на місцевому рівні. Місцеве

самоврядування є важливою складовою взаємовідносин між громадянином, суспільством і державою, особливо в контексті підписаної Угоди про асоціацію Україна – ЄС та приєднання до системи європейських демократичних цінностей.

Реформи, які почали впроваджуватися в Україні, мають подолати неефективність системи управління на місцях, зробити територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини. Місцеве самоврядування має створювати необхідні умови для наближення влади до населення, сформувати гнучку систему управління, яка добре пристосована до місцевих умов та особливостей території і сприяє розвитку ініціативи громадян.

Участь громадян в управлінні місцевими справами – це ключовий складник місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні. Тому надзвичайно важливо поглибити взаємодію органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізувати потенціал громадян та їхніх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активних членів громади [291].

У Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закладені підвалини основних демократичних форм прямої участі громади у вирішенні питань місцевого значення.

Конституція України (ст. 140) проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як самоорганізовану спільноту громадян, які об'єднані за ознакою постійного проживання для задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів, захисту своїх законних прав та інтересів. У цій же статті 140 Конституції України визначено два способи здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою. Йдеться про безпосередні (прямі) й опосередковані способи. Опосередкований спосіб – це звичний для України спосіб управління на місцях через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Завдяки новим для українського суспільства безпосереднім формам здійснення місцевого самоврядування суттєво підвищується роль і значущість територіальної громади передусім як суб'єкта місцевого самоврядування. Щодо безпосереднього способу здійснення місцевого самоврядування, то Конституція не регламентує і не конкретизує форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування [291].

Деякі можливі форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою як первинним суб'єктом місцевого самоврядування й основним носієм його функцій і повноважень визначає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97 – ВР. Цей закон дає загальне правове визначення таких форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування: місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), органи самоорганізації населення (ст. 14). Окре-

ме місце в забезпеченні участі громадян і територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування займає статут територіальної громади (ст. 19). Закон не встановлює повного переліку форм участі громадян і територіальних громад у місцевому самоврядуванні. Творчість територіальних громад у нашій державі та за кордоном дає приклади різноманітних форм участі громадськості у місцевому управлінні, крім зазначених у цьому Законі [106].

Українське законодавство визначає чимало різноманітних форм і процедур здійснення місцевої демократії, найбільш розповсюдженими серед яких є (крім вже згаданих): участь у виборах до місцевих рад (виборче право), громадські слухання, індивідуальні чи колективні звернення громадян, доручення виборців, громадські експертизи, громадські ради, консультації з громадськістю тощо.

Однак зазначені форми громадської участі мають різний характер і ступінь нормативно-правового унормування. Місцеві вибори, референдуми та діяльність органів самоорганізації населення врегульовуються окремими законами України. Проте громадські слухання регламентуються лише статутами територіальних громад, загальні збори – законодавством і статутами, місцеві ініціативи – представницьким органом (положенням) або статутом територіальної громади. Отож, статут територіальної громади є важливим нормативним документом, який має врегульовувати порядок участі населення у вирішенні місцевих справ. Враховуючи, що статuti територіальних громад запроваджені далеко не у всіх громадах, важливою складовою практичного засвоєння інструментів місцевої демократії є розробка та реалізація відповідних процедур і норм безпосередньо у громадах.

Отже, впровадження механізмів громадської участі потребує комплексного підходу, а процес розвитку прямої демократії має два узагальнені витоки: по-перше, активна і спрямована діяльність органів влади щодо формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень, її нормативно-правове забезпечення; по-друге, готовність населення, інститутів громадянського суспільства брати безпосередню участь у вирішенні місцевих справ [106].

Отже, *участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення ґрунтується на принципі субсидіарності та складається з кількох основних аспектів:*

1) налагодження діалогу та формування соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, соціально відповідальним бізнесом і громадськістю;

2) виявлення ініціативи, активності й самоорганізації жителів територіальної громади;

3) наявності передбаченого нормативно-правовими актами та законодавством набору механізмів, інструментів і процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні.

Однак широке застосування та розвиток різноманітних форм місцевої демократії гальмує низка нормативно-правових та організаційно-функціональних чинників і проблем, зокрема:

- неузгодженість дій владних інститутів і політична нестабільність;

- непрозорість процесів підготовки й ухвалення рішень органами місцевого самоврядування;
- ухвалення нормативно-правових актів, які ускладнюють чи скасовують процедури, спрямовані на максимальне залучення громадськості до прийняття рішень;
- відсутність механізмів відповідальності депутатів місцевих рад перед своїми виборцями;
- низька обізнаність громадськості стосовно існуючих механізмів впливу на процес діяльності органів місцевого самоврядування;
- недовіра громадськості до органів представницької влади та суспільна апатія;
- недостатній фаховий рівень працівників місцевої влади, органів самоорганізації населення [230].

Шляхами вдосконалення та розвитку прямої демократії участі на місцевому рівні в Україні має бути:

- удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;
- запровадження процедур і стандартів надання адміністративних послуг, які сприятимуть збільшенню участі громадськості в процесах прийняття рішень у період між виборами;
- підвищення інституційної спроможності уряду та спроможності громадянського суспільства здійснювати моніторинг діяльності органів влади;
- підвищення обізнаності громадян про європейські стандарти стосовно належного правління і людського розвитку та переваги / проблеми щодо дотримання;
- формування сучасної управлінської еліти, пріоритетами якої мають бути принципи сучасного ефективного демократичного управління;
- підвищення рівня демократичної політичної культури та громадянської свідомості населення;
- подальший розвиток механізмів доступу громадян до процесів підготовки та прийняття рішень органами публічної влади, здійснення громадського контролю за ними;
- створення місцевої нормативно-правової бази щодо участі громадськості в прийнятті рішень і вирішенні питань місцевого значення;
- проведення подальшої модернізації питань регламентації форм і процедур громадської участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування;
- розвиток локальної нормотворчості, зміцнення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування;
- приділення достатньої уваги на підвищенні якості публічних послуг;
- створення нових сучасних комунікаційних каналів для органів місцевого самоврядування;
- забезпечення умов впровадження політики зв'язків з громадськістю.
- запровадження ініціатив, які сприятимуть зростанню соціального капіталу та розвитку місцевих територіальних громад [230].

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю

1. Назвати завдання муніципальної влади.
2. Назвати мету муніципальної влади.
3. Що таке муніципальне управління?
4. Що таке муніципальна влада?
5. Перечислити принципи побудови апарату управління.
6. Які питання вирішують сільські, селищні, міські ради тільки на пленарних засіданнях?
7. Що таке система соціально-політичних принципів?
8. Децентралізація влади.
9. Хто очолює виконавчий комітет сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради?
10. В яких випадках проводять таємне голосування?

Тестові завдання

1. Багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно – це:

- 1) місцева влада;
- 2) місцеве самоврядування;
- 3) державна влада;
- 4) державне самоврядування.

2. Який Закон визначає групи повноважень місцевого самоврядування?

- 1) “Про місцеве самоврядування в Україні”;
- 2) “Про державне самоврядування в Україні”;
- 3) “Про місцеву владу України”;
- 4) “Про місцеве комунальне самоврядування в Україні”.

3. Система владних відносин, у рамках якої реалізуються функції та повноваження місцевого самоврядування – це:

- 1) муніципальне утворення;
- 2) комунальне утворення;
- 3) комунальна влада;
- 4) муніципальна влада.

4. Первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене фінансово-матеріальною основою – це:

- 1) муніципальне утворення;
- 2) комунальне утворення;
- 3) муніципальна влада;
- 4) муніципальна група.

5. Діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, яка здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство – це:

- 1) муніципальне утворення;
- 2) муніципальна влада;
- 3) муніципальне управління;
- 4) муніципальна група.

6. Задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, залучення жителів села, селища або міста до процесу самодопомоги і самоорганізації, правильної критичної оцінки явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах – це:

- 1) завдання та мета муніципальної влади;
- 2) завдання та цілі муніципальної влади;
- 3) ціль та мета муніципальної влади;
- 4) функції та цілі муніципальної влади.

7. Хто очолює виконавчий комітет сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради?

- 1) голова районної державної адміністрації;
- 2) голова відповідної ради;
- 3) голова фіскальної служби;
- 4) усі відповіді правильні.

8. Комплексна перебудова наявної системи адміністрування в державі для забезпечення ефективного функціонування влади. Отже, вона полягає у реформуванні взаємозв'язків певних інституцій, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях усіх адміністративно-територіальних одиниць, які також мають бути реформовані, і передусім – одиниці базового рівня – це:

- 1) адміністративна реформа;
- 2) адміністративний устрій;
- 3) юридична реформа;
- 4) економічна реформа.

9. Процес передачі частини функцій і повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру – це:

- 1) централізація влади;
- 2) централізація устрою;
- 3) децентралізація влади;
- 4) децентралізація устрою.

10. Забезпеченні через діяльність певних інститутів спрямованості розвитку суспільства у напрямі досягнення законодавчо визнаних цілей для гармонізації суспільних відносин – це:

- 1) сутність державного управління;
- 2) мета державного управління;
- 3) завдання державного управління;
- 4) ціль державного управління.

11. Основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом – це:

- 1) завдання публічного управління;
- 2) реформи публічного управління;
- 3) методи публічного управління;
- 4) принципи публічного управління.

12. Який принцип забезпечує підпорядкування загальнодержавним інтересам діяльності всіх ланок апарату державного управління?

- 1) централізм в управлінні;
- 2) єдиначальності;
- 3) законності;
- 4) безсуперечності.

13. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які обов'язкові до виконання на:

- 1) відповідних організаціях;
- 2) відповідних установах;
- 3) відповідній території;
- 4) немає правильної відповіді.

14. Сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає :

- 1) рішення;
- 2) розпорядження;
- 3) установи;
- 4) накази.

15. Визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права й обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування – це:

- 1) функції місцевого самоврядування;
- 2) завдання місцевого самоврядування;
- 3) місія місцевого самоврядування;
- 4) повноваження місцевого самоврядування.



Тема 6

КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ

- 6.1. Сутність і значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях.
- 6.2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях.
- 6.3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях.
- 6.4. Корпоративна влада в господарських товариствах.
- 6.5. Міжнародний і зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади.

6.1. Сутність і значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

Причина виникнення феномена влади – це соціальна нерівність людей у суспільстві. “За тотальної рівності (фікція) влади не існує; влада проростає із об'єктивних відмінностей” [98]. Усе життя людей нерозривно пов'язане з владою, яка є найпотужнішим засобом захисту людських інтересів, втілення планів людей, врегулювання їхніх протиріч і конфліктів.

Питання корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях полягає у розкритті понять “корпоративна влада”, “публічне адміністрування” і “добровільне об'єднання”.

Корпоративна влада – система впливу керівників корпоративного управління на їхніх учасників: персонал, кредиторів, постачальників, споживачів і корпоративних контрагентів через вироблення правил поведінки, що поширюються на сферу дії корпорації і забезпечуються локальним недержавним примусом [87, с. 155].

За В. Є. Чиркіним *корпоративна влада* “влада частково публічна, квазіпублічна, яка не має політичного характеру і властива різним об'єднанням” [281].

Публічне адміністрування – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [87, с. 489].

Відповідно до Законом України “Про політичні партії в Україні” **добровільне об’єднання громадян** – прихильники відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яка має за мету сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах [189, с. 156].

Основним критерієм розмежування добровільних об’єднань є цілі, для досягнення яких вони створюються.

Основна ціль некомерційних організацій є реалізація суспільних інтересів, що досягається саме застосуванням механізмів публічної влади та публічного адміністрування (публічний чинник) [278, с. 155].

На відміну від некомерційних організацій, **основна ціль діяльності господарських товариств** є отримання комерційного прибутку (корпоративний чинник) [278, с. 155]. Крім того, членам корпорації (як добровільного комерційного об’єднання) дозволено контролювати та корегувати дії, повноваження призначеного керівництва товариства щодо використання інвестицій і здійснення фінансово-господарської діяльності в цілому [137, с. 9].

Корпоративну владу в добровільних об’єднаннях можна розглядати в *двох аспектах*:

по-перше, це влада, здійснювана вповноваженими органами управління в межах самих добровільних об’єднань, яка структурує та контролює діяльність елементів своєї системи, формуючи свою діяльність відповідно до вимог зовнішньої середовища;

по-друге, це корпоративна влада, яка концентруючи всю міць взаємодії елементів, які входять до організації (формування), виробляє значний синергетичний ефект, який має змогу значно впливати на зовнішню середовище.

Корпорація (від лат. *corporatio* – об’єднання) – спільнота, об’єднання осіб, створене на підставі професійних або станових інтересів, які діють відповідно до затвердженого у визначеному порядку статуту з ціллю задоволення потреб своїх членів і захисту їхніх інтересів [90, с. 401]. Тобто, корпорація – це певна організація елементів, які входячи до неї, делегують їй свої інтереси та цілі, наділяючи владними повноваженнями, відповідно до яких, корпорація через органи влади здійснює кооперацію та управління структурними елементами. Синергетичний ефект корпорації в добровільних об’єднаннях дає змогу спостерігати вищий рівень ефективності та мобільності реалізації інтересів її суб’єктів.

Питання соціального та політичного значення добровільних об’єднань і корпоративної влади, здійснюваних ними всередині та зовні абсолютно закономірне та пояснюється реформаційними процесами в державі.

Добровільні громадські об'єднання разом із іншими інститутами громадянського суспільства мають значний вплив на соціально-політичні події, що відбуваються в державі.

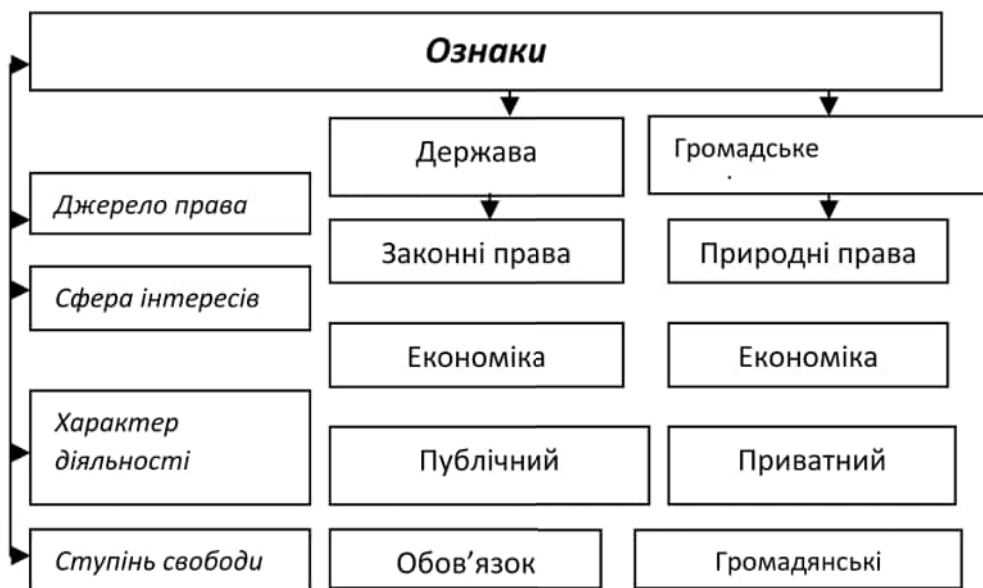


Рис. 6.1. Порівняльна характеристика громадянського суспільства та держави

* Джерело: укладено Комарницькою Г.О. на основі [211, С. 448-449].

Громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнем економічної, соціальної, політичної, культурної та моральної властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага [1, с. 184].

Основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі [273, с. 27]. Крім того, добровільні об'єднання громадян формують таке явище, як “Третій сектор”, нове поняття, створене на початку 1990 років, коли в багатьох країнах простежувався значний ріст кількості добровільних об'єднань [278, с. 449].

Американський економіст, публіцист Пітер Фердінанд Друкер [80, с. 396] вважає, що найважливішим результатом діяльності некомерційних організацій є формування свідомого громадянина. Щоб відродити у людини громадянські почуття, пост капіталістичній державі, крім двох загальновизнаних секторів – “приватного” (тобто бізнесу) і “державного” – потрібен так званий третій сектор. Іншою мовою, державі потрібен автономний соціальний сектор.

6.2. Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

При взаємодії держави з громадянським суспільством створюються різні об'єднання, формування, засновані відповідно до їхніх властивих ознак.

Чиркін В. Є. серед таких ознак зазначає [281, с. 332]:

- територіальні (за місцем проживання);
- формування, які складаються незалежно від бажання людей (розподіл за класами або соціальними верствами суспільства);
- формування, які складаються свідомо задля досягнення суспільних благ (наприклад, політичні партії);
- формування, які відображають приватні інтереси своїх членів (наприклад, союзи мисливців і рибаків);
- такі, що виникають стихійно (натовп, що біжить у паніці в одному напрямі);
- такі, що відрізняються антигромадянським характером (банд тощо).

У статті 36 Конституції України констатується, що “громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей”.

Під “**громадським об'єднанням**”, відповідно до ст. 1 Закону України “Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 року, треба розуміти добровільні об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [11].

Громадські об'єднання відповідно до організаційно-правової форми утворення **класифікуються**:

- а) громадська організація, засновником та її членами є фізичні особи;
- б) громадська спілка, засновниками є юридичні особи приватного права та фізичні особи [11].

Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, відповідно до ст. 21 Закону України “Про громадські об'єднання”.

Існують певні загальні ознаки управління в громадських об'єднаннях [278, с. 453]:

- добровільність (передбачає вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, вступ, участь і вихід з нього відповідно до індивідуальних інтересів);

Тема 6

- самоврядність (у своїй внутрішній діяльності добровільні об'єднання керуються власними корпоративними нормами, прийнятими та регульованими створеними з цією метою органами);

- законні цілі (добровільні об'єднання можуть бути створені з різними цілями: досягнення соціальних або політичних цілей);

- прозорість і відкритість (всі члени (учасники) громадського об'єднання мають вільний доступ до інформації про його діяльність, прийняті об'єднанням рішення та здійснені заходи).

Добровільні об'єднання діють на підставі статутів та інших установчих актів (установчі договори, протоколи зборів засновників).

Таблиця 6.1

Добровільні об'єднання за критерієм мети створення та діяльності

Підприємницькі (комерційні) організації				Непідприємницькі (некомерційні) організації
Господарські товариства	Кооперативні організації			Політичні партії
Акціонерні товариства	Кооперативи		Кооперативні об'єднання	Територіальні громади
Товариства з обмеженою відповідальністю	За напрямом діяльності	За характером діяльності	Спілка	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
Товариства з додатковою відповідальністю	Сільсько-господарські	Виробничі	Асоціація	Торгово-промислові палати
Повні товариства	Житлово-будівельні	Обслуговуючі	Ліга	Релігійні організації
Командитні товариства	Садово-огородні	Споживчі	Альянс	Благодійні фонди
	Торговельно-закупівельні			Творчі спілки
	Гаражні			Профспілки
				Організації роботодавців
				Молодіжні, дитячі, жіночі

*Джерело: Чернов С. І. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: [монографія] / [за ред. С. І. Чернова, В. Воронкова, В. Банах, О. Сосніна, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене]. – Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с. – С. 452.

За загальними вимогами в установчих актах міститься така інформація:

- найменування (повне та скорочене);
- цілі та напрями діяльності;
- місцезнаходження;
- порядок і умови вступу в об'єднання;
- порядок набуття і припинення членства в об'єднанні;
- права й обов'язки членів об'єднання;
- порядок ліквідації об'єднання;
- організаційна структура;
- повноваження органів управління;
- джерела надходження і порядок використання коштів та майна;
- порядок прийняття та оскарження рішень;
- порядок внесення змін до статуту.

За типовою схемою організаційної структури управління більшості добровільних об'єднань громадян, відповідно до норм законодавства та статутів, вищим керівним органом є загальні збори членів добровільного об'єднання. На загальних зборах підіймаються та вирішуються питання, які виникають у зв'язку з реалізацією діяльності добровільного об'єднання. Для вирішення питань передбачена процедура голосування, де рішення приймаються (в залежно від їхнього значення) простою більшістю (більше половини присутніх), кваліфікованою більшістю (2/3 присутніх) або одногolosно. Виконавчим органом добровільних об'єднань є керівний орган. Згідно зі статутом об'єднання, керівним органом вважається одноосібний керівник або колегіальний орган. В рамках колегіального керівного органу обирають голову, заступника або заступників голови, секретаря (секретарів) та інших посадових осіб.

Для здійснення контролю за діяльністю виконавчого органу та захисту прав акціонерів підприємницьких організацій створюються наглядові ради. Метою діяльності наглядової ради є представництво інтересів і захист прав акціонерів, забезпечення ефективності їхніх інвестицій, сприяння реалізації статутних завдань організації, розробка стратегії, спрямованої на підвищення прибутковості та конкурентоспроможності організації.

6.3. Публічне адміністрування в некомерційних організаціях

Головна ціль діяльності добровільних об'єднань категорії неприємницьких (некомерційних) організацій – це захист прав і свобод їхніх членів, задоволення їхніх суспільних інтересів (соціальних, економічних, політичних, ідеологічних, культурних та інших).

Класифікація за ознаками добровільні об'єднання громадських організацій, яку розробив Шляхтун П. П., така: [288, с. 289-293] :

1) **за соціальною основою** (спільнотою людей, інтереси якої організація виражає і представників якої організаційно об'єднує):

соціально-класові (суспільні класи, внутрішньокласові та міжкласові соціальні верстви і групи): профспілки та організації роботодавців;

етнічні (племена, народності, нації);

демографічні (чоловіки, жінки, діти, молодь, особи середнього та старшого віку): жіночі, дитячі, молодіжні, ветеранські об'єднання;

професійні (робітники, селяни, службовці, спеціалісти, підприємці): організації робітників, селян, службовців, спеціалістів, підприємців, письменників, художників, композиторів, акторів, журналістів тощо;

територіальні (жителі окремих адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, міст, районів, областей): територіальні громади, об'єднання осіб однієї національної належності;

2) **за сферою суспільного життя:**

організації, які діють в економічній сфері: профспілки та об'єднання роботодавців, кооперативів невиробничого характеру тощо;

організації, що діють у соціальній сфері та задовольняють соціальні потреби людей в охороні здоров'я, житлі, соціальному захисті: лікарняні каси, товариства Червоного Хреста, товариства інвалідів (сліпих, глухонімих та інших), благодійні фонди, житлово-будівельні та гаражно-будівельні кооперативи;

організації, що діють у політичній сфері та тією чи іншою мірою пов'язують свою діяльність із здійсненням публічної влади: політичні партії, молодіжні, жіночі;

організації, що діють у соціально-культурній сфері: творчі спілки, наукові й спортивні товариства, аматорські об'єднання тощо;

3) **за організаційною побудовою:**

централізовані – мають централізовану організаційну структуру, систему місцевих і регіональних чи галузевих організацій та їхніх керівних органів, фіксоване членство, яке передбачає сплату членських внесків (наприклад, профспілки);

децентралізовані – для участі в таких організаціях достатньо лише заяви (молодіжні, жіночі, ветеранські об'єднання);

4) **за ідейною орієнтацією:** соціал-демократичні, ліберальні, консервативні, клерикальні та інші організації.

Конституцією України в ст. 36 за громадянами закріплено право об'єднуватися у політичні партії та об'єднання громадян з метою здійснення прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Згідно з Законом України “Про громадські об'єднання” організаційно-правовими формами громадського об'єднання є *громадська організація та громадська спілка*.

Відповідно до вимог ст. 1 Закону України “Про громадські об'єднання” **громадська організація** – це громадське об'єднання, засновниками та членами

(учасниками) якого є фізичні особи, а **громадська спілка** визначається “як громадське об’єднання, але засновниками якого є саме юридичні особи приватного права, а членами можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи” [11].

Головні відмінності між формами громадського об’єднання подано у табл. 6.2, у якій розкрито вимоги щодо засновників і членства.

Таблиця 6.2

Організаційно-правова форма громадського об’єднання

Критерії	Громадська організація	Громадська спілка
1	2	3
Засновники	Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років	Юридичні особи приватного права, у тім числі громадські об’єднання зі статусом юридичної особи
Обмеження щодо засновників	Не може бути особа, яку визнано судом недієздатною	Засновниками не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення; не можуть також бути юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа; юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов’язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції
Члени (учасники)	Особа, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, визначених законом	Можуть бути юридичні особи приватного права, у тім числі громадські об’єднання зі статусом юридичної особи, фізичні особи, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними

Тема 6

Закінчення табл. 6.2

1	2	3
Кількість засновників	Не менше двох осіб	Не менше двох осіб
Члени (учасники)	Громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах	1. Юридичні особи приватного права, у тім числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. 2. Фізичні особи
Змішана участь	Не передбачена – лише фізичні особи	Юридичні особи приватного права та фізичні особи

*Джерело: Гурлов В. Форми та види громадських об'єднань : [Електронний ресурс] / В. Гурлов. – Режим доступу : <https://pravdop.com/ua/publications/kommentarii-zakonodatelstva/formi-i-vidi-obshchestvennih-obedineniy/>

Статутні цілі громадської організації можуть [278, с. 457]:

- вільно поширювати інформацію про свою діяльність;
- отримувати публічну інформацію від органів державної влади;
- пропагувати свою мету; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів; проводити мирні зібрання;
- засновувати підприємства та товариства; здійснювати підприємницьку діяльність (за умови наявності правового статусу юридичної особи);
- засновувати для досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;
- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади. Політичні партії є одним з найбільш вповноважених в сфері здійснення публічної влади видів добровільних об'єднань.

Політична партія – це добровільне об'єднання громадян навколо певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яке має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Для реалізації поставлених цілей політичні партії беруть участь у виборах та інших політичних заходах [217].

Для реалізації поставлених цілей політичні партії беруть участь у виборах та інших політичних заходах.

Створення політичної партії досить складна процедура порівняно зі створенням інших добровільних об'єднань. Відповідно до ст. 10 Закону України "Про політичні партії в Україні", рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах) та підтверджується протоколом. Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах [217].

Діяльність політичної партії може відбуватись лише після її реєстрації, процедура якої регулюється Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань" [207].

До структури органів політичних партій входять партійні осередки, місцеві, регіональні партійні організації та центральні органи партії. Партійні організації утворюються і діють за територіальною та іншими ознаками, що не суперечать чинному законодавству України.

Адміністративне управління діяльністю політичної партії здійснюється створеними партійною структурою керівними органами. Вищий керівний орган політичної партії – її з'їзд (конференція). З'їзд партії зазвичай складається з делегатів, обраних на регіональних конференціях партії, або партійними осередками. На з'їзді обираються вищі постійно діючі керівні органи партії: центральний комітет, правління, президія та ін. Політичні партії також засновуються контрольно-ревізійні внутрішні підрозділи та департаменти [278, с. 458].

Для виконання своїх статутних завдань політичні партії володіють власними коштами та майном. Законодавство передбачає два способи набуття такого майна та коштів [278, с. 457]:

внески на підтримку партії (грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру;

державне фінансування (фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах).

У разі порушення політичними партіями Конституції України, законів України передбачено застосування до них таких заходів: попередження про недопущення незаконної діяльності; заборона політичної партії.

Корпоративна влада та публічне адміністрування в більшості добровільних об'єднань здійснюється за принципами управління та адміністрування в громадських об'єднаннях.

Специфічні особливості управління властиві, наприклад, релігійним об'єднанням, профспілкам, організаціям роботодавців, добровільним об'єднанням територіальних громад, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, благодійним організаціям, творчим спілкам, торгово-промисловим палатам, жіночим, молодіжним та дитячим організаціям, що регулюється відповідно Законом України "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23 квітня 1991 року, Зако-

ном України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 року, Законом України “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності” від 22 червня 2012 року, Законом України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 року, Законом України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” від 29 листопада 2001 року, Законом України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 7 жовтня 1997 року, Законом України “Про торгово-промислові палати в Україні” від 2 грудня 1997 року, Законом України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” від 1 грудня 1998 року.

6.4. Корпоративна влада в господарських товариствах

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про господарські товариства” від 19 вересня 1991 року, господарськими товариствами визнаються підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об’єднання їх майна та підприємницької діяльності для одержання прибутку [204].

Засновниками й учасниками товариства можуть бути суб’єкти господарювання, інші учасники господарських відносин, зазначені у ст. 2 Господарського кодексу України, а також громадяни, які не є суб’єктами господарювання [52].

До господарських товариств належать [266].

Акціонерні товариства – мають статутний капітал, поділений на визначену кількість акцій рівної номінальної вартості, несуть відповідальність за зобов’язаннями тільки майном товариств. *Відкриті АТ*: акції розповсюджуються шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах. *Закриті АТ*: акції розподіляються між засновниками і не розповсюджуються шляхом підписки або купівлі-продажу на біржі.

Товариства з обмеженою відповідальністю – мають статутний капітал, розділений на частки, розмір яких визначається установчими документами. Учасники (максимальна кількість – 100 осіб) несуть відповідальність у межах їхніх вкладів.

Товариства з додатковою відповідальністю – статутний капітал поділений на частки визначених установчими документами розмірів. Учасники відповідають за боргами своїми внесками до статутного капіталу, а при недостатності сум – додатково своїм майном в однаковому для всіх учасників кратному розмірі до внеску кожного учасника.

Повні товариства – учасники займаються спільною підприємницькою діяльністю і несуть солідарну відповідальність за зобов’язаннями товариства усім своїм майном.

Командитні товариства – разом з учасниками, які здійснюють від імені товариства підприємницьку діяльність і несуть відповідальність всім своїм майном,

є один або більше учасників, які не беруть участі в діяльності товариства і відповідальність яких обмежується вкладом у майні товариства.

Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку було ухвалено рішення про затвердження принципів корпоративного управління від 11 грудня 2003 року [197], згідно з яким, сутністю корпоративного управління є система відносин між інвесторами-власниками товариства, його менеджерами, а також зацікавленими особами для забезпечення ефективної діяльності товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин.

Важливість корпоративного управління для держави обумовлена його впливом на соціальний та економічний розвиток країни через [278, с. 459-461.]:

- сприяння розвитку інвестиційних процесів, забезпечення впевненості та підвищення довіри інвесторів;
- підвищення ефективності використання капіталу та діяльності товариств;
- урахування інтересів широкого кола зацікавлених осіб, що забезпечує здійснення товариствами діяльності на благо суспільства та зростання національного багатства.

Відповідно до принципів корпоративного управління, мета товариства полягає у максимізації добробуту акціонерів за рахунок зростання ринкової вартості акцій товариства, а також отримання акціонерами дивідендів. Також товариство має забезпечувати захист прав, законних інтересів акціонерів і рівне ставлення до всіх акціонерів незалежно від того, чи є акціонер резидентом України, від кількості акцій, якими він володіє, та інших чинників.

Товариство має сприяти реалізації та забезпечувати захист прав і законних інтересів акціонерів, зокрема [197]:

1) право на участь в управлінні товариством шляхом участі та голосування на загальних зборах, а саме:

- брати участь у вирішенні найважливіших питань діяльності товариства;
- вчасно отримувати повідомлення про скликання загальних зборів;
- своєчасно та у зручний для акціонера спосіб знайомитися з матеріалами, пов'язаними з порядком денним загальних зборів, та отримувати додаткову інформацію стосовно питань порядку денного загальних зборів;
- вносити пропозиції та вимагати їх включення до порядку денного загальних зборів;
- брати участь у загальних зборах особисто або через вільно обраного представника;
- брати участь в обговоренні та голосуванні з питань порядку денного, причому процедура голосування на загальних зборах повинна забезпечувати прозорість і надійність підрахунку голосів;

2) право на отримання частини прибутку товариства у розмірі, пропорційному належній акціонерів кількості акцій;

3) право на своєчасне отримання повної та достовірної інформації про фінансово-господарський стан товариства та результати його діяльності, суттєві факти, які впливають або можуть впливати на вартість цінних паперів та (або) розмір доходу за ними, про випуск товариством цінних паперів тощо;

4) право на вільне розпорядження акціями;

5) право на надійну й ефективну реєстрацію та підтвердження права власності на акції;

6) право вимагати обов'язкового викупу товариством акцій за справедливою ціною в акціонерів, які не голосували "за", або принаймні у тих акціонерів, які голосували "проти" певних прийнятих загальними зборами рішень, які обмежують їхні права.

Ефективне управління потребує наявності у корпоративній структурі товариства дієвої, незалежної наглядової ради та кваліфікованого виконавчого органу (менеджменту), раціонального і чіткого розподілу повноважень між ними, а також належної системи підзвітності та контролю. Система корпоративного управління має створювати необхідні умови для своєчасного обміну інформацією та ефективної взаємодії між наглядовою радою та виконавчим органом. Органи товариства та їхні посадові особи мають діяти добросовісно та розумно в інтересах товариства.

Відповідно до принципів корпоративного управління [197], наглядова рада товариства забезпечує стратегічне керівництво діяльністю товариства, контроль за діяльністю виконавчого органу та захист прав усіх акціонерів. Ефективне управління має передбачати систему звітності ради перед загальними зборами товариства.

Виконавчий орган товариства підзвітний наглядовій раді та загальним зборам акціонерів, здійснює керівництво поточною діяльністю товариства.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства має відбуватися через залучення незалежного зовнішнього аудитора (аудиторської фірми) та через механізми внутрішнього контролю, який здійснюється [278, с. 460-463]:

- наглядовою радою через аудиторський комітет ради для забезпечення функціонування належної системи контролю, а також здійснення стратегічного контролю за фінансово-господарською діяльністю товариства;

- ревізійною комісією, яка здійснює оперативний контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства, проводячи планові та позапланові перевірки;

- службою внутрішнього аудиту або внутрішнім аудитором, які здійснюють поточний контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства.

6.5. Міжнародний і зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

Міжнародні політичні, економічні, соціальні, культурні та інші відносини відзначаються великою кількістю суб'єктів, які є учасниками таких відносин (або правовідносин після оформлення відповідної міжнародної угоди). Найбільш вповноваженими суб'єктами міжнародних публічних відносин є держави.

На міжнародній арені діють різноманітні міжнародні організації, які за основною класифікацією (відповідно до критерію суб'єктів створення) розділяють на міждержавні або міжурядові (створені державами) та недержавні або неурядові (зазвичай створені громадськими об'єднаннями різних країн світу). Всі вони також є суб'єктами міжнародних публічних відносин, але не міжнародного публічного права, адже право вступати в міжнародні публічні правовідносини та персоніфікувати державу на міжнародній арені можуть лише міжнародні міжурядові організації через дипломатичних представників держав-учасниць [278, с. 464].

У планетарному масштабі публічну владу від імені держав виконують всесвітні (універсальні) міжнародні організації. Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані установи (ЮНЕСКО, МОП, ВООЗ, МВФ, МБРР, ВПС, ІКАО, ІМО та ін.) здійснює публічну владу щодо держав-членів (якими є всі визнані держави світу), а у питаннях з підтримки міжнародного миру та безпеки, і на держав, які не є членами ООН.

Регіональні міждержавні організації здійснюють публічну владу щодо держав-членів відповідного географічного регіону. Зазвичай такі організації створюються за територіальним критерієм (СНД, ЄС, ОАД, ОАЄ, ЛАД), але трапляються і винятки, наприклад, Організація північно-атлантичного договору охоплює членів з різних географічних регіонів планети [278, с. 464].

Особливістю публічної влади, яка здійснюється в міжнародній публічно-правовій сфері, є процедура нормотворення та виконання правових норм.

Міжнародна спільнота, виражена у формі міжнародних публічних організацій, вповноважена самостійно приймати обов'язкові для виконання самою собою норм і правил. Крім того, міжнародним публічним правом передбачена можливість застосування мір примусового характеру (реторсій і репресалій) самими суб'єктами міжнародних публічних правовідносин до суб'єктів порушників. Такими мірами можуть бути санкції дипломатичного й економічного характеру: призупинення або розірвання дипломатичних і консульських відносин; введення ембарго та бойкоту, замороження вкладів суб'єкта-порушника в банківських установах та інше. В якості крайньої міри, лише за умови відповідного рішення Ради Безпеки ООН (єдиного органу в світі, на який покладено відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та єдиного, наділеного відповідними повноваженнями), передбачено можливість застосування санкцій збройного характеру. У разі протистояння зовнішній агресії для самооборони, відповідно до ст.51 Статуту ООН, передбачено можливість застосування зброї лише до моменту,

поки Рада Безпеки ООН не візьме на себе обов'язки з розв'язання конфлікту [278, с. 464].

Можна стверджувати, що некомерційні організації як складники громадянського суспільства є динамічними одиницями самоорганізованої системи соціальних відносин. Важливо зазначити, що некомерційні організації будуються на соціальних зв'язках, притаманних громадянському суспільству. Основними серед цих зв'язків є міжетнічні, виховні, освітні, родинні, професійні, релігійні, а також такі, що впливають з потреб та інтересів людей [197]. Сучасні некомерційні організації завдяки таким складникам суспільства, як наявність альтернативних ЗМІ, відкритість влади і, головне, за активності середнього класу можуть представляти й відстоювати власні інтереси, коли існує тиск бізнесових структур або перебільшення повноважень державних інститутів.

Останніми роками по всьому світу спостерігається тенденція активізації діяльності громадянського суспільства, що виражається в посиленні ролі добровільних об'єднань передусім некомерційних організацій, у трансформаційних соціально-економічних і політичних процесах великої кількості сучасних країн світу. Зростання потужності добровільних об'єднань громадян свідчить про якісно новий рівень усвідомлення значущої ролі громадянського суспільства та його впливу на розвиток країни, що призводить до розподілу публічної влади по всьому суспільно-політичному сектору.

З іншого боку, намічається інша тенденція жорсткого контролю за діяльністю некомерційних організацій з боку держави. Адже у разі реалізації інтересів іноземних інвесторів на шкоду національним організаціям, або, навіть, державі та її безпеці, наслідки діяльності некомерційних організацій матимуть виключно деструктивний і суспільно-небезпечний характер.

Історичний досвід некомерційних організацій у країнах Заходу свідчить про те, що вони [103; 278, с. 464]:

по-перше, підтримуються та заохочуються державою в рамках загальнодержавної політики зменшення централізованого державного управління у багатьох сферах суспільного життя. У США постійно пропагується участь у громадських волонтерських організаціях для підтримки високої громадянської якості в суспільстві, а у країнах Європи створюються структури (юридичні особи) публічного права, які наділені правом здійснення деяких державних функцій – це насамперед організації професійного самоврядування. Діяльність таких організацій спрямовується головню на досягнення та вирішення таких цілей і завдань:

- сприяння організації професійної діяльності, зокрема через її участь у процедурах допуску до професії (ліцензуванні) та виключення з професії (дискваліфікації);
- підвищення професійного рівня членів професії, а також сприяння у підготовці осіб, які претендують на право займатись такою діяльністю;
- підвищення рівня матеріальної відповідальності членів професії перед пацієнтом (створення фонду відшкодування);

- представництво інтересів професії та надання інформації про діяльність організації;
- розвиток міжнародних зв'язків, обмін досвідом з іноземними організаціями професійного самоврядування.

По-друге, формуються лише демократичним шляхом. За визначенням історичних аспектів формування некомерційних організацій в США А. Шліхтера, некомерційні організації формувались знизу, методом самоорганізації для з'ясування питань, які зачіпали інтереси різних категорій суспільства, враховуючи питання політичної соціалізації, мовної та культурної адаптації іммігрантів, які прибували до країни [287, с. 31].

Протягом двох останніх десятиліть у країнах Заходу спостерігається зростання кількості населення, які, увійшовши у пенсійний вік, зберігають активну громадянську позицію. Серед них багато людей з високим рівнем освіти: лікарів, юристів, вчителів, які активно виступають у НКО, орієнтовані на захист навколишнього середовища, на боротьбу з бідністю у країнах третього світу. Багато з них є членами антиглобалістського руху [103, с. 162].

Роль політичних партій у суспільстві, їхні відносини з державою в різних країнах неоднакові. У демократичних країнах (Німеччина, Франція, Італія), де існує багатопартійність, партії сприяють формуванню політичної волі народу і її висловом на виборах.

У тоталітарних державах (наприклад, в минулому у фашистській Німеччині, Італії, Іспанії) законодавство дозволяло діяльність тільки однієї партії, на чолі якої стояв фюрер, дуче, каудильйо.

У країнах тоталітарного соціалізму закріплюється керівна роль в суспільстві і державі однієї партії – комуністичної, а інші партії, якщо вони є, мають бути союзними з комуністичною партією і аж ніяк не опозиційними їй. У зв'язку з цим, хоча органи управління партійними справами зовні можуть бути схожими (з'їзди, центральні комітети і т.д.), принципи внутрішнього управління в партіях тієї чи іншої групи країн неоднакові.

У демократичних партіях рішення приймають на основі компромісів, взаємних поступок, узгодження різних позицій; в партіях тоталітарного типу діє, по суті, наказовий порядок, хоча статuti можуть містити положення про внутрішньопартійну демократію [281, с. 353-354].

Стосовно комерційного сектору, то питома увага до корпоративного управління обумовлена передусім міжнародними процесами глобалізації фінансових ринків, лібералізації руху капіталу. Упорядкування та систематизація принципів корпоративного управління в зарубіжних країнах є спробою встановлення загальноприйнятих, прозорих та зрозумілих в усьому світі “правил гри” на фінансовому ринку. Розробка міжнародних стандартів корпоративного управління є також відповіддю суспільства на світові фінансові кризи та прагненням до стабільності фінансових ринків.

Найбільш поширеними **моделями корпоративного управління** вважають: англо-американську, німецьку та японську.

Англо-американська модель застосовується у корпоративних об'єднаннях Великобританії та США. Для комерційних корпоративних організацій цих країн характерна значна “розпорошеність власності”, тобто акціонерні товариства мають багато власників, кожен з яких володіє дрібною часткою корпоративного капіталу [277, с. 326-332].

Внаслідок такої “розпорошеності” акціонерного капіталу в США права акціонерів у значній мірі обмежені – вони мають так названі залишкові права контролю:

- обрання (усунення) ради директорів;
- участь у голосуванні з приводу змін у статуті організації;
- участь у розгляді планів роботи з пенсійними фондами приватного сектору;
- участь у прийнятті рішень щодо реорганізації корпорації.

У США та у європейських країнах інтереси акціонерів часто реалізуються через багаторівневу систему представництва на зборах акціонерів. Головна причина – різний рівень концентрації акціонерного капіталу і, відповідно, можливостей прямого представництва.

Ради директорів акціонерних організацій у США є однопалатними (унітарними). Вони складаються з незалежних (зовнішніх – аутсайдерів) і виконавчих (внутрішніх – інсайдерів) директорів. Законодавчо чітко не визначається кількість незалежних директорів у раді, не регламентуються також правила роботи її голови. Разом з тим головний керуючий зазвичай є головою ради директорів [278, с. 466-467].

Коло обов'язків рад директорів у США:

- формулювання місії, основних цілей і стратегії корпорації;
- контроль за процедурами обрання і переобрання ради директорів і вищих керуючих (топ-менеджерів);
- оцінка фінансової діяльності і розподіл фондів (у тім числі інвестицій);
- контроль виконання організацією її соціальних зобов'язань;
- інформування акціонерів про результати управління компанією;
- контроль законності діяльності організації.

Німецька модель корпоративного управління, яка, крім Німеччини, розповсюджена країнами Нідерланди, Канада, Австралія, Скандинавія, частково Нова Зеландія, Франція та Бельгія, відрізняється значною концентрацією власності. Тут у більшості компаній є один великий акціонер – власник контрольного пакета акцій. А склад вищих органів влади акціонерних товариств і їхня компетенція визначаються чинним законодавством і рішеннями акціонерів (засновників) корпорацій. Вищим органом влади корпорацій цієї моделі є збори акціонерів. Дирекція виступає як довірені особи корпорації і її акціонерів [278, с. 467].

Для німецької моделі характерне створення двопалатних рад директорів: спостережна та виконавча. Власники контрольних пакетів акцій представлені у

спостережних радах і зацікавлені в розширенні своїх прав в управлінні та контролі за діяльністю виконавчих органів влади, але не беруть участь у виконавчому управлінні. Типова структура спостережної ради в Німеччині: акціонери – 30 %, службовці – 50 %, уповноважені банків, великі постачальники матеріалів і покупці продукції [278, с. 467].

Головні обов'язки спостережних рад у Німеччині:

- затвердження балансових звітів;
- затвердження річного звіту;
- прийняття рішень щодо великих капіталовкладень (інвестицій);
- визначення доцільності та виду реорганізації (ліквідації) корпорації;
- визначення рівня дивідендів;
- наймання й укладання угод з виконавчими директорами (на термін до 5 років);

- контроль законності діяльності організації.

У деяких країнах, які застосовують німецьку модель корпоративного управління, система керуючих органів відрізняється, відповідно до особливостей національних економічних систем і чинних законодавств. У Нідерландах створюються подвійні ради в управлінні корпораціями, але без участі службовців, а у Швеції – однопалатні за участю службовців.

Ключовими учасниками японської моделі корпоративного управління є керівники корпорацій, банки, уряд та кейрецу – група корпорацій, об'єднана спільним володінням власним капіталом і здійснює торгівлю товарами, послугами в загальних інтересах цілої групи. Кейрецу в Японії працюють на пільгових угодах та промислово і законодавчо підтримуються [278, с. 467-468].

Характерною рисою є те, що банк виступає основним власником акцій корпорацій, тож у складі акціонерів наявний високий відсоток банків, а також інших корпорацій. Акції повністю перебувають в руках фінансових організацій і корпорацій. До складу 80 % спостережних рад, відповідно до японської моделі корпоративного управління, входять лише директори компанії [278, с. 468].

Вдосконалення корпоративного управління на національному рівні стало важливим напрямом зусиль багатьох країн [278, с. 469].

Один із інструментів, який використовують для досягнення цієї мети, – запровадження національних принципів (кодексів) корпоративного управління. Приводом до появи цих документів стало:

- по-перше, усвідомлення неможливості вирішення всіх проблем, які існують у сфері корпоративного управління, тільки на рівні національного законодавства та необхідності їх врегулювання через запровадження етичних норм у практику корпоративного управління;
- по-друге, сприйняття корпоративного управління як важливого чинника національного розвитку та потрібна вимога існування в умовах міжнародного конкурентного середовища.

Тенденції та закономірності в суспільно-політичному та соціально-економічному житті багатьох країн останніх десятиліть свідчать про усвідомлення важливого значення діяльності суспільного сектору у формі різноманітних добровільних об'єднань громадян.

Формування розгалуженої системи некомерційних громадських об'єднань у різних країнах є наслідком зміни якісних показників суспільства, яке спроможне впливати на політичне та соціально-економічне життя країни нарівні з державними інститутами, відповідно до загальних демократичних принципів. Діяльність підприємницьких організацій у комерційному секторі багато країн розглядає як невід'ємну складову ринкової економіки, а корпоративне управління, яке здійснюється в рамках діяльності комерційних організацій – як необхідну умову для розвитку приватного підприємництва, засіб підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках і поліпшення показників економічної діяльності в цілому.

В умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій в різних країнах все більшої актуальності набувають процеси координації державного та суспільного сектору для вирішення певних соціальних проблем, які виникають як наслідок реформаційних змін. Якщо в державі немає ефективних механізмів її взаємодії з суспільством, то спостерігається дуже низький, нестабільний і незбалансований рівень зв'язків між цими інститутами, який не відповідає інтересам ані суспільства, ані держави в цілому; а інститути, які мають бути покликаними опосередковувати такі зв'язки або нерозвинені, або немає взагалі. В такому випадку, держава неохоче підтримує бізнес (або підтримує певні пов'язані з державним апаратом бізнесові групи), а бізнес здебільшого обходить інтереси держави. Постійно відбувається боротьба груп інтересів. Ці групи отримують можливість прямо впливати на розробку законотворчих і урядових документів, лобіюючи свої інтереси через систему корумпованих установ та окремих її представників [278, с. 469].

Система державного регулювання як чинник організації національного господарства має діяти за законами соціальної, ринкової та загальної природної доцільності. У сфері соціальних відносин державі так само потрібен внутрішній чутливий регулятор, який постійно визначав би, чого не вистачає, а що є в надлишку; який щоразу вимірював би баланс розвитку та рівень обмеженості тих чи інших благ. І наочно показував, як у кожному конкретному випадку треба будувати раціональну комбінацію всіх виробничих засобів і ресурсів. Таким регулятором, безумовно, виступають добровільні об'єднання громадян та їх діяльність.

Державну політику регулювання національного господарства треба розглядати як предметне ставлення держави до суб'єкта суспільних відносин, а критерії, за якими держава намагається впливати на поведінку суб'єкта, мають стати складовими її ідеології, стратегії та політики економічного розвитку [278, с. 469].

Суспільство у взаємодії з державою можна розглядати як одну “велику людину”, як макросуб'єкта, що прагне зберегти внутрішню рівновагу і намагається за-

стосовувати різні, інколи навіть заборонені законом методи задля забезпечення і підтвердження послідовності, цілеспрямованості, економічної доцільності щоденної людської поведінки, якщо регуляторні норми не вкладаються в критерії її економічності [75, с. 89]. В таких умовах соціальні суб'єкти створюють власні "норми" своєї поведінки, які витісняють або формалізують і блокують дію офіційних норм, які неможливо виконати або виконання яких обходиться для суб'єктів соціальних відносин надто дорого.

Такі важливі соціально-психологічні, соціально-політичні та економічні аспекти не можуть залишитися поза увагою суб'єктів соціально-політичних відносин – добровільних об'єднань. Адже недосконала регуляторна політика взагалі може призвести до розпаду самої структури регуляторної системи та дестабілізації регуляторного середовища, до розладу процесу взаємодії суб'єкта й об'єкта регулювання, до дезорієнтування соціальних суб'єктів та економічної і політичної неспроможності інститутів держави.

Тобто в процесі соціально-політичних та економічних трансформацій у країні треба зважати на важливу закономірність: економічність і доцільність людських дій (чинники самоорганізації) неминуче підпорядковує адміністративно-формальний характер регуляторних норм (чинники організації). Якщо це відбувається, то державна регуляторна політика взагалі втрачає власні основи і, що головне, здатність ефективно корегувати в суспільно необхідному напрямі поведінку суб'єктів ринкових відносин, "виховувати" цивілізованого та відповідального суб'єкта ринку, формувати колективні й індивідуальні мотиви та цілі, які збігаються з загальносуспільними інтересами та є тотожними стратегічним засадам суспільного розвитку [278, с. 470].

Якісний розвиток громадянського суспільства можливий лише за умов взаємодії механізмів соціальної самоорганізації, під якими розуміється діяльність добровільних об'єднань, та його державного регулювання й управління, що, в сучасних умовах, означає сполучення відповідального організаційного управління з боку державних органів влади, а також суспільних інститутів [169, с. 90-92].

Громадянське суспільство, яке створилося зокрема і добровільними об'єднаннями в контексті участі у соціально-політичних трансформаційних процесах виконує такі важливі функції:

- контроль за дотриманням прав людини, укріплення законності та правопорядку;
- виховання правової грамотності населення;
- створення атмосфери громадянської участі в існуванні та розвитку держави, залучення різноманітних суспільних груп до соціально-політичного процесу;
- контроль та, у разі необхідності (наявності ситуацій підвищення повноважень, корупції тощо), обмеження влади чиновників;
- забезпечення гласності, інформуючи суспільство.

Значення добровільних об'єднань для політичного та соціально-економічного розвитку країни важко переоцінити, адже реалізація їхньої діяльності є тим самим

чутливим індикатором трансформаційних змін, що відбуваються в державі, відповідно до якого має будуватися державна політика. Добровільні об'єднання, кожне в своїй сфері: громадські об'єднання – у галузі соціально-значимих відносин, господарські товариства – в економічній сфері, слугують єдиній найважливішій цілі: розвиток всіх галузей держави через задоволення суспільних, соціальних, економічних та інших інтересів її громадян [278, с. 470].

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Сформулювати наукове визначення понять “корпоративна влада”, “публічне адміністрування” і “добровільне об’єднання”.
2. Для чого створюють добровільне об’єднання громадян?
3. Назвати головну ціль некомерційних організацій і діяльності господарських товариств.
4. У яких аспектах розглядають корпоративну владу в добровільних об’єднаннях?
5. Що таке корпорація? Який ефект корпорації в добровільних об’єднаннях?
6. Яке соціальне та політичне значення добровільних об’єднань та корпоративної влади?
7. Що таке громадські об’єднання? Навести класифікацію громадських об’єднань відповідно до організаційно-правової форми.
8. Що належить до некомерційних і комерційних організацій?
9. Яка головна ціль діяльності добровільних об’єднань некомерційних організацій?
10. Назвати загальні ознаки управління в громадських об’єднаннях.
11. Назвати загальні принципи управління в добровільних об’єднаннях.
12. Схарактеризувати роль політичних партій у суспільстві та їхні відносини з державою в різних країнах.
13. Які є моделі корпоративного управління?
14. Які характерні риси англо-американської моделі корпоративного управління?

Тестові завдання

1. Яка форма влади не може бути довгостроковою?

- а) законна влада;
- б) влада експерта;
- в) влада, заснована на примусі;
- г) немає правильної відповіді.

2. Яка з форм влади не може бути делегована?

- а) законна влада;
- б) влада переконання;
- в) влада експерта;
- г) влада, заснована на примусі.

3. Атрибут держави, що обмежує її компетенцію у просторі:

- а) публічна влада;
- б) керівництво політичними партіями;
- в) територія;
- г) суверенітет.

4. Ознаки, що відрізняють державу від інших політичних організацій суспільства:

- а) видає загальнообов'язкові нормативні правові акти, має суверенітет;
- б) володіє засобами виробництва;
- в) взаємодіє з міжнародними організаціями;
- г) виконує внутрішні та зовнішні функції.

5. Ознака держави, що характеризується верховенством державної влади всередині країни та її зовнішньою незалежністю, називається:

- а) правосуб'єктність;
- б) апарат примусу;
- в) компетенція;
- г) суверенітет.

6. Яка з перепон на шляху комунікацій належить до перепон в організаційних комунікаціях?

- а) інформаційні перевантаження;
- б) незадовільна структура організації;
- в) перекручення повідомлень;
- г) всі відповіді правильні.

7. Яка з наведених структур управління передбачає, що кожен орган управління спеціалізується на виконанні окремих організацій публічного управління?

- а) лінійна;
- б) функціональна;
- в) дивізійна;
- г) матрична.

8. Соціальна відповідальність на відміну від юридичної має на увазі:

- а) матеріальну відповідальність підприємства;
- б) визначений рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організації;
- в) матеріальну відповідальність керівників підприємства;
- г) немає правильної відповіді.

9. Сигнали, які можуть утруднити комунікації, якщо вони вступають у протиріччя зі значенням слів:

- а) семантичні перешкоди;
- б) невербальні символи;
- в) проблеми сприйняття;
- г) немає правильної відповіді.

10. Причини незадовільних організаційних комунікацій:

- а) інформаційні перевантаження;
- б) незадовільна структура організації;
- в) перекручені повідомлення;
- г) усі відповіді правильні.

11. Делегування – це:

- а) передача відповідальності, зобов'язання виконати завдання і відповідати перед начальником за їхнє успішне завершення;
- б) реальна здатність діяти чи можливість впливати на ситуацію;

в) передача задач і повноважень одержувачу, що бере на себе відповідальність за них;

г) немає правильної відповіді.

12. Громадянство – це :

а) належність особи до певної держави;

б) постійний політико-правовий зв'язок держави з особою;

в) сукупність прав та обов'язків мешканця певної території;

г) державно-правова категорія, що розкриває взаємозв'язок влади та підвладних.

13. Політична та державна влади співвідносяться між собою так:

а) кожен політичну владу можна називати державною;

б) державна влада завжди є політичною;

в) ці поняття тотожні і порівнювати їх немає сенсу;

г) державна влада охоплює всі існуючі види політичної влади.



Тема 7

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

- 7.1. Поняття та класифікація управлінських рішень. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління.
- 7.2. Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в процесі прийняття управлінських рішень.
- 7.3. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.
- 7.4. Визначення цінностей і цілей – визначальної ланки прийняття рішень.
- 7.5. Послідовність і методи прийняття управлінського рішення.
- 7.6. Чинники впливу й обмеження щодо прийняття управлінських рішень.

7.1. Поняття та класифікація управлінських рішень. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів й аналізу інформації щодо функціонування керованої системи, яка полягає у виборі цілі, програми і способів 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.

Управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи з безлічі варіантів досягнення конкретної мети в системі менеджменту [190].

У прийнятті будь-якого управлінського рішення наявні три компоненти: інтуїція, судження і раціональність. Враховуючи це, виділяють два *типи рішень*:

- а) інтуїтивні;
- б) засновані на судженні.

Інтуїтивні рішення людей ґрунтуються на відчутті, що їхні дії правильні. Безумовно, інтуїція може загострюватися з набуттям практичного досвіду, але швидкість змін, випадковості, збіг обставин тощо є тими причинами, що збільшують потреби в обсягах інформації, потрібної для осмислення ситуації та прийняття рішень.

В основу **рішень, заснованих на судженнях**, покладено знання, поінформованість, логіка та раціональність мислення. Проте значення суджень зменшується в ситуації, коли суб'єкт управління зіштовхується з явищами і подіями, які не були в минулому.

Оскільки рішення ухвалюють люди, то їхній характер детермінується особистісними відмінностями менеджерів. У зв'язку з цим прийнято розрізняти *урівноважені, імпульсивні, інертні, ризиковані й обережні рішення*.

Урівноважені рішення приймають керівники, які критично ставляться до отриманої інформації, мають схильність її перевіряти й аналізувати, мають сформовані основоположні принципи власної діяльності.

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

Інертні рішення ухвалюють, використовуючи існуючі поведінкові зразки, управлінські шаблони, адміністративні обмеження. Вони не відрізняються новизною, а тому легко передбачаються.

Ризиковані рішення приймають в умовах існування високого ступеня невизначеності ситуації. Притаманні керівникам, які впевнені в собі і не бояться брати відповідальність. Вони більше переймаються результатами діяльності, ніж збереженням влади.

Обережні рішення так само приймають в умовах невизначеності, але у цьому випадку невпевненість керівника в позитивних наслідках ухваленого рішення змушує його вичікувати і втрачати час. До певної міри такі рішення супроводжуються тимчасовою бездіяльністю керівника, який сподівається, що ситуація якось сама розрядиться.

З огляду на великий спектр і різну значущість управлінських рішень, які використовують у процесі реалізації державноуправлінських механізмів, у науковій літературі виокремлюють поняття державно-управлінського рішення.

Державноуправлінське рішення – це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень для визначення та реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня [190].

Приклади державноуправлінських рішень такі: розробка стратегії економічного та соціального розвитку країни, реформування податкової системи, прийняття бюджету, зміна прожиткового рівня тощо.

До специфічних особливостей державноуправлінських рішень належать:

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

Адміністративні рішення мають підпорядковано-допоміжне значення і забезпечують умови для підготовки, прийняття та реалізації політичних рішень. До підготовки, прийняття і реалізації адміністративних управлінських рішень залучається значна кількість фахівців, які представляють різні державні органи.

Управлінські рішення, які приймають і реалізують у процесі своєї діяльності органи державної влади всіх рівнів, впроваджуються через правові й організаційні форми. У правові оформляються ті рішення, що передбачають певні юридичні наслідки. Прикладом правової форми управлінських рішень є правові акти; правові договори, інші акти, які закріплюють юридичні рішення. Такі форми управлінських рішень забезпечують правозастосовну діяльність державних органів. Прикладом таких рішень є прийняття державними органами влади рішень щодо видачі ліцензій, дозволів, сертифікатів підприємницьким структурам, укладання договорів, заключення контрактів, що передбачає вияв юридичного волевиявлення державного органу у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності [265].

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються у процесі державного управління і не передбачають безпосередніх юридичних наслідків [265]. Такої форми набувають рішення, які виникають у результаті нарад, обговорень, перевірок, вивчення передового досвіду, виконанні прогнозів, розробки програм, методичних рекомендацій тощо.

Всім видам управлінських рішень притаманні такі характеристики: наявність суб'єктно-об'єктних відносин; змістовність рішення – відображення того, що треба зробити, для чого, які критерії повинні бути дотримані; процедура прийняття рішення; форми рішення; час дії рішення.

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розробки, реалізації й оцінювання державноуправлінських рішень для підвищення їхньої

результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їх певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати:

- за характером цілей;
- за функціональним змістом, характером завдань, які вирішують (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 приймають, 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:

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

Залежно від методів розробки управлінські рішення бувають:

- графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, які пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їхнього втілення;
- орієнтовні, що визначають напрям розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи;

- нормативні, що задають параметри процесів у системі.

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

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

До управлінських рішень висувається низка вимог, зокрема:

- всебічна обґрунтованість;
- своєчасність;
- необхідна повнота змісту;
- повноважність (владність);
- узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

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

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 напрями розвитку. В найбільш загальній формі **управлінське рішення має охоплювати:**

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

Важлива вимога, 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 найперше послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження та дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Враховання наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою треба розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування та 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 підставі 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 та керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [221].

Цілісна система публічного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які здійснюються (систему управлінських відносин щодо їхньої взаємодії).

Такий підхід найбільш розповсюджений до першого уявлення про систему публічного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність і масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи.

Публічне управління – це система, що побудована для вирішення багаточільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкта, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління). Для опису діяльності об'єкта управління треба використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління, тому система публічного управління може бути ідентифікована як складна [43].

Наприклад, ієрархія системи публічного управління: за адміністративно-територіальним поділом; держава – область – район – місто – район у місті, тоді як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва ЦОВВ. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дає змогу додатково вивчити властивості системи в цілому та її компонентів.

Розмір великої системи може бути визначений за різними критеріями:

- кількість підсистем: (апріорних – теоретичних, за законом; апостеріорних – фактичних – на практиці);

- кількість сходів ієрархічних підсистем, що відповідає кількості прирошувань метамови, яка описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня.

У цьому випадку треба враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного управління.

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

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління [43].

Тобто, кожна установа, підприємство чи адміністративно – територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. З розвитком цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

7.2. Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в процесі прийняття управлінських рішень

Управлінська діяльність завжди є колективістською, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію між колективами людей у різних органах влади по вертикалі й по горизонталі.

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

Публічне управління – це система, призначена для вирішення багатоцільових завдань, що відображають різноаспектність характеристик об'єкта управління, які складно виявити з позиції одного суб'єкта управління. Вирішення цих завдань покладається на основних суб'єктів публічного управління – органи державної влади та місцевого самоврядування, тому важливо забезпечити між ними взаємодію.

У країнах з більш розвинутою демократичною традицією, незалежно від форми правління, місцеве самоврядування є найважливішим елементом системи

публічного управління, вирішення близько 90% усіх питань взаємовідносин між громадянами та владою належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування мають відповідати за створення безпечного та комфортного середовища для проживання людини, звільняючи час урядовців для вирішення глобальних завдань забезпечення розвитку держави.

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

Попри постійне зростання прав та ресурсів органів місцевого самоврядування у всіх європейських країнах, держава не виходить повністю з системи публічного управління у межах своїх територій. Виконавча влада має свої органи чи посадові особи зазвичай на регіональному чи субрегіональному рівнях адміністративно-територіального устрою, їхні повноваження можуть дещо відрізнятися, але основним повноваженням є контроль щодо законності дій органів місцевого самоврядування, який здебільшого забезпечується місцевими державними адміністраціями.

Взаємини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні регулюються у статтях 118, 119, а саме:

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині виконання повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян.

Фактично орган виконавчої влади за цими положеннями є підпорядкованим державним органам вищого рівня та органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тім числі й органами місцевого самоврядування.

Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції, разом з відсутністю виконавчих органів у районних і обласних рад, які також не передбачені Конституцією, не дає змоги провести реальну децентралізацію виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними та міськими радами, їхніми виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють здійсненню ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які торкаються інтер-

есів місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження та пропозиції.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державного управління відбувається під час регулювання:

- проблем соціального та економічного розвитку муніципальних утворень. Інструментами розв'язання цих проблем є цільові регіональні програми та надання бюджетних кредитів;
- фінансових взаємовідносин у рамках бюджетного процесу через розподіл витратних і дохідних повноважень та отримання фінансової допомоги;
- питань управління державною і комунальною власністю в процесі передачі об'єктів з державної в комунальну власність і навпаки, управління державним майном на території муніципальних утворень;
- організаційних питань, наприклад, під час проведення святкових заходів і спільних нарад.

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

Відповідно до Конституції України *місцеві державні адміністрації на підпорядкованій їм території забезпечують:*

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

На жаль, ефективна взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в Україні гальмується, що обумовлюється низкою чинників:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;

- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття та 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 запроектованій ситуації.

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на підставі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми та 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 [3].

Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку з зовнішніми обставинами (припис вищестоячого 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.

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розробки, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їхньої результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їхню класифікацію.

7.3. Управління як визначальна функція публічного адміністрування

Потреба узгодження дій для одержання людиною бажаного результату діяльності зумовила появу управління. У цьому контексті **управління** – це цілеспрямований вплив, потрібний для узгодженої спільної діяльності людей. Управління є складним і універсальним суспільним феноменом. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритму його поведінки в цілому і його складових зокрема. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління.

Філософська наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримання режиму діяльності, реалі-

зацію їхніх програм, досягнення мети. Управління притаманне лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє в цьому середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Управління здійснюється в системах, в яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах цієї основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього та зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативного реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто, **управління** – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство складається з різних підсистем (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції. Як об'єкт регулювання для суспільства в цілому кожна підсистема є формуванням, що саморегулюється, в межах якого об'єкт і суб'єкт регулювання або збігаються, або розділені. В останньому випадку діють інституціоналізовані або неформальні органи управління підсистемою, наприклад, орган управління громадської організації.

Управління зазвичай здійснюється в системах “людина – техніка”, “людина – технологія”, “людина – природа”, “людина – техніка (технологія) – природа” тощо, але відбувається це саме тому, що в них первинною, “керуючою” складовою є людина, та й створені вони для обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище та речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, **управління як суспільне явище**

– це свідома діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин [144].

Управління є в багатьох явищах “другої” (штучної) природи, які виникли і розвинулись протягом історії людської цивілізації. Воно утворене людьми для свідомої саморегуляції їхньої життєдіяльності й залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів і цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об’єкти. У кожному певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв’язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється “секрет” управління. Тому управління – це найскладніша, найвідповідальніша сфера практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої здебільшого залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорію управління розглядають в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Найбільш адекватно суть управління визначає термін “вплив”, який означає на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління є тоді, коли деякий суб’єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрям руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами в управлінні є цілі, інтереси, знання, думки, прагнення та сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив обов’язково має містити в собі цілеспрямовання, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Водночас, надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликане, в рамках цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку і діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Тому можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Відповідно, управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну та групову життєдіяльність, який здійснюється безпосередньо (у формах самоуправління) та за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об’єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні суб'єктом та об'єктом управлінського впливу є людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

7.4. Визначення цінностей і цілей - визначальної ланки прийняття рішень

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їхньої підготовки, прийняття та реалізації. Для цього визначають порядок здійснення окремих операцій, які пов'язані 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;
- зачислення проблеми, яку розглядають, до компетенції окремого рівня управління, який є складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у рамках досліджуваної системи).

Загалом **процес підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює такі етапи та 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, найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення [144].

Безумовно, такий поділ умовний. За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи: цілевиявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль.

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основу якої покладено аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену ціль порівнюють і пого-

джують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному та горизонтальному плані. У цьому визначають, наскільки ця 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. Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв'язку на інформацію управлінських рішень.

Зворотний зв'язок дає змогу коригувати помилки та відхилення, регулювати управлінські процеси. Для прийняття рішення потрібна наукова (ноу-хау), 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 й 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 та всебічного вивчення ситуації вдається виявити проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставлених завдань.

Виявлення проблеми – це усвідомлення того, що виникло відхилення від визначених спочатку правил. **Оцінка проблеми** – це визначення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), з'ясовують причини виникнення, чинники, 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. Альтернативи потрібно визначати з урахуванням конкретного місця (рівня управління) і часу (тривалості періоду реалізації рішення). 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 ґрунтуватись на врахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей,

моделюванні варіантів управлінських рішень з різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілі ресурсів. Для порівняння альтернатив і вибору кращої з них використовуються критерії оцінки досягнення цілей управлінського рішення. **Критерій (оцінка) рішень** – це мірило економічного та соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий. При підготовці рішень у державному управлінні принципово важливо висунути і застосувати по можливості несуперечливі критерії внутрішньої (з погляду цієї організації, органу) і кінцевої (суспільної, економічної тощо) доцільності тих чи інших дій керованої системи. Тому значна увага на цьому етапі має бути приділена узгодженню державних і відомчих інтересів. У принципі ефективність внутрішнього функціонування керованого об'єкта має "працювати" на ефективність суспільної життєдіяльності. Саме ті параметри, які збігаються, мають братися за критерії управлінських рішень.

Вибір критеріїв управлінських рішень у державному управлінні має відбуватися, враховуючи те, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Для порівняння альтернатив управлінських рішень використовують комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу треба взяти критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління.

7.5. Послідовність і методи прийняття управлінського рішення

Організаційна процедура прийняття та виконання найважливіших повторюваних рішень, потребує 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.

Прийняття і реалізація управлінського рішення охоплює комплекс дій: ухвалення рішення (вибір одного найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Основні складові такого комплексу: правове, інформаційне та документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

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

Інформаційно-аналітичне забезпечення є комплексом робіт зі збирання, обробки й аналізу інформації, що використовується у процесі управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать: аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в державному управлінні все більше використовуються такі технології: адміністративний аудит і контролінг.

Організаційне забезпечення – це сукупність технологічних норм, стандартів організаційно-розпорядчого, техніко-економічного й екологічного характеру типових проектів та інші розробки та матеріали, що сприяють швидкому впровадженню конкретної технології або організації будь-якого процесу. Їхнє практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління [3].

Технічне забезпечення стосується всього комплексу завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, у тім числі й того його етапу, що стосується прийняття управлінського рішення.

Мета **психологічного забезпечення** – створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності [3].

Консультативно-дорадче забезпечення дає змогу надати допомогу керівникові, колегіальному органу управління щодо усвідомлення проблеми і у визначенні ефективних шляхів її розв'язання, вибору оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка вирішується. Тому до розробки управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління [3].

Прийняття управлінських рішень у системі державного управління зорієнтоване на розв'язання певних проблем, що асоціюються з конкретними управ-

лінськими ситуаціями. Саме характеристики і типи проблем, які виникають у суспільних системах, виступають основою застосування методичних підходів до прийняття управлінських рішень.

Проблеми, які вирішують у процесі управління, прийнята поділяти на такі три основні типи: добре структуровані, в яких простежуються суттєві залежності між елементами, що можуть бути відображені через кількісні показники; **слабо-структуровані** – це проблеми, які містять елементи якісного та кількісного характеру; **неструктуровані** – проблеми містять лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими не визначені.

З огляду на специфіку наведених типів проблем науковцями і практиками систематизовані й апробовані методи прийняття управлінських рішень щодо їхнього вирішення.

Під час вирішення добре структурованих проблем доцільно є використовувати такі методологічні прийоми, – дослідження операцій, що передбачає розроблення моделей відповідних ситуацій і застосування кількісних методів аналізу. Серед головних завдань дослідження операцій такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; управління запасами, яке пов'язане з визначенням необхідних розмірів ресурсів за умови, що зберігання потребує певних затрат; завдання обслуговування, які потребують визначення певної послідовності; вибір маршруту та впорядкування робіт у часі; завдання, які пов'язані зі зміною застарілого обладнання; пошук рішення шляхом раціонального вибору можливостей; завдання теорії ігор, які досліджують розумні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

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

Серед методів, які розроблені під добре структуровані проблеми і вже використовують на практиці, варто виокремити такі: лінійне, нелінійне та цільове програмування; кількісне прогнозування, зокрема аналіз числових рядів, і казуальне (причинно-наслідкове) моделювання; нормативне прогнозування (метод блок-схем послідовностей виконання завдань, побудова дерева цілей та рішень, методи мережевого планування та управління); платіжна матриця; морфологічні методи.

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

Використовуючи методи дерева цілей, враховують те, що під терміном дерево цілей розуміється ієрархічна система споріднених цілей, структурованих у такому порядку: виокремлюються цілі, підцілі та заходи щодо їхньої реалізації; визначають критерії та відповідні вагові коефіцієнти для проведення оцінки еле-

ментів на кожному рівні дерева цілей; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента дерева цілей щодо критеріїв на кожному рівні.

Побудова дерева цілей передбачає формування чіткої ієрархії з використанням кількісних та евристичних методів.

Для вибору найкращого напрямку дій з можливих варіантів у процесі вирішення завдань державного управління також використовується метод дерева рішень, який ґрунтується на методі дерева цілей і зводиться до схематичного представлення проблеми прийняття рішень. Для оптимізації прийняття рішень будується дерево рішень та здійснюється оцінка ймовірностей альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також оцінка корисності того чи іншого варіанта наслідків, яка визначається деревом рішень.

Методи мережевого планування та управління поєднують методи управління проектами та ґрунтуються на побудові мережових графіків. Серед методів мережевого планування найвідомішим є метод критичного шляху та метод оцінки і перегляду планів.

Для нормативного прогнозування використовують методи побудови горизонтальних і вертикальних матриць. Метод горизонтальних матриць застосовують для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонують для дослідження цілей, а також для оптимального розподілу ресурсів при заданих обмеженнях. У двовимірній матриці один її вимір може відображати основні проблеми, а другий – ресурси їх вирішення. У тривимірній матриці один вимір може бути цілями, другий – ресурсами, третій – часом виконання. Вертикальні матриці рішень призначені для досліджень переміщення технологій по вертикалі.

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

Для формування широких уявлень про складні проблеми, на вирішення яких зорієнтована система державного управління, використовується метод побудови сценарію, який передбачає аналіз певної проблеми та наведення пропозицій з її вирішення. Ґрунтуючись на результатах техніко-економічного та статистичного аналізу з певними висновками, сценарій забезпечує формування інформаційної бази, на якій відбувається подальше прогнозування та планування розв'язання певної проблеми.

У державному управлінні для оцінки альтернатив під час прийняття управлінських рішень широко використовують методи індивідуальної та колективної експертних оцінок (інтерв'ю, аналогів, написання сценаріїв, колективної експертної оцінки, колективної генерації ідей (мозкового штурму), Делфі та ін.).

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

Евристичні методи прийняття рішень ґрунтуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи опираються 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 Делфі (багаторічна процедура анкетування).

В основу *кількісних методів прийняття рішень* покладено вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації.

Системний підхід до підготовки та реалізації управлінських рішень потребує не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов виконання, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту.

Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює: прийняття рішення (вибір одного найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Головні складові такого комплексу: правове, інформаційне та документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

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

Інформаційно-аналітичне забезпечення охоплює комплекс робіт зі збирання, обробки й аналізу інформації, що використовується у процесі управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать: аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в державному управлінні все більше використовують такі технології: адміністративний аудит і контролінг.

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

й якісному впровадженню конкретної технології й організації заключного етапу процесу управління. Їхнє практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, у тім числі цього етапу.

Мета психологічного забезпечення – створити такий діловий клімат, психологічну атмосферу, які б стимулювали всіх учасників процесу виробляти та реалізувати рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-договірне 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. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка вирішується. Тому до розробки управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління.

7.6. Чинники впливу й обмеження щодо прийняття управлінських рішень

Існує безліч чинників, які впливають на процес прийняття рішення в організаціях. Серед найважливіших можна назвати такі.

1. Ступінь ризику: завжди існує ймовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо вплинути на організацію. **Ризик** – чинник, який менеджери враховують свідомо або підсвідомо у разі прийняття рішення, бо він пов'язаний із зростанням відповідальності.

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

3. Ступінь підтримки населенням – цей чинник обмежує прийняття непопулярних рішень. Якщо порозуміння й підтримки підлеглих не вистачає, то проблему можна усувати за рахунок харизми особистості, її волі, яка змушує людей до дії.

4. Особисті здібності керівника – найважливіший чинник. Незалежно від того, як вони приймають рішення і відповідають за них, керівники мають бути здатні на чинки, брати на себе відповідальність.

Для того, щоб рішення було реалістичнішим, треба виявити наявні обмеження. До них можна зачислити внутрішні ресурси підприємства (трудові, грошові, матеріальні тощо), повноваження управлінських працівників, а також зовнішні

обмеження (наприклад, закони, етичні норми, рівень розвитку науки і техніки, конкурентна ситуація на ринку) тощо.

Для того, щоб оцінити якість прийнятого рішення, потрібно розробити систему критеріїв, за якими воно буде оцінюватися. Такі критерії, з одного боку, відображають наявну систему цілей, а з іншого – деякі власні характеристики рішень, зокрема, фінансові – вартість їхньої підготовки і реалізації, час виконання, рівень ризику тощо.

При виборі критеріїв для ухвалення рішення менеджер керується системою норм і нормативів, з якими можна порівняти альтернативне рішення. Норми зазвичай обмежують вибір критеріїв, тому що менеджер не може змінити трактування того чи іншого закону, що звужує діяльність в ухваленні рішення. До таких обмежень можна зарахувати брак достатнього досвіду і кваліфікації, наявність гострої конкуренції й ін.

Варто пам'ятати, що ефективність ухвалення рішення на середньому та нижньому рівнях управління багато в чому визначається повноваженнями, які їм делегувала вища ланка управління. Отож, повноваження при ухваленні управлінського рішення також слугують своєрідними обмеженнями.

Крім того, труднощами процесу вироблення управлінських рішень є: обмеження вільного і всебічного аналізу всіх можливих варіантів рішень, зведення їх до одного, який подається як єдино можливий і правильний; блокування інформації про умови й чинники, які спричинятимуть перешкоди для реалізації вибраної альтернативи; перебільшення чи нехтування можливих наслідків обраного рішення, тенденційне акцентування на позитивних результатах і замовчування негативних наслідків.

Отже, тільки гласність процесу вибору альтернативного варіанта рішення, уявлення про ті умови, в яких це рішення буде реалізовуватись, а також відкрита інформація про його можливі наслідки можуть забезпечити підтримку рішення громадськістю дати йому шанс на втілення в життя.

Груповий, колегіальний принцип вироблення рішень суб'єктом управління є атрибутом демократичного політичного життя. Звісно, він не виключає, а навпаки, передбачає персональну відповідальність кожного за певну роботу або її частину. Ігнорування колективного характеру управлінської діяльності веде до помилок і прорахунків, негативних наслідків. Як свідчать спеціальні дослідження, висока згуртованість групи, яка виносить рішення, може спричинити порушення правил раціональності. Саме тому до складу груп, із яких складається суб'єкт управління, обов'язково мають входити особи, які мають різні погляди й позиції, вміють їх обстоювати.

Голосування за принципом більшості – найпоширеніший спосіб вироблення управлінських рішень, який цілком відповідає демократичним процедурам. Проте нерідко ухвалені в такий спосіб рішення не дають бажаного результату, не знімають гостроти суспільних проблем. Ефективнішими є рішення, ухвалені методом консенсусу (тобто згоди всіх завдяки компромісові). Виробити таке рішення зна-

чно складніше, ніж голосуванням за більшістю голосів. Для цього потрібний хоча б частковий збіг інтересів, а також наявність спільної або вищої цінності.

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

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

Надзвичайно важливою умовою підвищення ефективності управління є участь в управлінській діяльності різних категорій населення. Все це потребує вироблення механізмів включення в управлінські процеси народу, розкриття його ініціативи, що дасть відчутний імпульс радикальному оновленню суспільства.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Розкрити поняття “управлінське рішення”.
2. Назвати об’єкти та суб’єкти управління.
3. Описати процес прийняття управлінських рішень.
4. Описати послідовність прийняття управлінських рішень.
5. Вироблення управлінського рішення – це...
6. Управлінське рішення – це...
7. Публічне управління – це...
8. Повноваженість рішення – це...
9. Вироблення управлінського рішення – це...

Тестові завдання

1. Виділяють типи рішень:

- 1) інтуїтивні, засновані на судженні;
- 2) інстинктивні;
- 3) психологічні;
- 4) усі відповіді.

2. Рішення людей ґрунтуються на відчутті, що їхні дії правильні – це:

- 1) інтуїтивні рішення;
- 2) психологічні рішення;
- 3) інстинктивні рішення;
- 4) рішення засновані на судженнях.

3. В основу яких рішень покладено знання, поінформованість, логіку та раціональність мислення?

- 1) психологічних;
- 2) інстинктивних;
- 3) рішеннях заснованих на судженнях;
- 4) психологічних.

4. Рішення, які приймають раптово, як виклики на ситуацію, що виникла:

- 1) імпульсивні;
- 2) ризиковані;
- 3) психологічні;
- 4) усі відповіді правильні.

5. Обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об’єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень для визначення і реалізації державної по-

літики, державних цілей, стратегії їхнього досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня – це:

- 1) державноуправлінське рішення;
- 2) місцеве рішення;
- 3) регіональноуправлінське рішення;
- 4) немає правильної відповіді.

6. Документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються у процесі державного управління і не передбачають безпосередніх юридичних наслідків – це:

- 1) організаційні форми управлінських рішень;
- 2) реорганізаційні форми управлінських рішень;
- 3) організаційні форми адміністративних рішень;
- 4) організаційні форми судових рішень.

7. Система, яка побудована для вирішення багатоцільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкта, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління) – це:

- 1) публічне управління;
- 2) публічне адміністрування;
- 3) судове управління;
- 4) адміністративне регулювання.

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

- 1) об'єкти управління;
- 2) суб'єкти управління;
- 3) господарючі суб'єкти;
- 4) немає правильної відповіді.

9. Хто може бути представлений органом виконавчої влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності?

- 1) суб'єкт управління;
- 2) об'єкт управління;
- 3) господарства;
- 4) підприємства.

10. Строге дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління – це:

- 1) резолюція;
- 2) угода;
- 3) повноваженість рішення;
- 4) немає правильної відповіді.

11. 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 – це:

- 1) узгодження рішення;
- 2) прийняття рішення;
- 3) вироблення управлінського рішення;
- 4) усі відповіді правильні.

12. Організації спільної діяльності людей, окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти – це:

- 1) мета управління;
- 2) завдання управління;
- 3) ціль управління;
- 4) функція управління.

13. Усвідомлення того, що виникло відхилення від визначених спочатку правил – це:

- 1) виявлення проблеми;
- 2) аналіз проблеми;
- 3) оцінка проблеми;
- 4) немає правильної відповіді.

14. Що охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління, у тім числі цього етапу?

- 1) правове забезпечення;
- 2) технічне забезпечення;
- 3) матеріальне забезпечення;
- 4) організаційне забезпечення.

15. Створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності – це мета:

- 1) матеріального забезпечення;
- 2) технічного забезпечення;
- 3) психологічного забезпечення;
- 4) правового забезпечення.



Тема 8

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО

- 8.1. Теоретичні аспекти взаємодії державного та приватного секторів.
- 8.2. Еволюція теоретико-економічних засад державно-приватного партнерства.
- 8.3. Форми, моделі та технології державно-приватного партнерства.
- 8.4. Інституційне забезпечення формування державно-приватного партнерства.
- 8.5. Проблемні аспекти розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

8.1. Теоретичні аспекти взаємодії державного та приватного секторів

ПАРТНЕРСТВО 1. Добровільна співпраця двох або кількох фізичних чи юридичних осіб, фірм, корпорацій, регіональних, міжрегіональних, міждержавних організацій, що беруть участь у спільних справах, проектах, програмах. Економічне партнерство ґрунтується на взаєминах сторін-партнерів з частковою участю капіталів, спільної праці в проведенні певних операцій, проектів, програм у підприємництві на підставі дво- і багатосторонніх договорів, угод, контрактів, якими визначаються права, обов'язки, зобов'язання та відповідальність сторін, порядок і обсяг фінансової участі, порядок використання та розподілу прибутків. Для партнерства передбачені більш спрощені, ніж для підприємства з обмеженою відповідальністю, правила створення, розпуску, звітності. Партнерство поширене у сфері послуг і дрібного бізнесу. 2. Форма співробітництва фірм, компаній, що закріплюється протоколом про партнерство або договором [245].

Партнерство – це така організація господарської діяльності, коли двоє або більше осіб об'єднують своє майно, стають співвласниками створеного підприємства, спільно управляють виробництвом і власністю, розподіляють прибуток та несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями.

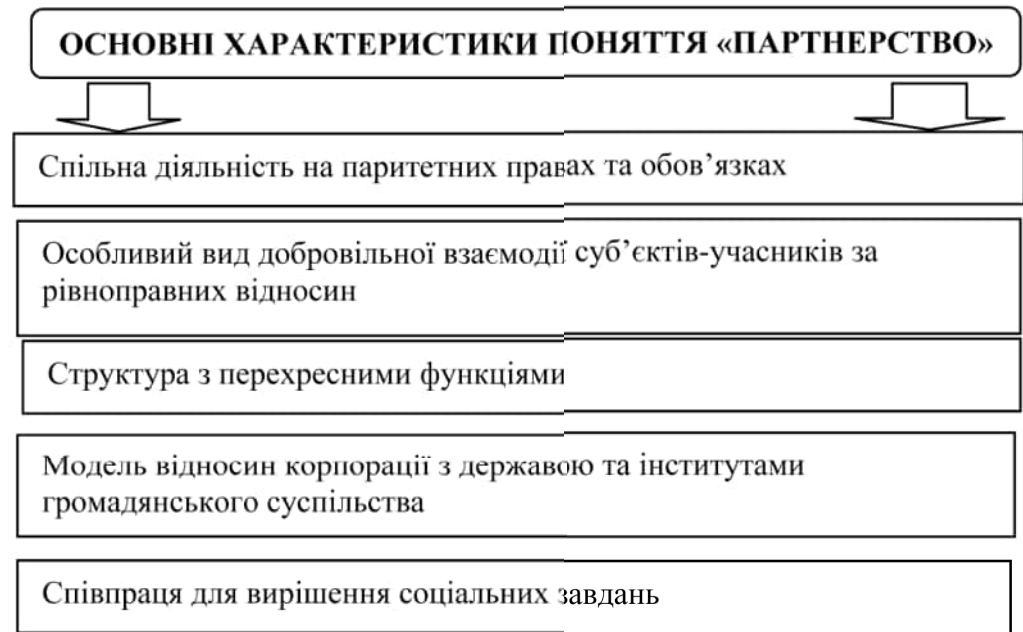


Рис. 8.1. Основні характеристики поняття "партнерство"

Партнерство як вид правових відносин існує в Україні в двох формах: договірній і корпоративній. Різновидом договірної форми партнерських відносин є державно-приватне партнерство.

Державно-приватне партнерство як якісно новий етап у розвитку ринкових відносин характеризується масштабністю, високою ефективністю використання ресурсів, схильністю до інновацій на основі запровадження різноманітних форм і методів взаємодії публічних установ і бізнесу. Взаємодія державного та приватного секторів на партнерських засадах, саме в формі державно-приватного партнерства, почалася в 70-х роках XX століття. З розвитком кризових явищ в економіках багатьох розвинених країн світу, лібералізацією економічних відносин і з розумінням того, що зусиль держави для вирішення проблем транспорту, соціальної мережі, житлово-комунального господарства, телекомунікацій, енергетики, недостатньо без залучення суттєвих обсягів фінансових ресурсів, уряди звертали-ся до великих компаній із пропозицією вигідного інвестування ресурсів. Отож, почала розвиватися взаємодія державного сектору і приватного бізнесу у формі державно-приватного партнерства. А початок її активного використання на практиці припав лише на 90-ті роки минулого століття.

Становлення та розвиток державно-приватного партнерства визначається певними базовими чинниками, які обумовили зростання партнерських форм господарювання на сучасному етапі.

По-перше, важливим напрямом лібералізації економіки, особливо в період 80-90-х років минулого століття, є приватизація державних активів. Саме державно-приватне партнерство відіграло важливу роль у цьому напрямі.

По-друге, уряди країн не мають у достатньому обсязі фінансових ресурсів для модернізації, обслуговування та розширення державної інфраструктури. Залучення приватного сектора в процеси відтворення у галузях інфраструктури – це був один із дієвих засобів вирішення інфраструктурних проблем.

По-третє, приватний сектор більш мобільний, швидкий у прийнятті рішень, здатен до нововведень, використання технологічних і технічних змін, ніж держава. Проте держава може спростити реалізацію проектів шляхом реалізації інституційних заходів, а також за рахунок фінансово-економічних важелів: субсидій, гарантій та інших видів підтримки.

Партнерство широко охоплює різні форми взаємозв'язків серед різних організацій і секторів так само як група, яка діє в межах визначених інтересів. Кожне окреме партнерство спрямоване на досягнення поставлених завдань, навіть за умов обмежених ресурсів, шляхом комбінування переваг кожного з секторів (приватного та державного) [154].

В узагальненому вигляді партнерство можна розглядати:

- як спільну діяльність кількох суб'єктів щодо досягнення стратегічних цілей, засновану на рівних правах і обов'язках, обумовлену чинниками зовнішнього та внутрішнього середовища і обмеженістю ресурсного забезпечення;
- форму самостійних підприємницьких взаємин з паритетним набором реалізованих інтересів для кожної сторони;
- формальну організаційну структуру з перехресними функціями, спрямованими на досягнення спільних цілей;
- форму взаємодії держави, бізнесу та інших учасників, засновану на принципах взаємної лояльності.

Треба враховувати також деякі специфічні особливості партнерських взаємовідносин:

- підвищення ймовірності настання ризиків;
- часткова або повна втрата учасниками самостійності;
- необхідність юридичного підтвердження спільної діяльності;
- обмеженість існуючих організаційно-правових форм реєстрації такого виду діяльності;
- значний вплив на результативність процесу існуючого рівня соціальної відповідальності бізнес-спільноти;
- обмеженість правової системи захисту від несанкціонованого проникнення тощо.

“Зелена книга” Європейської Комісії щодо державно-приватного партнерства, опублікована в 2004 році налічує чотири елементи, які зазвичай характеризують державно-приватне партнерство:

1) тривалі відносини, які передбачають співпрацю між державним партнером і приватним партнером із різноманітних аспектів запланованого проекту;

2) метод фінансування проекту, частково за рахунок приватного сектору, а частково за рахунок комплексних домовленостей між різноманітними суб'єктами. У деяких випадках можливе залучення державних коштів, причому у великих розмірах;

3) важлива роль орагнаізації-експлуатанта, яка бере участь на різноманітних стадіях проекту (проекткування, завершення, впровадження, фінансування). Державний партнер здебільшого концентрується на визначенні цілей, яких треба досягти стосовно публічного інтересу, якості наданих послуг і політики ціноутворення, а також відповідає за моніторинг дотримання цих цілей;

4) розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, до якого переходять ризики, які зазвичай бере на себе державний партнер. Державно-приватне партнерство не означає, що приватний партнер обов'язково бере на себе усі ризики, пов'язані з проектом, або навіть їх левову частку. Конкретний розподіл ризиків визначається у кожному окремому випадку відповідно до здатності сторін контролювати та впоратись із ризиком [84].

Відповідно до Зеленої книги ЄС державно-приватне партнерство регулюється загальними принципами Договору ЄС та/або правилами ЄС щодо державних контрактів і концесій.

Отож, поняття *“партнерські відносини”* влади і приватного сектора треба розглядати як спільну діяльність кількох суб'єктів/учасників для досягнення поставлених цілей, засновану на принципах ефективної взаємодії і взаємовигоди з врівноваженим комплексом взаємних інтересів, спрямованих на вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку.

Система партнерських відносин влади та бізнесу охоплює сукупність взаємодіючих і взаємодоповнюючих елементів: суб'єкти, об'єкти, принципи, форми, моделі, інструменти, механізм, які об'єднані єдиною спільною метою. Схема цієї системи зображено на рис. 8.2.

Сутність державно-приватного партнерства розкривається в процесі вирішення управлінських питань на основі децентралізації діяльності, у тім числі шляхом практичного втілення *принципу вертикальної (через зв'язок різних рівнів управління) та горизонтальної (міжгалузевої) консолідації*. Особливістю сучасної системи державного управління є передача державних функцій приватним особам державною адміністрацією та місцевою владою. Влада виходить із багатьох сфер (діяльності економічної, соціальної і громадської (громадськості)), водночас зберігаючи відповідальність публічного права за стан справ у всіх основних сферах суспільного життя й економіки. Отже, лібералізація багатьох ринків, на яких зараз переважає держава, тепер доступна іншим конкурентам вітчизняним та іноземним. Нова філософія публічного управління, виражена в механізмах суспільної допомоги, залежить від приватизації виконання суспільних завдань, за умови, якщо зазначена сфера діяльності може бути успіш-

но реалізована на ринкових умовах, немає ніяких підстав для діяльності, яку веде державний орган. Приватизація виконання державних завдань зазвичай означає, що завдання перестає фінансуватися за рахунок коштів платників податків (бюджету), тому що вартість його реалізації бере на себе зацікавлена сторона у вигляді плати різного виду. Ця нова форма співпраці між приватним та державним секторами в різних аспектах називається державно-приватним партнерством.



Рис. 8.2. Система партнерства влади та бізнесу

Мета державно-приватного партнерства полягає у взаємовигідному співробітництві влади й бізнесу, досягненні економічних інтересів сторонами на договірній основі. Учасниками договірного процесу є органи влади й територіальних громад всіх рівнів, з одного боку, і підприємці (юридичні й фізичні особи) як приватні партнери, з іншого.

Взаємодія держави й бізнесу може бути виражена різними формами. В окремих випадках органи влади організують спільне з бізнесом підприємство або підписують з приватною компанією контракт на виконання проекту. Іноді вони створюють спеціальні фіскальні, митні режими та механізми регулювання для проектів державно-приватного партнерства, що пов'язане з внесенням змін у за-

конодавчі та нормативно-правові акти. Загалом всі форми державно-приватного партнерства підпадають під одну з п'яти категорій залежно від цілей їх створення.

1. Партнерства, які призначені для прискореного виконання високопріоритетних проектів.

2. Партнерства, що забезпечують спеціалізоване управління об'єктами відповідно до довгострокових і комплексних програм.

3. Партнерства, предметом яких є сприяння у передачі нових технологій для застосовування приватним сектором.

4. Партнерства, які використовують досвід приватного сектору з акумулювання ресурсів та організації схем фінансування.

5. Партнерства, які дозволяють застосовувати і заохочувати приватно-підприємницькі методи господарювання.

Органи влади виконують у проектах державно-приватного партнерства різні функції, які значною мірою визначають успіх проекту. Вони частково фінансують інфраструктурні проекти, що забезпечують інституційне середовище їхнього здійснення, організаційну структуру, зменшують ризики шляхом гарантування повернення кредитів безпосередньо та опосередковано – за рахунок зобов'язань у закупівлі виробленої продукції за узгодженими цінами або постачання ресурсів/сировини, електроенергії тощо.

На практиці держава, залежно від соціально-економічної значущості проекту, виконує свою роль у державно-приватному партнерстві та використовує перераховані різноманітні інструменти в різних поєднаннях. Тому владі вдається пом'якшувати і нівелювати, в тім числі комерційні, ризики.

Крім прямого фінансування, держава може надавати підтримку приватному сектору в реалізації проектів державно-приватного партнерства за кількома напрямками. Зокрема, це може бути у формі гарантії активів (*equity guarantees*). Надаючи такі гарантії, уряд зобов'язується за певних умов викупити у партнера по проекту державно-приватного партнерства об'єкт за ціною, яка забезпечувала б йому прибутковість мінімальну або погоджену заздалегідь.

Пов'язані позики (*subordinated loans*). Це кредити, які видають за певних умов, у більшості випадків для розвитку певних підприємств (наприклад, малого бізнесу, автодоріг). Гарантії повернення боргу (*debt guarantees*). Уряд бере на себе зобов'язання погасити будь-який короткостроковий дефіцит, пов'язаний з основними платежами (*principal payments*) і виплатою відсотків (*interest payments*).

Гарантії доходу (*revenue guarantees*). Влада гарантує прибутковість на мінімальному рівні, що зазначається у контракті, або видає компенсацію приватній компанії, якщо її дохід стає нижче рівня, що забезпечує рентабельність. Зазвичай поріг встановлюють на рівні 10-30% нижче рівня прибутку, розрахованого на етапі бізнес-планування, і зазначають у контракті.

Гарантії обмінного курсу (*exchange rate guarantees*). Влада компенсує приватній компанії – партнеру за проектом державно-приватного партнерства зростан-

ня витрат, які пов'язані з обміном валют, якщо вони перевищують певне граничне значення.

Гранти/субсидії (*grants and subsidies*). Уряд використовує інструмент безоплатних позик, субсидій, грантів у соціально значущих секторах економіки, наприклад, у житлово-комунальному господарстві, якщо приватні компанії нерентабельні. Субсидії також надають у разі перегляду умов державно-приватного партнерства через недостатню прибутковість проекту.

Продовження концесії (*concession extension*). Підтримка бізнесу, спрямована на його більше залучення у виробничу інфраструктуру. Уряд може продовжувати термін концесії і в тих випадках, коли прибуток стає менше визначеного рівня.

Зміни договірних зобов'язань (*changes in contractual obligations*). Гнучка система контрактних відносин як один з принципів державно-приватного партнерства дає змогу вносити зміни в контракт залежно від економічних і політичних змін у країні.

Механізм державно-приватного партнерства застосовують у понад 150 країнах світу. Стимулювання світової економіки відбувається за рахунок боротьби між державою і ринком, а саме між групами осіб, які опираються у своїй боротьбі на ці два інститути. Отже, виділяють два найбільш значимі економічні суб'єкти – держава і приватний бізнес. Вони не тільки конкурують за економічний вплив, що в принципі стимулює розвиток економіки, але й покликані тісно співпрацювати для підвищення ефективності своєї діяльності. Саме такі тенденції до партнерства і визначають розвиток сучасної економіки. Головною перевагою державно-приватного партнерства в цьому контексті є гнучкість. Обумовлена економічною і соціальною доцільністю, роль держави може бути обмежена рівно настільки, наскільки це потрібно в кожній конкретній сфері, кожному конкретному регіоні, кожному конкретному проекті [34, с. 91].

Державно-приватне партнерство треба розглядати як всю сферу співпраці обох секторів з погляду доктрини функціонування держави, економіки та суспільства, а також складних організаційних заходів, які визначають послідовність дій та юридичні та фактичні дії, необхідні для досягнення поставленої мети. У підсумку це конкретні види договорів між органами державної влади та приватним сектором, які пов'язані з реалізацією конкретного інвестиційного проекту.

Особливості економічного змісту партнерських відносин влади та бізнесу:

- об'єднання загальної системи цілепокладання;
- наявність здатності до відтворення;
- спрямованість на забезпечення подальшого сталого розвитку;
- можливість регламентації взаємовідносин держави і бізнесу в нормативно-правовому аспекті;
- здатність вирішення складних суспільно значущих завдань;
- інвестиційно-інноваційна орієнтація елементів системи партнерських відносин влади та бізнесу.

У вітчизняній і закордонній науковій літературі, законодавстві й практичних матеріалах наводяться різні визначення державно-приватного партнерства (публічно-приватного партнерства). Розуміння державно-приватного партнерства у міжнародних рамках ґрунтується на “Декларації тисячоліття ООН” 2000 року та на доктрині “Монтерейського консенсусу” від 2002 року. Сутність цього механізму, як зазначається у цих документах, полягає у проведенні публічних інфраструктурних заходів, спрямованих на сталий розвиток, шляхом проектного фінансування і проектною реалізації з використанням приватних інвестицій і на умовах перенесення ризиків з публічного сектора в приватний. У світовій практиці для позначення поняття партнерства державного і приватного секторів здебільшого використовують термін *“public private partnership (PPP)”*, тобто *“публічно-приватне партнерство”*. Англomовний термін *public private partnership* у вітчизняному науковому середовищі та практиці трактується як державно-приватне партнерство.

У буквальному перекладі з англійської мови термін *“public-private”* перекладається як “публічно-приватний”, а не “державно-приватний” і розглядає саме публічну владу на центральному рівні та на місцевому. Вперше PPP з’явилося у 1992 році у Великобританії завдяки Джону Майору, який запропонував “приватну фінансову ініціативу”. Головна ідея цієї ініціативи полягала в залученні приватних підприємців до співпраці з державними органами влади для розвитку економічної та соціальної сфер. Саме ця ініціатива стала подальшою базою для публічно-приватного партнерства в багатьох інших країнах (наприклад, Австралія). Що стосується розвитку PPP в Україні, то офіційно почало свій відлік у 2010 році, з прийняттям Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

“Публічно-приватне партнерство” і “державно-приватне партнерство” мають спільне і відмінне. Відмінне: термін “public” віддзеркалює відкритість, прозорість, підконтрольність дій держави з боку суспільства, тому що насамперед йдеться про суспільний інтерес. І це дуже суттєво для західного суспільства. У вітчизняній теорії й практиці, як завжди, переважає закрита ментальність, що притаманна учасникам державно-приватного партнерства.

Багатоманіття дефініцій (табл. 8.1) партнерської взаємодії держави та приватного сектору відображають різні аспекти цього поняття. У резолюції Європейського парламенту зазначено, що досі не існує прийнятного визначення публічно-приватного партнерства для всіх країн Європи, що охопило б всі можливі форми публічно-приватного партнерства. Тому це явище може бути визначене як довгострокове, регульоване контрактом співробітництво між публічною владою і приватним сектором з виконання публічних зобов’язань (реалізації інфраструктурних проектів або надання публічних послуг), відповідно до якого наявні ресурси передаються у спільне управління, а ризики розподіляються між партнерами проекту відповідно їхньої компетенції та здатності оптимально управляти ризиками.

Таблиця 8.1

Науково-теоретичі підходи до трактування сутності державно-приватного партнерства

Автор /джерело	Визначення / сутність
1	2
ЕС (Green Paper)	Форма співпраці між державними органами і бізнесом, яка покликана забезпечувати фінансування, будівництво, реабілітацію, управління або утримання інфраструктури, а також надання послуг
Комітет ОЕСР з наукової і технологічної політики	Будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/ нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі прийняття рішення і співінвестують обмежені ресурси: гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології та інновацій
Міжнародний валютний фонд	Належить до угод, де приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги, що традиційно забезпечувались урядом; залучається в широке коло соціальних та економічних інфраструктурних проектів
Європейський банк реконструкції та розвитку	Довгостроковий контракт з приватним сектором для надання послуг державі, в інтересах держави або від імені держави
Європейська Комісія	Форма співпраці між органами державної влади та приватним сектором, яка спрямована на забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління і технічного обслуговування інфраструктури або надання послуг
<i>Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010р.</i>	Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на підставі договору в порядку, визначеному цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [206]
<i>Міністерство економічного розвитку і торгівлі України</i>	Державно-приватне партнерство в Україні – система відносин між державним та приватним партнерами, під час реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами [72]

Тема 8

Продовження табл. 8.1

1	2
<i>Міжнародні урядові/неурядові й фінансові інститути (The World Bank Group, IA REGNUM, Price Waterhouse Coopers u C'M'S' Cameron McKenna та ін.)</i>	- всі види взаємодії між державним і приватним секторами щодо формування стандартів, надання послуг і доступу до інфраструктури [311]; - засноване на угоді або контракті між державою і приватним сектором для спільної реалізації інфраструктурних проектів з можливим передаванням прав власності на отримані результати приватному сектору; - об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства, держави або органів місцевого самоврядування і приватного бізнесу на довготривалій і взаємовигідній основі; - базується на контрактних взаємовідносинах між державними структурами й представниками приватного сектора, спрямованих на збільшення ступеня участі приватного бізнесу в реалізації транспортних проектів» [312]; - це інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом, створений для реалізації суспільно значимих проектів і програм у широкому спектрі галузей – від промисловості і НДДКР до сфери послуг [227, с. 18-19]
<i>Полякова О. М.</i>	Суспільний інститут, який охоплює сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких із метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на підставі набору альтернатив поведінки [188]
<i>Кубліков В.</i>	В основу покладено усвідомлену необхідність з боку держави та з боку бізнесу в тісній і плідній співпраці в суспільно значущих галузях [228]
<i>Дідківська С.</i>	Співробітництво державного та приватного секторів у реалізації проектів розбудови державної та комунальної інфраструктури, що традиційно є у сфері компетенції державного сектору [177, с. 19]
<i>Мішенін Є.</i>	Юридично оформлена на певний термін взаємовигідна співпраця органів і організацій державної влади (державних структур) та суб'єктів приватного підприємництва відносно об'єктів, що є у сфері безпосереднього державного (суспільного) інтересу та контролю. Таке партнерство передбачає розподіл ризику та результатів між партнерами для найбільш ефективної реалізації проектів, що мають важливе державне і суспільне значення [121, с. 23]
<i>Грищенко С.</i>	Така форма співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [181, с. 42]

Продовження табл. 8.1

1	2
<i>Винницький Б.</i>	Система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, в яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж під час використання механізму приватизації. Захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [44, с. 25]
<i>Павлюк К. В. та Павлюк С. М.</i>	Як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства. [173]
<i>Шилеєницький П. І.</i>	Комплекс відносин між державою в особі її центральних та регіональних органів виконавчої влади та регіонального і місцевого самоврядування з однієї сторони, та представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства і місцевих спільнот з приводу перерозподілу повноважень щодо створення інфраструктури загального користування, виконання робіт та надання послуг, які традиційно вважались монополією держави, врегулювання між сторонами в зв'язку з цим таких питань: розподіл відповідальностей, ризиків, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проектування, будівництва, утримання, експлуатації, права власності, участь в управлінні та розподілі прибутку, що базується на принципах рівності, відкритості, недискримінації, змагальності, підвищення ефективності та мінімізації ризиків і витрат
<i>Брайловський І.А.</i>	Система взаємовигідного економічного співробітництва державного і приватного секторів економіки (з можливістю залучення третіх осіб), що їхні організаційно-юридично оформлена, заснована на розподілі ризиків між державою і приватним сектором (на покладанні ризиків на того партнера, який зможе попередити, або пом'якшити негативні наслідки) й орієнтується на одержання максимального ефекту від реалізації проектів ДПП і на задоволення інтересів суб'єктів ДПП в умовах обмеженості ресурсів окремої сторони [34, с. 93]

1	2
<i>Варнавський В. Г.</i>	Інституційний та організаційний альянс між суспільною владою і бізнесом для реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів в широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [36]
<i>Е. Р. Уайт, Б. Дезілець, О. Маслюківська, Ю. Шевчук</i>	Юридично обов'язковий для сторін контракт між особою приватного сектору та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги [85]
<i>Муцинська Н. Ю.</i>	Юридично оформлена система відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для взаємовигідної співпраці з реалізації суспільно-значущих проєктів на довгостроковій основі [157]
<i>Е. Сава</i>	Будь-яка угода, в якій державний і приватний сектор об'єднуються для виробництва і надання товарів і послуг. Тоді, наприклад, контракти, франшизи й гранти підпадатимуть під це широке визначення; - складні, багатопартнерські інфраструктурні проєкти; - визначає формальну співпрацю між бізнесом, суспільством (civil leader) та місцевими органами влади з метою розвитку територій і поліпшення умов життя населення, в рамках якого традиційні ролі держави й приватного сектора перерозподіляються [1547, с. 45-46]
<i>М. Геррард</i>	Що дає змогу використовувати капітал приватного сектора, інколи із залученням державного фінансування для поліпшення якості державних послуг або управління активами державного сектора. На його думку, ППП дає підстави державі фокусуватися на результаті – державних послугах (визначати вимоги на «вихід» (output-based approach)), – а не на процесі їх надання. Автор приходить до висновку, що механізм ППП допомагає державі використовувати більш досконалий і менш витратний підхід до управління ризиками проєкту, ніж у випадку з традиційним здійсненням проєкту державою (за якого визначають вимоги на «вхід» (input-based approach)). Враховуючи це визначення, можна зробити припущення, що ППП є альтернативним державним закупівлям способом здійснення проєкту [299, с. 49-50]

Закінчення табл. 8.1

1	2
<i>Е.Кляйн і Г.Тейсман</i>	Стійка взаємодія державного й приватного секторів, у якій розробляють спільний продукт, а послуги, ризики, витрати і прибутки розподіляють між партнерами [306, с. 137–146; 305, с. 89]
<i>Х. Ван Хем, Ю.Копеньян</i>	Довгострокова співпраця державного та приватного секторів, в рамках якої вони спільно розробляють продукт або послуги, розподіляють ризики, витрати й ресурси, пов'язані з цими продуктами або послугами. ДПП має мету не лише розробити спільний інноваційний продукт з нестандартними рішеннями, але також передбачає інституційне оновлення: оновлення методів роботи, процедур, угод і інститутів» [304, с. 604]
<i>Г.Ходж, К.Грейв</i>	Фінансові моделі, які допомагають державному сектору залучати й використовувати капітал приватного сектора для поліпшення можливостей діяльності регіонального уряду та приватних компаній, залучених у проект
<i>Д. Грімсі, М. Левіс</i>	Відносини, в рамках яких відбувається розподіл ризиків і які ґрунтуються на спільній для держави та одного або декількох приватних партнерів меті надання погодженого державою результату і державної послуги [301, с. 19]
<i>Ф. Медалл Вела</i>	Механізм, який дає змогу державним організаціям контролювати витрати щодо відтермінування платежів, щоб контролювати витрати бюджету та збільшувати можливості інвестування в соціальні проекти. Така співпраця можлива через укладання концесійних договорів між державою і приватним сектором. Зазначені договори ґрунтуються на праві експлуатації об'єктів інфраструктури приватним сектором в обмін на їх будівництво або фінансування будівництва [309]

Публічно-приватне партнерство буде відрізнятись від класичних державних закупівель через спільну реалізацію завдання обома сторонами контракту. Співробітництво не обмежується тільки виконанням послуг, постачанням або виконанням будівельних робіт в обмін на фіксований платіж, як і в звичайних державних закупівлях. Концепція “співіснування” забезпечує залучення громадської сторони до процесу надання послуг, що є предметом публічно-приватного партнерства. Обсяг цієї участі буде охоплювати взяття громадською/приватною стороною на себе деяких завдань і ризиків, а також співробітництво в досягненні мети проекту. Співпраця полягає у внесенні внеску в інвестиції. Отже, можна визначити такі особливості публічно-приватного партнерства та його складові елементи.

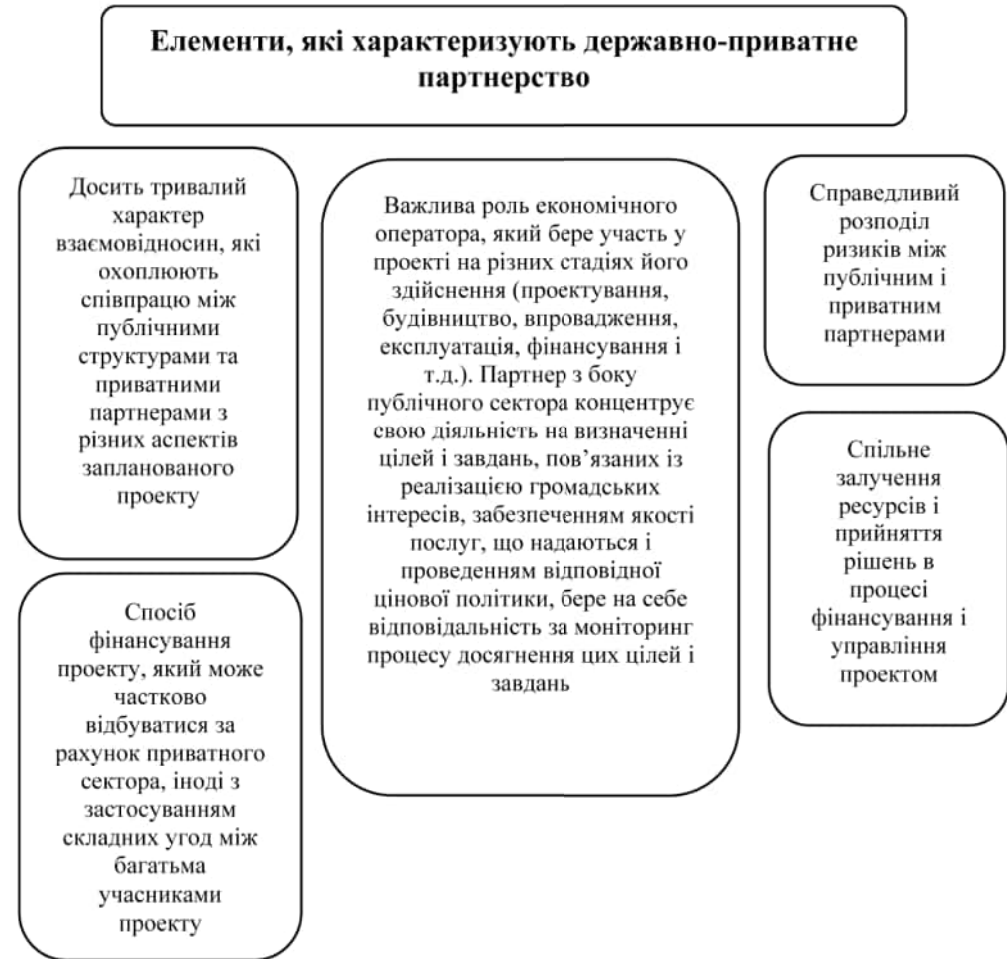


Рис. 8.3. Елементи, які характеризують державно-приватне партнерство

Особливості взаємодії публічного та приватного секторів можна розглядати в різних аспектах, зокрема, як засіб покращення інвестиційного клімату в країні, підвищення якості управління державною власністю та гармонізації приватних та суспільних інтересів (рис. 8.4.).



Рис. 8.4. Основні аспекти застосування державно-приватного партнерства

Потенційні вигоди державно-приватного партнерства

1. Більш швидкий розвиток інфраструктури та використання нововведень.
2. Підвищення ефективності в будівництві, експлуатації, управлінні за рахунок: інновацій, стимулів, більш активної інтеграції в ринок.
3. Широкий доступ до ринків приватного капіталу (на звичайних умовах кредитування та під пільгові відсотки).
4. Підвищення якості та рівня задоволення потреб користувачів (за рахунок зростання стандартів якості, посилення контролю, гарантій і відповідальності в рамках контракту).
5. Можливість для держави зайнятися своїми безпосередніми обов'язками (довгострокове планування та управління, охорона навколишнього середовища, надання дозволів і ліцензій, встановлення стандартів, нагляд, контроль, регулювання) [123].

8.2. Еволюція теоретико-економічних засад державно-приватного партнерства

Перший вагомий внесок у розробку теоретико-економічних засад державно-приватного партнерства належить меркантилізму. Для цієї течії економічної думки було характерне уявлення, що "...для організації економіки... і досягнення гармонії між індивідуальними та суспільними цілями необхідно, щоб приватне підприємництво обмежувалось і спрямовувалось у першу чергу урядом, а не ціновою системою вільного ринку" [7]. Щодо провідних принципів наукового світогляду меркантилістів, то їх у всесвітньо відомому курсі з історії економічної думки М. Блауга (1927-2011) окреслено: "...золото й скарби будь-якого ґатунку як відбиття суті багатства; регулювання зовнішньої торгівлі з метою забезпечення припливу до країни золота й срібла; підтримка промисловості шляхом імпорту дешевої сировини; протекціоністські тарифи на промислові товари, які імпортуються; заохочення експорту, особливо готової продукції; зростання населення для підтримування низького рівня заробітної плати" [27, с. 9].

Деякі представники меркантилізму, зокрема, англієць В. Петті (1623–1687) і француз П. Буагільбер (1646 –1714), яких за те, що вони протестували "...проти обтяжливості митних регламентацій" [91], "...обґрунтовано називали "ліберальними меркантилістами" " [91], започаткували класичну школу політичної економії, однією з визначальних рис якої було домінування в ній доктрини *laissez-faire*, котра передбачала максимально можливе обмеження втручання держави в економічне життя. Втім, серед найбільш впливових представників цієї школи були мислителі, не схильні до абсолютизації названої доктрини. Прихильником участі держави в розвитку інфраструктури економіки виявив себе як фундатор фізіократії – французького відгалуження класичної політичної економії – Ф. Кене (1694 –1774). Найбільш визначний представник британець А. Сміт (1723–1790) одним із трьох обов'язків держави визнав "...заснування й утримання таких суспільних установ і таких громадських робіт, що, хай і найвищою мірою є корисними для великого суспільства в цілому, не можуть, проте, своїм прибутком відшкодувати витрати окремої людини або невеликої групи людей..." [246, с. 444], зазначивши в рамках розгортання цього положення, що після спорудження судноплавного каналу, водопроводу та подібних підприємств вони "...можуть вестись, і часто насправді ведуться дуже успішно під управлінням акціонерних компаній..." [246, с. 464].

Приділив увагу питанню про державно-приватне партнерство і завершувач класичної політичної економії британський мислитель Дж. С. Мілль (1806–1873). Зокрема, він зазначив: "...державна може бути власником каналів і залізниць, не експлуатуючи їх сама; ...вони майже завжди будуть ліпше експлуатуватися компанією, яка бере в орендне користування в держави залізницю або канал на певний, обмежений термін" [151, с. 851 – 852]. Нагадаймо й про його думку, що у випадку концесії, наданої на обмежений термін, "...державна або має зберігати

за собою право відібрати на певних умовах... важливу для суспільства споруду у свої руки, або має утримувати за собою й вільно здійснювати максимум плати за проїзд або провезення вантажів і час від часу змінювати цей максимум” [151, с. 851].

Важливу роль у генезі теорії державно-приватного партнерства відіграли погляди німецького економіста Ф. Ліста (1789 – 1846), який схарактеризував вираз *“laissez faire, laissez passer”* як “...спотворене поняття, що жертвує інтересами фабрично-заводської промисловості й землеробства...” [134, с. 211] і як такий, що “...настільки ж на руку грабіжникам, шахраям і неробам, як і купцям, і уже через одне це достатньо підозрілий” [134, с. 211]. Цей економіст стверджував, що “...повного розвитку фабрично-заводської промисловості... можливо досягти лише за втручання державної влади” [134, с. 154]. Він висловлювався проти використання державою премій як постійного засобу підтримки промисловості і зазначав: “...вони можуть бути виправдані у вигляді тимчасового заохочення, наприклад, коли дух підприємливості, який заснув у нації, потребує лише поштовху й підтримки на перших порах, щоб виникла могутня й міцна промисловість... Проте це ще питання: чи не ліпше державі, навіть у таких випадках асигнувати підприємцям безвідсоткову позику й дарувати їм певні пільги або ж викликати утворення компаній, , забезпечивши їх певною частиною необхідного для них акціонерного капіталу й залишивши за приватними акціонерами перевагу в отриманні на їх капітал відсотків” [134, с. 249].

Цікаво, що один із фундаторів неокласичної політичної економії, для якої засада *laissez-faire* була провідною, засновник її Кембріджської школи А. Маршалл (1842–1924) доволі прихильно поставився до поглядів на роль держави в економіці, висловлених Ф. Лістом і його безпосередніми наступниками – представниками історичної школи політичної економії. Характеризуючи ці погляди, А. Маршалл, зокрема, писав:

“Німці люблять говорити про те, що фізіократи й школа Адама Сміта недооцінювали значення національного життя; що вони мали тенденцію жертвувати нею заради егоїстичного індивідуалізму, з одного боку, і заради млявого філантропічного космополітизму – з другого. Вони стверджували, що Лист надав величезну послугу країні, стимулюючи почуття патріотизму, яке є більш щедрим, ніж почуття індивідуалізму, і більш твердим та визначеним, ніж космополітизм. <...>

...Хоча німці відчують націоналістичні симпатії, вони виявляють у своїх дослідженнях шляхетний інтернаціоналізм. <...> Вони зіставили соціальні та виробничі явища в різних країнах і в різні століття; упорядковували їх таким чином, що вони кидають світло один на одного й сприяють тлумаченню кожного з них окремо... <...> Важко переоцінити значення роботи, яку вони та їхні соратники в інших країнах виконали, щоб простежити й пояснити історію економічних звичаїв та інститутів. <...> Німецька думка дала також поштовх вивченню... функцій держави. <...>

<...> Політичні та військові інститути німецького народу останнім часом посилили властиву їм природну тенденцію до опори більшою, ніж англійці, мірою на державне правління і меншою – на індивідуальну підприємливість” [141].

З огляду на наведені слова засновника Кембріджської школи неокласичної економічної теорії не дивно, що в А. Пігу (1877–1959), який після А. Маршалла очолив цю школу, знаходимо такі важливі, з погляду підготовки підґрунтя для формування й розвитку ідей державно-приватного партнерства, положення: 1) “для будь-якої галузі, щодо якої є підстави вважати, що внаслідок безперешкодної реалізації корисливого інтересу ресурси будуть інвестовані не в тому обсязі, який вимагається з погляду збільшення національного дивіденду, *prima facie* існує підстава для державного втручання” [179, с. 406]; 2) “...сучасні вдосконалення структури й методів роботи урядових установ дозволяють останнім здійснювати благотворне втручання в економіку в умовах, які в минулі часи робили втручання невинуватим” [179, с. 409].

Вихову роль у формуванні теорії державно-приватного партнерства відіграла поява доктрини державного регулювання економіки, автором якої був британський економіст Дж. М. Кейнс, який оприлюднив цю доктрину у своїй праці “Загальна теорія зайнятості, відсотка й грошей” (1936). Положення цієї праці, які становлять особливо значний інтерес з погляду розуміння генези теорії державно-приватного партнерства, такі: 1) “...моя критика спрямована проти неспроможності теоретичних основ доктрини *laissez-faire*, на якій я сам виховувався і якої протягом багатьох років навчав інших...”; 2) “я уявляю собі... що досить широка соціалізація інвестицій виявиться єдиним засобом, щоб забезпечити наближення до повної зайнятості, хоча це не повинно виключати всякого роду компроміси й способи співпраці держави із приватною ініціативою”; 3) “... якщо наша система централізованого контролю призведе до встановлення загального обсягу виробництва, настільки близького до повної зайнятості, наскільки це взагалі можливо, то із цього моменту класична теорія знову набуде чинності” [107].

У згаданій праці М. Блауга стверджується, що “...кейнсіанська революція означувала справжній кінець “доктрини *laissez-faire*” [27, с. 607.]. Та це дуже сильне перебільшення. Бо майже одночасно з появою кейнсіанства почався розвиток неоліберального напрямку економічної теорії, представники якого не вважали можливим піти кейнсіанських шляхом відмови від доктрини *laissez-faire*.

Термін “неоліберальний” схвалили учасники колоквіуму, який був організований в 1938 році у Парижі для обговорення книги відомого американського інтелектуала В. Ліппмана (1889–1974) “Хороше суспільство” (“The Good Society”, 1937) [250, с. 25]. Вибір цього терміна мав продемонструвати, що для отримання гідної відповіді на виклики 1930 років необхідне було не просте повернення до доктрини *laissez-faire*, а переформулювання ідей лібералізму [250, с. 25]. Щодо того, як прихильність неоліберальної економічної теорії до доктрини *laissez-faire* вплинула на погляди її представників, на взаємодію держави та приватного бізнесу, то проілюструвати це можна за допомогою наведених нижче положень однієї з

праць керівника відродження економіки Західної Німеччини після Другої світової війни Л. Ерхарда (1897–1977):

1) “...перед сучасною державою стоять сьогодні величезні завдання” [290, с. 18];

2) “...так само, як суддя на футбольному полі не має права брати участь у грі, так і держава не повинна брати в ній участь. Істотною передумовою правильної, хорошої гри є те, що гравці дотримуються певних, заздалегідь установлених правил. Те, до чого я прагну, проводячи політику ринкового господарства... це виробити порядок і правила цієї гри” [290, с. 132];

3) “...у завдання держави не входить безпосереднє втручання в господарство, в усякому разі до тих пір, поки цього не потребує саме господарство. Так само не вміщується в рамки заснованого на підприємницької самостійності господарства діяльність самої держави в ролі підприємця. Із цього положення, природно, випливають певні наслідки для господарства в тому сенсі, що воно не повинно перетворювати державу на представника своїх інтересів” [290, с. 134-135];

4) “держава повинна втручатися в життя ринку тільки тією мірою, якою це потрібно для підтримання роботи механізму конкуренції або для контролю тих ринків, на яких умови цілком вільної конкуренції не здійсненні” [290, с. 161].

Інший визначний представник неоліберального напрямку економічної теорії американець М. Фрідман (1912–2006) також вдався до аналогії між повсякденною людською діяльністю та грою, щоб схарактеризувати своє бачення місця держави у вільному суспільстві. Зазначивши, що “як у грі, так і в суспільстві жодна система правил не протриває довго, якщо більшість учасників не підкорятиметься їй довгий час без зовнішніх санкцій...” і що потрібен арбітр “...для того, щоб інтерпретувати правила і домагатися їхнього дотримання...”, він наголосив: “...головні ролі, які держава відіграє у вільному суспільстві, такі: надавати засоби, користуючись якими, ми зможемо модифікувати правила; виступати посередником, коли ми по-різному інтерпретуємо зміст правил; спонукати до виконання правил тих небагатьох, хто інакше не братиме участі у грі” [268, с. 57–58]. Ці й низка інших поглядів М. Фрідмана, а також деякі ідеї багатьох інших американських неоліберальних економістів були використані урядами президента США Р. Рейгана та британського прем'єра М. Тетчер у процесі формування моделей їхньої економічної політики – рейганоміки та тетчеризму відповідно, у рамках реалізації яких відбувався досить успішний розвиток державно-приватного партнерства.

Економічна криза, яка вибухнула 2008 року, головню через безоглядне дотримання вимог неоліберальної економічної теорії, змусила багатьох зрозуміти небезпеку властивого прихильникам цієї теорії нехтування тією обставиною, що “... держава є фундаментальним, поряд із ринком, суперінститутом сучасного господарства”) [308], і актуалізувала проблему органічного поєднання безпосереднього втручання держави в економіку, зокрема здійснення нею активної промислової політики, та ринкового механізму. З огляду на це привертає увагу розроблена в Україні концепція так званого надпідприємництва, у результаті реалізації якої

має бути побудована дворівнева національна інвестиційна система, покликана сприяти технологічній модернізації української економіки. Верхній (надпідприємницький) рівень цієї системи передбачає централізоване фінансування процесу створення нових високотехнологічних підприємств, а також модернізацію вже існуючих. Такі підприємства через деякий час після створення чи модернізації мають продаватися на ринку за ціною, яка залежатиме від того, як вони працюватимуть. Продаж нових або модернізованих підприємств пов'язуватиме між собою верхній і нижній (підприємницький) рівні національної інвестиційної системи, в якій надпідприємницький рівень забезпечуватиме централізований розвиток, а підприємницький – ринкове функціонування економіки [53, с. 34].

Система, про яку йдеться, – замкнена: гроші, отримані від продажу підприємств, знову вкладаються в створення нових підприємств і модернізацію існуючих. Отже, достатньо один раз створити централізований фонд розвитку, і він за рахунок постійної циркуляції забезпечуватиме технологічний розвиток економіки протягом тривалого часу [308, с. 272–273]. Залежно від того, чи зберігається незмінною, збільшується або зменшується вартість централізованого капіталу, його відтворення може бути простим, розширеним або таким, що стискається. Навіть в цьому випадку надпідприємництво здатне різко оживити технологічний і економічний розвиток країни [308, с. 35].

Концепцію надпідприємництва можна розглядати як спробу запропонувати новий варіант неокласичного синтезу. Під тим прийнято розуміти консенсус між кейнсіанцями та прихильниками неокласичних ідей, який оформився в США в середині 1950 років [26, с. 619]. Фактично цей консенсус означав поєднання ідеї Дж. М. Кейнса про необхідність активної ролі держави в економіці з пов'язаною з неокласичною економічною теорією вірою в те, що рішення, які ухвалюють фірми та індивіди, здебільшого раціональні. У цьому випадку “...віра в раціональність не включила... віру в ефективність функціонування ринку” [26, с. 620]. Протягом певного часу заснована на неокласичному синтезі економічна політика в США була досить успішною, особливо “...за президентства Кеннеді й у перший період президентства Джонсона” [26, с. 623]. Проте з прискоренням інфляції наприкінці 1960 років теоретичні підвалини неокласичного синтезу почали дедалі більше брати під сумнів [26, с. 623–624]. Особливо ж відчутного удару завдала йому стагфляція середини 1970 років [26, с. 624], і відтоді почалася його боротьба за виживання [26, с. 623].

До важливих аспектів партнерства між державою та приватним бізнесом привернув увагу всесвітньо відомий американський економіст Дж. К. Гелбрейт (1908–2006). За ним, “загальноприйнятті відмінності між державним і приватним секторами... не мають сенсу” [59, С. 52] і “...поділ на два сектори це міф” [59, С. 53]. У контексті обґрунтування цього твердження він насамперед посилається на те, що “...у той час як Пентагон усе ще продовжують об’являти частиною державного сектора, лише мало хто візьме під сумнів, що рішення, які він (*Пентагон*, – авт.) приймає, ухвалені під впливом корпоративної влади” [59, с. 55]. У цьому ж контек-

сті він наводить подану 13 жовтня 2002 року в газеті “Нью-Йорк таймс” інформацію про допомогу корпорацій у проведенні військових навчань армії США, роботу корпоративних службовців “...за контрактом як військових вербувальників та інструкторів на заняттях позавійськової підготовки резервістів...” [59, с. 55-56], супроводжуючи цю інформацію такою ремаркою: “Для нас... те, про що повідомляє газета, мабуть, уже стало звичним...” [59, с. 55]. Також Дж. К. Гелбрейт зазначив “...наявність корпоративного контролю і над міністерством фінансів, і над політикою в царині охорони довкілля” [59, с. 54], та на те, що “...менеджери корпорацій... тісно зв’язані із президентом, віце-президентом в міністром оборони” [59, с. 54].

Те, що “державний і приватний сектори стали... єдиним цілим” [59, с. 55] за умов коли головними цілями корпоративного менеджменту є влада та самозбагачення, у тім числі й незаконне, викликає в Дж. К. Гелбрейта велике занепокоєння. Він застерігає: “Суспільство, в якому владарює економіка корпоративних злигоднів і злочинів, не здатне приносить користь, і в кінцевому підсумку воно припинить своє існування” [59, с. 84].

Великий обсяг інформації, важливої з погляду поглиблення наукової розробки проблематики державно-приватного партнерства, отримано завдяки теорії суспільних благ і дискусіям навколо її положень. Найбільш впливовий напрям цієї теорії, у розробку якої, до речі, зробили внесок представники різних течій економічної думки, головно склався в 1950 роки насамперед завдяки ідеям американського економіста П. Самуельсона (1915–2009) і близьким до них поглядам його співвітчизника Р. Макгрейва (1910–2007).

За П. Самуельсоном, суспільними є блага, “...якими всі користуються спільно в тому сенсі, що споживання кожним індивідом такого блага не призводить до зміни обсягу споживання цього блага яким-небудь іншим індивідом...” [234]. З вузлових положень двох статей, у яких він у 1954–1955 роках виклав свою версію теорії суспільних благ, випливало, що вони “...не можуть продукуватися ефективно (або навіть взагалі продукуватися) у приватному секторі” [271, с. 200]. Оскільки в назвах цих статей “...явно підрозумівається, що суспільні блага... мають продукуватися в державному секторі” [271, с. 200] і хоча “...Самуельсон чудово розумів суто теоретичний характер свого обґрунтування (за допомогою теорії суспільних благ, – авт.) державного втручання в економіку...” [270], “наприкінці 1950-х років теорія суспільних благ, розроблена Самуельсоном, стала невід’ємною частиною теорії державних витрат” [271, с. 200].

Намагання використати теорію суспільних благ для обґрунтування державних витрат зазнало критики. З-поміж моментів, до яких привертали увагу в цій критиці, найбільш серйозними видаються такі:

- 1) “з теоретичного погляду ринкове виробництво суспільних благ надає переваги у вигляді виявлених уподобань з боку попиту і стимулів для задоволення споживчого попиту з низькими витратами” [270, с. 206];
- 2) “...у приватному виробництві ймовірність виникнення інновацій більша, ніж у державному” [270, с. 206];

3) "...приватне виробництво дозволяє уникнути витрат, пов'язаних із зайвим тягарем оподаткування" [270, с. 206];

4) "...існують добре відомі проблеми стимулів, які є бар'єром для ефективності державного виробництва будь-якого типу" [270, с. 206];

5) "на емпіричному рівні ми спостерігаємо, як багато які суспільні блага, від теле- і радіомовлення до програмного забезпечення для мікрокомп'ютерів, успішно продукуються в приватному секторі" [270, с. 205 –206].

Через ці та деякі інші моменти теорія суспільних благ із часом втратила те значення, яке їй попервах надавалося в дослідженнях проблематики взаємодії держави та приватного бізнесу. На першому плані в таких дослідженнях опинилися методологічні підходи, запропоновані в рамках неoinституціоналізму – на пряму економічної теорії, що оформився в 1960–1970 роки.

Напрям цей впливає з двох загальних посилок. Одна з них, за якою "...соціальні інститути мають значення..." [105] генетично пов'язана з так званим традиційним інституціоналізмом ¹, у працях представників якого дослідження соціальних інститутів було головним. Інша ж посилка відокремлює неoinституціоналістів від традиційних інституціоналістів. Згідно з нею соціальні інститути піддаються аналізу за допомогою понять і методів, опрацьованих економічною наукою, тоді як прихильникам традиційного інституціоналізму властиве оперування понятійним апаратом і методами, запозиченими з інших сфер наукового знання [104].

Неoinституціоналізм передбачає, що "оцінки чинних інститутів повинні виходити із зіставлень не з якимись уявними конструкціями, а з альтернативами, здійсними на практиці" [105]. Урахування саме таких альтернатив в аналізі проблем взаємодії держави та приватного бізнесу сприятиме розвитку державно-приватного партнерства в нашій країні та вдосконаленню його механізму.

Головна характеристика економіки – невизначеність її перспектив, про що Дж. М. Кейнс, який був видатним фахівцем з теорії ймовірностей, писав у 1937 році так: "...невизначеними є перспектива війни в Європі, або ціна на мідь і ставка відсотка через двадцять років, або застарівання нового винаходу... Не існує наукової основи для підрахунку якоїсь імовірності цих подій. Ми цього просто не знаємо" ². Підкреслювання невизначеності економічного майбутнього є ключовим елементом такої течії економічної теорії як посткейнсіанство, представники якого вважають, що зростання цієї невизначеності призводить

¹ Його фундаторами були американські економісти Т. Веблен, Дж. Коммонс, В. Мітчелл. До кола представників традиційного інституціоналізму зазвичай зачисляють і цитованого вище Дж. К. Гелбрейта. Мабуть, більш слушною є думка, висловлена в передмові до російськомовного видання спогадів Дж. К. Гелбрейта: "Витоки поглядів Гелбрейта мають корінь у писаннях... американця Торнстейна Веблена й англійця Джона Мейнарда Кейнса..." [58, с. 8].

² Цит за: Розмаинский И. В. К формированию посткейнсианской теории государства. *Terra economicus*: Экон. вест. Рост. гос. ун-та. 2010. Т. 8, № 1. С. 14.

до зменшення вкладень у виробничі активи тривалого користування (через їхню неліквідність і тривалу окупність), наслідком чого є падіння рівнів виробництва та зайнятості³.

За посткейнсіанцями, оскільки через невизначеність майбуття економіки система ринкового капіталізму протягом багатьох років може перебувати в кризовому стані, з якого вона не здатна самостійно вийти, діяльність держави в економічній сфері повинна насамперед спрямовуватися на зменшення цієї невизначеності. Основні напрями, за якими це має відбуватися, такі: маніпулювання різними видами державних витрат – на громадські роботи, на соціальні потреби, на державні капітальні вкладення тощо; використання вмонтованих стабілізаторів (таких податків і трансфертів, які в автоматичному режимі, тобто без спеціальних державних заходів, гальмують зростання ВВП у фазі піднесення та зменшення ВВП у фазі спаду); розбудова розвинутої системи соціального забезпечення (деякі елементи такої системи одночасно є вмонтованими стабілізаторами); політика доходів (ця політика спрямована на скорочення тривалості процесу приборкання інфляції за допомогою державного контролю заробітної плати і цін або шляхом переконування бізнесу та профспілок); промислова політика; підтримка фінансової системи, наприклад, через страхування депозитів⁴.

Особливий інтерес, з погляду вирішення проблем удосконалення державно-приватного партнерства в Україні, становлять засновані на посткейнсіанському аналізі рекомендації з трансформації властивого пострадянському суспільству, у тім числі й українському, родинно-кланового капіталізму у ринковий. Ці рекомендації передбачають створення такого інституціонального середовища, за якого бар'єри входу на різні ринки будуть однаковими для всіх економічних агентів, а контракти надійно захищатиме держава; руйнування таких інституціональних пасток (неефективних стійких соціальних норм і звичаїв): ухиляння від сплати податків і корупція; інтенсифікацію формування громадянського суспільства; стимулювання появи перспективного бачення у тих, хто обіймає відповідальні державні посади⁵.

Отож, зі зробленого в цьому підрозділі огляду випливає, що в Україні в процесі вирішення концептуальних проблем розвитку в ній державно-приватного партнерства мають насамперед братися до уваги: а) позитивні й негативні аспекти досвіду, накопиченого в рамках практики тетчеризму й рейганоміки; б) концепція надпідприємництва; в) гелбрейтівська критика негативних сторін взаємодії держави та корпоративного сектора економіки; г) деякі неоінституціональні ідеї; ґ) посткейнсіанські рекомендації щодо державного втручання в економіку та трансформації родинно-кланового капіталізму в ринковий.

³ Цит за: Розмаинский И. В. К формированию посткейнсианской теории государства. *Terra economicus*: Экон. вест. Рост. гос. ун-та. 2010. Т. 8, № 1. С. 17.

⁴ Там само. С. 18–19.

⁵ Цит за: Розмаинский И. В. К формированию посткейнсианской теории государства. *Terra economicus*: Экон. вест. Рост. гос. ун-та. 2010. Т. 8, № 1. С. 23–24.

8.3. Форми, моделі та технології державно-приватного партнерства

Підходи до класифікації форм публічно-приватного партнерства в літературі неоднозначні, і проводять за різними критеріями.

Форми, в яких реалізується державно-приватне партнерство, розрізняють:

- за ступенем відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе;
- за суб'єктами, які роблять капітальні вкладення і поточне фінансування;
- за суб'єктами, що несе комерційний ризик;
- за суб'єктами, якому належать активи;
- за тривалістю співпраці.

Відмінності між різними інституціональними системами виявляються у визначенні “влади над законом” або “закону над владою”; перевазі ідей колективізму або індивідуалізму; революційному або еволюційному характері їхнього розвитку. У зв'язку з цим виділяють три **форми взаємодії держави і приватного сектора**:

1) традиційна – держава залучає бізнес до спільного рішення проблем обслуговування потреб суспільства на основі партнерства;

2) інвестиційна – спільне інвестування здебільшого в інфраструктурні проекти. Ця форма взаємодії має стратегічну спрямованість, основною метою є стимулювання економічного росту;

3) науково-освітня – нові напрями розвитку в національному, міжнародному та глобальному масштабах в умовах глобалізації виробництва й інтернаціоналізації капіталу [36].

Можна визначити такі основні чинники, які визначають форму державно-приватного партнерства в конкретних проектах:

- особливості національного законодавства;
- схеми розподілу інвестиційних ризиків;
- досвід організації контрактних відносин потрібних для партнерства;
- галузева належність проекту/виду діяльності;
- визначення платника(-ів) за послуги об'єкта та наслідків для нього(них) обраної форми.

Велику роботу зі структуризації проектів державно-приватного партнерства веде Світовий банк (World Bank). В основу цієї діяльності покладено таку класифікацію форм державно-приватного партнерства.

1. Контракти на управління й орендні договори (*Management and lease contracts*): приватна компанія отримує в управління або на умовах оренди державну власність на визначений період часу. Інвестує держава. У контракті на управління держава оплачує послуги приватного партнера та несе операційні ризики. В орендному договорі держава отримує орендну плату з орендаря, а операційний ризик лягає на приватну компанію.

2. Концесія (*Concession*): уряд надає приватному бізнесу правочинності володіння і користування існуючим об'єктом з умовою повернення і за плату згідно з договором. Державному сектору належить право власності на об'єкт (нерухомість), тоді як приватний сектор зберігає за собою права на його розширення і всі удосконалення, проведені у визначений концесійною угодою період. Приватна компанія несе операційні та інвестиційні ризики.

Верховна Рада України 3 квітня 2018 року 240 голосами схвалила в першому читанні законопроект № 8125 “Про концесії” [213]. Ефективний механізм концесії дасть змогу частково подолати найбільшу проблему українського ринку для міжнародних компаній-інвесторів – відсутність *room to invest*. *Room to invest* – це, буквально, простір, місце, ніша, в яку можна інвестувати. Річ у тім, що надто багато ринків в Україні займає держава. Щоб вирішити цю проблему, треба провести швидко та прозору приватизацію, а також створити ті самі механізми державно-приватного партнерства. Закон охоплює значну кількість сфер. Звичайно, основною галуззю його застосування стане інфраструктура: порти, аеропорти, залізниці та дороги – це те, що можна віддати у концесію найближчим часом. Втім, міжнародний досвід демонструє, що не менш успішним є державно-приватне партнерство й у інших сферах: житлово-комунальному господарстві, енергетиці, туризмі, медичній та освітній галузях. Законопроект передбачає удосконалити правове регулювання концесійної діяльності, що забезпечить чіткий механізм вибору концесіонера та підготовку до реалізації якісних проектів на умовах концесії, відповідають міжнародній практиці; систематизувати чинні закони України, які регулюють здійснення концесійної діяльності (закони України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”, “Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності”, “Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності”); гармонізувати законодавство про концесії з законодавством про державне приватне партнерство; усунути неточності і правові колізії, які були виявлені в ході практичного застосування чинних законів України у сферах державно-приватного партнерства та концесій.

Закон пропонує чітке розмежування регулювання концесії та інших форм здійснення ДПП; єдина процедура ініціювання та прийняття рішення щодо здійснення ДПП, для всіх форм ДПП, у тім числі концесії; запровадження прозорої процедури вибору концесіонера (концесійний конкурс, конкурентний діалог), що відповідає найкращій міжнародній практиці, зокрема, “Типовими законодавчим положенням щодо проектів в галузі інфраструктури, які фінансуються з приватних джерел”, ЮНСІТРАЛ; можливість залучення радників і незалежних експертів для підготовки проектів ДПП у формі концесії; додаткові гарантії для концесіонерів і кредиторів, зокрема, передбачення концесійним договором права заміни концесіонера на іншого концесіонера; спрощення процедур виділення земельних ділянок для проектів ДПП у формі концесії; особливості концесії на ринках, які

перебувають у стані природної монополії; особливості концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг; процедуру трансформації оренди в концесію у разі відповідного звернення з боку орендаря; можливість передачі вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням концесійного договору, міжнародному комерційному або інвестиційному арбітражу; можливість ініціювання концесії потенційним концесіонером; чіткий механізм контролю та моніторингу за виконанням концесійних договорів; чітке регулювання права власності на об'єкт концесії, метою якого є збереження за державою/територіальною громадою права власності на об'єкт концесії.

3. Проекти, які передбачають нове будівництво (*Green field projects*): приватна компанія будує й експлуатує нові виробничі потужності протягом терміну, визначеного контрактом.

4. Часткова приватизація активів (*Divestiture*): приватна компанія купує частину пакету акцій підприємства, що перебуває у державній/муніципальній власності. Управління підприємством може переходити до приватної компанії або залишатися за державою.

Зауважимо, що єдиного критерію для класифікації форм державно-приватного партнерства у вітчизняній і зарубіжній літературі не існує. Це стосується і класифікації моделей державно-приватного партнерства. У сучасних умовах партнерство все частіше розглядається не в двосторонньому плані (між державним і приватним сектором), а як багатостороннє співробітництво, в яке залучені: державний, муніципальний і приватний сектор, міжнародні організації, академічні кола, неурядові організації – третій сектор.

Таблиця 8.2

Співвідношення форм публічно-приватного партнерства та розподіл ризиків

Форми / ризики	Управління та експлуатація	Оплата послуг	Інвестування	Власність на активи
Контракт	Влада	Влада	Влада	Влада
Договір на управління	Приватний партнер	Влада	Влада	Влада
Договір оренди	Приватний партнер	Приватний партнер	Влада	Влада
Концесія (концесійна угода)	Приватний партнер	Приватний партнер	Приватний партнер	Влада
Приватизація	Приватний партнер	Приватний партнер	Приватний партнер	Влада (приватний партнер)

Державно-приватне партнерство використовує різні технології, які застосовують у різних формах, основною з яких є договір на розробку та спільну реалі-

зацію різних проектів, у тім числі на підставі новітніх управлінських технологій і передусім – проектного менеджменту. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробило рекомендації з питань підготовки проектів державно-приватного партнерства (ДПП) [72], які охоплюють такі технологічні етапи.

1. Визначення проекту або об'єкта, який може зацікавити потенційного приватного партнера або інвестора.

2. Проведення аналізу ефективності застосування ДПП.

3. Підготовка техніко-економічного обґрунтування (бізнес-плану) проекту.

4. Підготовка пропозиції щодо здійснення ДПП згідно з затвердженою формою та подання її державному партнеру.

5. Підготовка та погодження конкурсної документації з визначення приватного партнера майбутнього проекту.

6. Підготовка проекту угоди державно-приватного партнерства.

7. Проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

8. Підписання угоди державно-приватного партнерства між державним партнером і переможцем конкурсу.

9. Процедура вступу до прав управління проектом ДПП.

Існує безліч **моделей публічно-приватного партнерства (типів концесійних угод)**, найпоширенішими з яких є:

BOT (Build – Operate – Transfer) – у цьому випадку участь приватного інвестора обмежується будівництвом та експлуатацією інвестицій (наприклад, доріг) на обмежений проміжок часу, а потім його передачею (враховуючи права експлуатації) публічним органам. Зазвичай концесійні схеми BOT використовують під час будівництва автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів та інших об'єктів, які потребують значних капіталовкладень, проте мають залишатись у власності держави.

BTO (Build – Transfer – Operate) – “будівництво – передача – управління”. Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера.

BOO (Build – Own – Operate) – “будівництво – володіння – управління”. Найважливіша особливість цієї моделі публічно-приватного партнерства – необхідність збирати винагороди від приватних партнерів для інвесторів (в інших моделях публічно-приватного партнерства плата може бути або може не стягуватися). У системі BOO необхідність стягувати плату пов'язана з тим, що з початку дії контракту власник інвестиції є приватним партнером. Щоб зберегти його, він має отримувати доходи від користувачів. Договір між державними та приватними організаціями не передбачає передачі права власності на об'єкти, що будуються та

експлуатуються приватним партнером, до державної влади в будь-який час протягом контракту або після його завершення.

BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – “будівництво – володіння – управління – передача” передбачає, що концесіонер будує об’єкт, експлуатує, володіє об’єктом протягом певного строку, після закінчення якого об’єкт переходить у власність держави.

ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – “реконструкція – управління – передача”. Ця схема аналогічна BOT, тільки замість будівництва нового об’єкта передбачена реконструкція існуючого.

DBFO (Design – Build – Finance – Operate) – “проектування – будівництво – фінансування – експлуатація”. В цьому випадку під час виконання зобов’язання приватний інвестор надає фінансові ресурси для його реалізації, тоді як витрати на поточну операцію можуть покриватися державною субсидією. Через певний час, як і в BOT, право власності переходить до органів державної влади. В Європі, Латинській Америці та Азії таку схему зазвичай використовують для розроблення нових проектів платних доріг.

BDO – Build – Develop – Operate / Будівництво – Розвиток – Управління.

BOR – Build – Operate – Renew / Будівництво – Управління – Відновлення.

BTL – Build – Transfer&Lease / Будівництво – Передача в лізинг.

DBFM+O – Design – Build – Finance&Maintain + Separate Operations / Проектування – Будівництво – Фінансування – Експлуатація і Управління.

DBFMOT – Design – Build – Finance – Maintain – Operate&Transfer Проектування – Будівництво – Фінансування – Експлуатація – Управління – Передача.

MMO – Modernize – Maintain&Operate / Модернізація – Експлуатація – Управління.

Публічно-приватне партнерство набагато ширше явище. Це стосується, наприклад, виконання послуг, які є публічними завданнями, і не потребують виконання будівельних проектів.

У випадку послуг найпростіша модель – **MO (keep – operate – manage)**. У таких моделях приватний партнер відповідає за підтримку й управління інфраструктурою. Державний партнер виконує наглядові функції.

Різноманітність моделей публічно-приватного партнерства визначає різноманітність їхнього застосування. Проте варто пам’ятати, що це не теоретично побудована модель, але правова основа, яка дає змогу конкретно виконувати громадські завдання, у тім числі через співпрацю з приватним партнером, визначає можливість використання публічно-приватного партнерства. Ці моделі, які дають певний погляд на сфери, в яких відбувається партнерство, однак не можуть бути початковою точкою для оцінки принципів роботи публічно-приватного партнерства, а також не визначати його масштаби.

Різноманіття моделей державно-приватного партнерства пов’язано з особливостями країни і сферою застосування. Залежно від обраної моделі партнерства (як і від інших чинників) існування та масштаб державної допомоги залежить від нього.

Відмінність проектів публічно-приватного партнерства від інших проектів. Публічно-приватне партнерство як альтернатива традиційним методам здійснення публічних завдань, відрізняється від них головню через обмеження виконавчих функцій державних установ та їх повне переведення приватному партнерові. Отож, адміністрація (державні суб'єкти) бере на себе роль програмування та моніторингу виконання громадських завдань, тоді як економічні функції виконує приватний партнер. Здається, саме завдяки цій причині публічно-приватне партнерство розвивається швидше в англосаксонській системі, ніж у континентальній Європі, де виконавчі функції адміністрації мають глибше коріння. Реалізація типового, багатогранного проекту (враховуючи інвестиції та його використання в суспільних цілях) за традиційним методом, без використання публічно-приватного партнерства, полягає самостійній реалізації таких етапів реалізації державною установою:

- а) надання всіх фінансових коштів, потрібних для виконання зобов'язання;
- б) підбір виконавця проекту з використанням механізмів використання державних коштів;
- в) контроль за виконанням інвестиційного проекту та його прийняття;
- г) підбір інвестиційного партнера;
- д) контроль за контрактом для збору та виплати узгодженої винагороди;
- е) незалежна експлуатація інвестицій, взятих підрядником, або вибір відповідно до положень закону про державні закупівлі другого підрядника, який виконує замовлення, що полягає у задоволенні громадської потреби у винагороді, визначеної на підставі тендеру.

8.4. Інституційне забезпечення формування державно-приватного партнерства

Серед моделей державно-приватного партнерства європейських країн важко виділити конкретну закономірність формування та розвитку державно-приватного партнерства. Основними країнами, які досягли високого рівня розвитку в цій сфері, вважають Великобританію, Францію та Німеччину.

Основою для побудови державно-приватного партнерства стає створення сильної інституційної та законодавчої бази. Для успішної реалізації державно-приватного партнерства треба привести в дію складний механізм, складовими елементами якого є:

- інституціональний – розробка й прийняття нормативно-правової бази, що стимулює державно-приватне партнерство та забезпечує розвиток секторів, організацію контролю за виконанням законів і прийнятих рішень;
- економічний – захист власності, створення реальних умов для вільної діяльності, підвищення рівня життя населення, скорочення соціальної диференціації, розробка ефективних механізмів здійснення соціального інвестування й роз-

поділу фінансових ресурсів, закріплення ринкових відносин у сфері партнерства, облік витрат і вигод при реалізації соціального інвестування;

- організаційний – стимулювання розвитку комерційного, а також посилення взаємодії всіх його складових, створення організацій для реалізації технології взаємодії секторів;

- інформаційний – прозорість інформації про розвиток ринку соціального інвестування, грантоотримувачів і грантодавців;

- духовно-психологічний – посилення моральних критеріїв у проведенні реформ, повага до закону і прийнятих соціальних норм.

Інституційне середовище взаємодії держави та приватного сектору охоплює всю сукупність формальних і неформальних інститутів, які забезпечують координацію господарської діяльності суб'єктів.

До формальних інститутів партнерства зачисляють: загальне законодавство, регулятивні норми і правила; дієва нормативно-правова база, яка захищає інтереси бізнесу й одержувачів послуг і забезпечує можливість участі приватного сектору в процедурах, які захищають його права і гарантують доступ до процесу прийняття рішень; політичні рішення, пов'язані з реалізацією проекту, а також спеціалізовані фінансово-економічні установи, що забезпечують спільні проекти інвестиційними ресурсами; організації, що проводять експертизу, і структури, які є виразником думки третьої сторони партнерства – споживача його послуг.

Крім формальних економічних інститутів, які обумовлюють ефективність функціонування державно-приватного партнерства, існує і велика кількість неформальних правил, звичаїв, традицій: етика бізнесу, трудова етика, політична активність тощо. Ці інститути повторюють форми людської взаємодії і є продовженням, розвитком і модернізацією формальних правил, соціально санкціонованими нормами поведінки, внутрішніми обов'язковими для виконання стандартами поведінки. Неформальні умови державно-приватного партнерства охоплюють національні особливості, що склалися у взаємовідносинах держави і бізнесу, культуру господарювання. Культура відносин у цьому партнерстві передбачає реалізацію цінностей свободи, рівноправності, економічної самостійності. Вона, з одного боку, є частиною економічної культури суспільства, з іншого – охоплює соціальну відповідальність та етику бізнесу.

У кожній країні розроблена власна інституційна система та система законодавства у сфері державно-приватного партнерства. Найуспішнішими вважаються Великобританія, Франція, Німеччина, США. В кожній із цих країн на належному рівні розроблено нормативно-законодавчі акти, які регулюють процеси у сфері державно-приватного партнерства.

Важливим чинником ефективності формування та розвитку державно-приватного партнерства є наявність регулюючих інституцій.

У Великобританії основний регуляторний орган – структурна одиниця Казначейства, яка займається питаннями інфраструктурного розвитку країни –

Infrastructure UK (IUK). IUK зосереджує свою діяльність на довгострокових інфраструктурних проектах і сприяє довгостроковим фінансовим інвестиціям, незалежно від того, чи належать проекти до сфери державно-приватного партнерства, чи ні. Цей структурний підрозділ відіграє головну роль у організаційній політиці уряду Британії щодо питань, які пов'язані з державно-приватним партнерством, поширюючи передовий досвід та застосовуючи належні інструкції. IUK спільно з організацією “Підприємництво та зростання” створюють так звані команди витрат, які відповідальні за політику у таких сферах: транспорт, енергетика та захист навколишнього середовища, а також керують інфраструктурними стратегічними проектами [21].

Таблиця 8.3

**Міжнародна практика законодавства в частині норм у сфері
державно-приватного партнерства**

Країна	Законодавчі акти, що регулюють відносини державно-приватного партнерства
Великобританія	Загальні норми цивільного права, що регулюють договірні відносини у сфері державно-приватного партнерства
Німеччина	Закон “Про розвиток публічно-приватного партнерства”, норми цивільного права
Франція	Норми цивільного права
США	Нормативно-правові документи на муніципальному рівні

У Німеччині державно-приватне партнерство застосовують досить давно в проектах кооперативного будівництва. Важливим кроком стало створення у 2001 році міжміністерської робочої групи для приватного фінансування інфраструктури. У 2002 році було утворено Центр державно-приватного партнерства та Дорадчу групу, які займалися вирішенням питань державно-приватного партнерства. До поточних функцій групи зараховують консультування органів державної влади, організація початкової стадії і підтримка пілотних проектів. На місцевому рівні питаннями державно-приватного партнерства займаються органи управління муніципалітетом [21].

Найважливішою подією у формуванні інституційної структури державно-приватного партнерства Німеччини стало створення державно-приватної консультативної спілки Partnerschaften Deutschland, яка перейняла роль центрального осередку планування, координації та консультування в рамках державно-приватного партнерства. У структурі спілки 60% займає приватний капітал, інші 40% належать холдингу, який перебуває у власності приватних (65%) і державних структур (35 %) [20]. Для поєднання інтересів уряду та приватного сектору у Німеччині створюються Центри публічно-приватного партнерства, метою діяльності яких є активне впровадження на практиці механізмів партнерства на всіх рівнях влади [21].

Французька модель державно-приватного партнерства дещо відрізняється від англо-американської та має свої особливості. Єдиного закону, який би регулював всі форми державно-приватного партнерства у Франції, немає. Кожна форма регулюється різними нормативно-правовими актами і нормами адміністративного та цивільного права. Наприклад, Закон Франції № 2002-1094 від 29 серпня 2002 р., відомий як LOPSI, дозволяє приватному сектору брати участь у проектуванні, будівництві, фінансуванні та обслуговуванні об'єктів для потреб правосуддя, правоохоронних органів, армії і Міністерства оборони; Постанова уряду № 2003-850 від 4 вересня 2003 р. дозволяє приватному сектору брати участь в аналогічних контрактних схемах, проте в секторі охорони здоров'я [20]. Міністерство фінансів Франції ініціювало створення Центру розвитку державно-приватного партнерства Франції (Mission d'Appui aux PPP – MAPPP). Основною метою MAPPP стало сприяння виконавчим органам державної влади (як ініціаторам проектів державно-приватного партнерства) у підготовці та реалізації проектів державно-приватного партнерства на всій території Франції. Центр утворено як структурний підрозділ Міністерства фінансів. Основні функції MAPPP такі:

- розробка методології проведення державних закупівель та оцінки проектів державно-приватного партнерства;
- перевірка комплектності документів на відповідність аналізованих проектів у рамках державно-приватного партнерства юридичним, фінансовим і якісним вимогам;
- перевірка достовірності та коректності представленого техніко-економічного обґрунтування проектів;
- допомога у виборі приватних консультантів;
- проведення комплексної оцінки проекту перед його остаточним затвердженням у Міністерстві фінансів.

В останні кілька років найбільша кількість проектів державно-приватного партнерства реалізується у сфері будівництва та обслуговування доріг, а також водозабезпечення. Загальними ознаками існування системи державно-приватного партнерства у Франції є поширеність його масштабів, використання форм комплексних концесій і активна присутність держави у реалізованих проектах [20].

У США тісна співпраця влади та представників приватного сектору набула широкого поширення на муніципальному рівні. Це обумовлено тим, що у переважній більшості штатів державно-приватне партнерство регулюється чинними нормативно-правовими документами за галузевою ознакою. Основний інститут, який відповідає за розвиток державно-приватного партнерства у країні, – утворена у 2005 році Національна рада з питань державно-приватного партнерства (The National Council for Public-Private Partnerships). Національна рада є комерційною організацією у складі уряду. Вона сприяє впровадженню державно-приватного партнерства на всіх рівнях державного управління і створює умови для налагодження співробітництва між державним і приватним секторами у соціально значущих для населення сферах [20].

Рада вирішує такі завдання: проводить загальне інформування для популяризації заходів державно-приватного партнерства; сприяє інформаційному обміну між державою і приватним сектором у частині практичної реалізації ДПП; проводить навчальні семінари та тренінги з ДПП; забезпечує методологічну підтримку в ході підготовки і реалізації міжнародних проектів ДПП; виконує аналіз нормативно-законодавчої бази, якою врегульовується ДПП.

Крім того, у США функціонує низка інших організацій, пов'язаних з розвитком партнерства: у сфері розвитку транспортної інфраструктури (Федеральне агентство автомобільних доріг – Federal Highway Administration), у сфері підтримки міжнародних проектів (Агентство підтримки глобальних ініціатив – Department of State: Global Partnership Initiative і Корпорація тисячоліття – The Millennium Challenge Corporation (MCC)), а також регіональні центри ДПП. За даними Національної ради з державно-приватного партнерств (National Council for Public-Private Partnership), у США з 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водогони, каналізація, прибирання сміття, шкільна освіта, експлуатація автостоянок тощо) у кожному населеному пункті комерційні фірми залучають у середньому для виконання 23 видів. Участь приватного бізнесу у подібних проектах дає змогу місцевій владі економити від 20 до 50% бюджетних коштів. США – єдина країна з повністю приватною мережею телекомунікацій та одна з небагатьох країн, що не має державних підприємств у галузі нафтової, газової та сталеливарної промисловості. Національні парки та лісопарки, які перебували в управлінні відповідних державних служб, тепер також управляють приватні організації [20].

Отже, без урахування дії інституційного середовища державно-приватного партнерства неможливо визначити найважливіші напрями його розвитку, а також ті орієнтири, на підставі яких відбувається формування і відбір найбільш ефективних економічних і соціальних інститутів. З огляду на це, першочерговим завданням на шляху до формування ефективної системи державно-приватного партнерства для будь-якої країни має стати розробка належної законодавчої бази та створення органів, які займатимуться питаннями державно-приватного партнерства.

8.5. Проблемні аспекти розвитку державно-приватного партнерства в Україні

В Україні ще немає прикладів запровадження публічно-приватного партнерства, бо в жодному з проектів не бере участі громадянське суспільство, яке, безумовно, братиме участь у проектах тільки тоді, коли вони стосуватимуться безпосереднього рівня та якості їхнього життя. Тобто, якщо проект буде цікавим для громадянського суспільства, а волонтерська робота допоможе громадянам отримати доступ до ресурсу або інструменту управління проектом (певні права волонтерів будуть визначені в договорі), хоча деякі з них можуть поліпшити і свій

фінансовий стан (принаймні через краудфандинг), тільки тоді в країні, можливо, виникнуть такі проекти.

Тим більше, що таке партнерство взагалі на загальнонаціональному законодавчому рівні ще не закріплено. Наразі в Україні існує Спільнокошт – онлайн-вий інструмент фінансування проектів, який пропонує соціальним інноваторам і творчим людям звернутися за підтримкою до аудиторії, яка зацікавлена в реалізації їхнього проекту, але навряд чи знайдуться люди, які будуть вкладати кошти в інноваційний розвиток вугільного підприємства або будь-якого іншого промислового підприємства [84]. Це підтверджує і світова практика публічно-приватного партнерства, оскільки майже всі вони соціально орієнтовані, спрямовані на вирішення глобальних проблем, передусім на подолання певної хвороби або бідності. Прикладами таких партнерств є: “GAVI Alliance” (“Global Alliance for Vaccines and Immunisation – “Глобальний альянс з вакцин та імунізації”) та “Global Water”, які займаються не тільки гуманітарними поставками води до найбідніших країн світу, але і питанням голоду загалом [245].

В Україні ж Законом України “Про державно-приватне партнерство” закріплено нову і невипробувану економічну модель державно-приватного партнерства, яке скоріше можна назвати складовою частиною публічно-приватного партнерства. З усіх форм ДПП в Україні найбільшою популярністю користується концесія. Ця тенденція збігається зі світовою. В Україні протягом останніх кількох років існує підвищений інтерес до державно-приватного партнерства як механізму залучення приватного інвестиційного капіталу, знань і досвіду для забезпечення послугами, які надаються державними та місцевими органами влади, утримання і будівництва об’єктів інфраструктури.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на засадах державно-приватного партнерства:

- на 1 січня 2017 року на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 186 договорів (укладено 154 договорів концесії, 32 договір про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства);
- на 1 січня 2018 року на засадах державно-приватного партнерства, за уточнюючими даними, на підконтрольній Україні території було укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 (157 договорів концесії, 24 договори про спільну діяльність, один договір державно-приватного партнерства), а 9 договорів не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 3 договори – розірвано, 2 договори – призупинено);
- на 1 липня 2018 року укладено 192 договори, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується).

Зазначені договори реалізувалися або реалізуються у таких сферах господарської діяльності: оброблення відходів; збір, очищення та розподілення води; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових

смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їхні інфраструктури; виробництво, транспортування і постачання; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їхні видобування.

В Україні сьогодні державно-приватне партнерство активно впроваджується як нова форма співпраці держави та бізнесу. Незважаючи на досить велику кількість проектів існує багато бар'єрів, які перешкоджають ефективному формуванню та реалізації механізму державно-приватного партнерства. Взаємодія державного та приватного секторів гальмується через відсутність належної законодавчої бази, непослідовність і безвідповідальність українських чиновників за прийнятими рішеннями, недостатній рівень фінансового стимулювання приватного партнера для участі у спільних з державою проектах.

Нормативно-правова база регулювання державно-приватного партнерства в Україні дуже складна, багаторівнева та бюрократизована. В умовах високого рівня корупції така нормативно-правова база створює ризики для ефективного використання державно-приватного партнерства для активізації інвестиційної діяльності. Відповідно до передбачених нормативними актами процедур і методик, ще на етапі до підписання угоди потрібно пройти складні процедури узгоджень та оформити значні обсяги пояснювальної інформації, отримати велику кількість дозволів. На рівні невеликих населених пунктів може просто не бути відповідних фахівців і коштів на проведення всіх цих робіт. Водночас, якщо цим займатиметься приватний інвестор, то він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно з затвердженим порядком спочатку треба підписати контракт про державно-приватне партнерство та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності самого партнерства.

Для ефективного функціонування державно-приватного партнерства потрібний сильний державний сектор, який здатний адаптуватися до нової ролі і освоювати нові компетенції. Зокрема, система партнерства потребує спеціалістів, які є фахівцями в створенні й управлінні партнерством, компетентні у проведенні переговорів, управлінні контрактами і аналізі ризиків.

Однією з основних проблем, з якими стикаються всі держави, які розвивають державно-приватне партнерство, це вироблення процедур і стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування його та започаткування нових інститутів, зокрема, створення нового типу державної та громадської експертизи, що сприятиме реалізації проектів і відстежуватиме їхню результативність.

Проблема фаховості органів публічної влади пов'язана не лише з низькою оплатою праці державних службовців, а й відсутністю відповідного методичного інструментарію для прийняття правильних рішень.

Перешкодою для залучення довгострокових інвестицій є насамперед висока вартість фінансування, низька кредитоспроможність регіонів, брак добре опра-

цьованих і привабливих для інвестування проектів, а також недостатня кількість учасників на ринку для забезпечення конкурентоспроможності [33, с. 17].

Складністю характеризується і інституційна структура державно-приватного партнерства та великий обсяг обов'язків окремих органів державної влади (табл. 8.4).

Таблиця 8.4

Функції центральних органів влади України у сфері державно-приватного партнерства

Установа	Основні ролі та обов'язки
1	2
Кабінет Міністрів України	Приймає рішення щодо здійснення проектів стосовно об'єктів державної власності та надання державної підтримки для здійснення проектів щодо об'єктів комунальної власності
Профільні міністерства, центральні органи влади, органи місцевого самоврядування	Підготовка проектів, які безпосередньо впливають з їхніх основних функцій; - перегляд і прийняття рішення щодо пропозицій, поданих агентствами та іншими установами, які є під їхнім контролем, для розробки проектних пропозицій; - проведення технічної та економічної оцінки пропозицій щодо партнерства; - подання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі відібраних проектних пропозицій стосовно державно-приватного партнерства; - контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів, які належать до сфери їх управління
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Розгляд пропозицій щодо проектів державно-приватного партнерства та погодження висновків за результатами аналізу ефективності для об'єктів державної власності та комунальної власності (в разі державної підтримки); - перевірка виконання договорів, укладених у рамках партнерства; - підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у державно-приватного партнерства; - проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; - розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню партнерства, вжиття заходів для їх виконання; - сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у державно-приватно партнерстві; - сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами

1	2
	- моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, у тім числі оцінка та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках партнерства; - моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тім числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; - проведення в межах повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи; - участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; - облік договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; - подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, щодо об'єктів державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів
Міністерство фінансів України	Погодження аналізу ефективності для об'єктів державної власності та для об'єктів комунальної власності в разі необхідності надання державної підтримки; - погодження проекту рішення КМУ про здійснення державно-приватного партнерства для об'єктів державної власності; - планування видатків для надання державної підтримки здійсненню партнерства при складанні проектів Державного бюджету України; - моніторинг здійснення концесійних платежів для об'єктів державної власності
Фонд державного майна	Реєстр державних концесій, у тім числі концесійних платежів, передбачених договором; - реєстр концесій щодо об'єктів комунальної власності (реєстрація не є обов'язковою)
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	Реєстр концесій об'єктів права комунальної власності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення
Міністерство енергетики і вугільної промисловості	Реєстр концесій об'єктів паливно-енергетичного комплексу права державної власності

Сьогодні структура управління державно-приватного партнерства в Україні не відповідає вимогам світового ринку. Система партнерства має ґрунтуватися на принципах працюючої системи управління державними інвестиціями. Донедавна система належної оцінки проектів була майже повністю знехтувана. Той факт, що існуючий Закон “Про державно-приватне партнерство” потребує оцінки, а інші правові інструменти її не вимагають, є впливовим фактором не використовувати Закон для реалізації проекту. Проекти, які мають такі ж характеристики, що й державно-приватне партнерство, можуть надходити на розгляд до Міністерства економічного розвитку і торгівлі та до Міністерства фінансів різними шляхами. Вони можуть бути структуровані як традиційні державні інвестиційні проекти з притаманною їм формою оцінки або як договори концесій. Все це унеможлиблює проведення повномасштабного національного огляду та негативно впливає на систему управління державними інвестиціями, у тім числі державно-приватного партнерства. Це також унеможлиблює впровадження стратегії раціонального відбору проектів. В липні 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову “Про порядок відбору державних інвестиційних проектів”, що визначає процес підготовки, оцінки та відбору традиційних державних інвестиційних проектів для фінансування їх з державного бюджету – її реалізація, яка базуватиметься на спроможності її застосовувати, є ключем для досягнення подальшого прогресу у проведенні реформи управління державними інвестиціями [33, с. 17].

У сфері управління державними інвестиціями Україні бракує декількох ключових елементів, які класифікували б її як країну з кращою практикою у міжнародному контексті. Не вистачає стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції приватної компанії можуть розглядатися як державні інвестиції; стабільної нормативної бази для ДПП і чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління традиційними державними інвестиціями і ДПП. Крім того, при формуванні загальної системи управління державними інвестиціями дуже важливо визнавати, що ДПП часто передбачають фінансові ризики, й Уряду треба створити можливість управляти ними для забезпечення відповідності цієї системи глобальному ринку ДПП. Отож, Україна має продовжити розвиток і проведення глибоких реформ у цій сфері.

Уряд України має визначити національну стратегію з чіткими пріоритетами щодо економічної та соціальної інфраструктури й мотивуючими цілями для поліпшення послуг. У цій програмі має бути врахована реалістичність досягнення поставлених завдань, зважаючи на макроекономічні прогнози та на цілі залучення капіталу національного й іноземного приватного секторів. Цей документ має визначати достовірний портфель проектів на період не менше 10 років і має бути поділений на галузеві програми.

Міністерство економічного розвитку та торгівлі розглядає й оцінює проектні пропозиції, які відповідно до законодавства можуть претендувати на державну

підтримку. Окремі з цих пропозицій не можуть бути класифіковані як проекти державних інвестицій у контексті певних країн [20].

Багато приватних компаній подають проектні пропозиції щодо державної фінансової підтримки проектів, незважаючи на той факт, що важко визначити користь від таких проектів для суспільства. Багато з них повинні розглядатися як надання субсидій підприємствам. Це ускладнює оцінку справжнього масштабу та характеру державних інвестицій в країні.

Оскільки здатність аналізувати, оцінювати, організовувати переговорний процес та управляти проектами державно-приватного партнерства в Україні є дуже слабкою, виникає необхідність запровадити суттєву програму підвищення інституційної спроможності, зокрема для центральних державних інституцій, які мають певні повноваження у цій сфері. Це має бути підтримано урядовими зобов'язаннями щодо проведення необхідних реформ і підвищення стабільності працевлаштування в таких центральних інституціях. Уряд України не матиме жодних шансів стосовно розвитку потенціалу у сфері управління державними інвестиціями та ДПП, а також розвитку інституцій, якщо збережеться поточний рівень і частота переміщення персоналу.

Реалізація державно-приватного партнерства має сенс лише тоді, коли витрати на нього є зрозумілими, порівнюючи їх з тими, що будуть у разі реалізації цього проекту іншими способами. Потрібні методичні рекомендації (інструкції) для оцінки раціонального використання коштів. Такі інструкції повинні вимагати оцінку комплексного впливу витрат за проектом протягом всього періоду дії договору ДПП. Зазначена оцінка має виконуватися під час процесу відбору. Інформація, зазначена в проектних пропозиціях, має охоплювати повну вартість капіталовкладень і майбутні витрати на експлуатацію й обслуговування, які є достатніми, щоб активи відповідали чинним стандартам. Існує потреба в чітких методичних рекомендаціях (інструкціях) і критеріях прозорого відбору для різних методів реалізації проектів. Брак критеріїв відбору, крім іншого, відкриває шлях для проектів, запропонованих політиками, для забезпечення їх фінансування без проведення відповідного аналізу, попереднього економічного обґрунтування або оцінки відповідно до базової форми обґрунтування. Затвердження критеріїв для відбору традиційних державних інвестиційних проектів є кроком у правильному напрямі.

Існує нагальна потреба у розвитку потенціалу для оцінювання, управління та моніторингу фінансових ризиків, які виникають у зв'язку з більшістю контрактів державно-приватного партнерства. Сьогодні немає можливості це здійснити, а обізнаність у суті справи дуже низька. Уряд України має розглядати це завдання як невід'ємну складову майбутньої програми розвитку партнерства, оскільки без цього не буде жодного шансу розглянути стійкість таких ризиків [33, с. 18].

Отже, з огляду на сказане, українському уряду варто провести реформи, починаючи від перегляду та внесення змін до законодавства, яке регулює державно-приватне партнерство в Україні, та розробити новий ефективний механізм реа-

лізації проектів у рамках державно-приватного партнерства, який сформував би можливість підвищити результативність співпраці держави та приватного сектору й забезпечив би залучення довгострокових інвестицій. У провідних країнах створені спеціальні регулюючі інституції, які займаються суто питаннями державно-приватного партнерства. В Україні ж в організаційній системі управління державно-приватним партнерством не вистачає чіткості ролей та обов'язків основних залучених інституцій.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі є провідним органом з розробки політики в сфері державно-приватного партнерства та управління ним, а також має сприяти розширенню такого партнерства. Багато завдань, які пов'язані з державно-приватним партнерством, розподілені між різними підрозділами Міністерства фінансів, а проведення експертизи для належної оцінки проектів державно-приватного партнерства вимагається у кожному з цих галузевих підрозділів.

В Україні створений Центр сприяння розвитку державно-приватного партнерства, який функціонує як невідприємницька організація. Діяльність Центру спрямована на науково-методологічну складову державно-приватного партнерства та створення сприятливого середовища для реалізації проектів. З огляду на неефективність впровадження державно-приватного партнерства в Україні можна стверджувати, що Центр розвитку державно-приватного партнерства забезпечує лише теоретичні основи державно-приватного партнерства, не відіграючи активної ролі у практичній реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Однією із проблем державно-приватного партнерства в Україні є неготовність державного та приватного секторів до співпраці. З огляду на це треба застосувати концепцію управління відносинами з зацікавленими сторонами. Така концепція вважається хорошою практикою для повного задіяння і підготовки та реалізації проекту всієї групи держаних та приватних суб'єктів, на яких цей проект може мати вплив.

Для України характерний високий рівень корумпованості влади та бюрократизації, що недопустимо при реалізації державно-приватного партнерства у провідних Європейських країнах. З огляду на це, органам влади варто вести активну боротьбу з корупцією та формувати законодавство так, щоб реєстрація проектів державно-приватного партнерства стимулювала приватну сторону вкладати капітал у спільні з державою проекти. Вагомим недоліком державного сектору є нестача кваліфікованих фахівців серед державних службовців. Для підвищення їхньої кваліфікації варто залучати іноземних консультантів, які займалися б проведенням консультацій у вигляді семінарів, тренінгів, симпозіумів для державних службовців і з залученням керівників та працівників приватних структур.

Важливим завданням органів державної влади при стимулюванні розвитку державно-приватного партнерства в Україні є тестування ринку, яке допоможе

визначити потребу в тих чи інших проектах і сприятиме зростанню рівня довіри приватного сектору.

З огляду на посилення в Україні тенденцій до децентралізації, варто звернутись до досвіду США, де активно функціонують регіональні центри державно-приватного партнерства. Оскільки одним із бар'єрів реалізації вітчизняного державно-приватного партнерства є недостатня регіональна активність в ініціюванні та реалізації проектів, доцільно створити органи регіонального рівня, які займалися б стимулюванням розвитку державно-приватного партнерства та створенням сприятливого середовища на місцевому рівні. Щодо проблем приватного сектору, то важливим чинником, який не сприяє бажанню бізнесу співпрацювати з державою є високий ступінь ризиків і невизначеність стосовно термінів реалізації та окупності проектів.

Щоб ліквідувати цю проблему, треба удосконалити механізм розподілу ризиків за допомогою зміни страхового законодавства. За прикладом британської моделі Приватне фінансування 2, в Україні варто перенести певний обсяг ризиків на державний сектор, що стимулює приватні структури брати участь у реалізації державно-приватного партнерства. У зв'язку з частою зміною українського законодавства усі ризики, пов'язані з цим, мають бути покладені на державу.

Характерним для державно-приватного партнерства Великої Британії є цілковите дотримання принципу прозорості. Публічний сектор надає основному органу з державно-приватного партнерства інформацію стосовно проекту для подальшого оприлюднення. Крім того, оприлюднюється і поточна інформація про хід реалізації проекту. Принцип прозорості має стати невід'ємною складовою реалізації державно-приватного партнерства в Україні. Вся інформація, пов'язана з затвердженням та реалізацією проекту, а також фінансова звітність, має подаватися до Міністерства економічного розвитку та торгівлі і публікуватися у доступних для загалу державних періодичних виданнях.

Основою реалізації державно-приватного партнерства є договір між державним і приватним суб'єктом. У Великій Британії важливим кроком для підвищення ефективності реалізації проектів стала стандартизація договорів про державно-приватне партнерство. Багато важливих умов договору державно-приватного партнерства в Україні потребує особливої уваги експертів з оцінки для перевірки їхньої відповідності кращій міжнародній практиці. Подані нижче чотири умови відібрані з огляду на їхнє значення для досягнення результативності функціонування державно-приватного партнерства. Основою такої форми договору є договір державно-приватного партнерства, де механізм виплат, що має відображати принцип, за яким орган державної влади сплачує лише за те, що він отримує як надає послуги. Варто оцінити, як механізм виплат пристосований для цього.

Дострокове припинення (незалежно від його причини) майже завжди тягне за собою значні витрати з боку відповідного державного органу. Це трапляється тому, що приватні партнери вимагатимуть компенсації для покриття своїх витрат

за проектом через дострокове припинення, які іноді дорівнюють вартості всього активу. У великих проектах це може мати серйозні бюджетні наслідки для держави у тому році, в якому відбувається таке припинення. Тому оцінка кваліфікації тих, хто розробляє подібні зобов'язання, ступінь розуміння з цього питання має бути частиною аналізу ефективності проекту.

Протягом строку дії довгострокового договору зміни неминучі. Якщо договір не містить чітких процедур, що визначають протокол внесення до нього змін включно з оцінюванням вартості таких змін, то державний партнер ризикує отримати вимогу про викуп від приватного партнера, який вважатиме, що перебуває на особливих умовах. Експерти з оцінки мають враховувати відповідність наявних механізмів внесення змін їхньому цільовому призначенню.

Приватні суб'єкти, інвестори і фінансуючі організації часто перебувають поза межами території країни, де реалізується проект. Нерідко вони можуть шукати можливість звернення до міжнародного арбітражу, коли щось йде не так, замість звернення до національних судів, які вони можуть не вважати незалежною третьою стороною. Найкраще, коли структуровані процедури вирішення спорів, є невід'ємною частиною належно складеного договору проекту. Вони мають приділяти вагу такому неюридичному варіанту вирішення: посередництво, переговори та обов'язкова незалежна експертиза.

Важливою умовою ефективної реалізації проектів є вибір форми реалізації та фінансування проекту. Підходи до відбору проектів в Україні далекі від найкращих світових практик. На думку експертів Світового банку, метод реалізації проекту вторинний, спочатку треба визначати його цінність для суспільства й ефективність, а вже потім з урахуванням можливих фіскальних ризиків – форму реалізації. І державно-приватне партнерство розглядається лише як один із багатьох варіантів. В Україні все відбувається з точністю до навпаки – ініціатори створюють проекти, від самого початку орієнтуючись на джерела фінансування, аргументуючи не важливість самого проекту, а необхідність його фінансування за рахунок вибраних ними джерел. Зазвичай, підсумкова ефективність реалізації таких проектів невисока, на відміну від корупційних ризиків. А такі ризики зростають і завдяки правовій неоднозначності у сфері державних інвестицій.

В Україні більша частина інвестиційних проектів виконується за допомогою концесій, оскільки концесійне законодавство пропонує авторам проектів простіший спосіб їх підготовки і спрощену систему оцінювання. За даними фахівців Світового банку, всі реалізовані проекти виконували тільки українські компанії, міжнародні інвестиції не залучали, залишивши за бортом і прогресивні технології, і знання. Жоден із них не передбачав якоїсь суттєвої модернізації або будівництва нових об'єктів інфраструктури, а отже, і їхня цінність для держави незначна, враховуючи існуючі потреби.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Навести визначення поняття “public private partnership”.
2. Схарактеризувати основні норми Закону України “Про державно-приватне партнерство” в № 2404-VI від 01.07.2010 р.
3. У чому виявляється особливість технології public private partnership?
4. Розкрити європейський досвід практичного застосування технологій public private partnership.
5. У чому полягає особливість вітчизняного досвіду практичного застосування технологій public private partnership?
6. Визначити основні перешкоди до застосування технологій public private partnership в Україні.
7. Розкрити сутність основних принципів державно-приватного партнерства.
8. Схарактеризувати базові моделі співробітництва держави та приватного сектору.
9. Визначити місце і роль державно-приватного партнерства в державній політиці України.
10. Схарактеризувати форми та моделі державно-приватного партнерства.

Тестові завдання

1. Вибрати правильне визначення складу державно-приватного партнерства:

- 1) кредитор, позичальник, гарант;
- 2) лізингоотримувача, лізингодавець лізингової компанії;
- 3) держава та приватні партнери, а також особи, що надають допомогу в організації та реалізації державно приватного партнерства;
- 4) держава, національний банк, приватний сектор.

2. Коли і де вперше в міжнародній практиці відбулось державно-приватне партнерство в сучасному розумінні:

- 1) Франція, 1554р.;
- 2) Сполучені Штати Америки, 1992р.;
- 3) Україна, 2000р.;
- 4) Великобританія, 1887р.

3. Економічний сенс державно приватного партнерства визначається як:

- 1) всеохоплюючий інструмент для залучення інвестицій в капіталомістких інфраструктурних проєктів;
- 2) форма щодо державної підтримки підприємництва, через участь держави у фінансуванні суспільно значимої діяльності суб'єктів підприємницької діяльності;
- 3) варіанти 1 і 2;
- 4) форма державних інвестицій громадських робіт.

4. Назвати основні риси державно-приватного партнерства:

- 1) поверненість, платність, строковість;
- 2) юридична оформленість, громадська орієнтованість, цільова спрямованість;
- 3) юридична реєстрація, орієнтація на приватні інтереси;
- 4) строковість, державні інтереси.

5. Для надання допомоги в організації та реалізації державно-приватного партнерства залучають:

- 1) банки, підрядники, кінцеві користувачі послуг, спеціалізовані організації, державний партнер;
- 2) банки, підрядники, кінцеві користувачі послуг, спеціалізовані організації, приватний партнер;
- 3) банки, підрядники, кінцеві користувачі послуг, спеціалізовані організації;
- 4) підрядники, спеціалізовані організації, державний партнер.

6. Форма державно-приватного партнерства, в якій одна сторона бере на себе зобов'язання за свій рахунок налагодити та/або реконструювати певні нерухомого майна, володіння якої є або будуть належить той бік, щоб працювати з (експлуатації) об'єкта, а друга сторона повинна надавати першу партію термін, що створена за цією угодою, прав власності і використовувати об'єкт для виконання вказаної діяльності – :

- 1) угода про розподіл продукції;
- 2) лізингова угода;
- 3) концесія.

7. Принцип рівності у проектах державно-приватного партнерства означає:

- 1) рівний вклад до інвестиційного проекту;
- 2) рівні зобов'язання в інвестиційному проекті;
- 3) рівний розподіл ризиків і розподіл прибутку;
- 4) однакова відповідальність усіх учасників проекту.

8. Особливості контрактів у державно-приватному партнерстві:

- 1) особливий суб'єктний склад, перебування об'єктів у сфері державного управління, право власності не переходить до приватного партнера;
- 2) наявність спеціальних умов, перебування об'єкта за межами державного контролю, володіння приватним партнером;
- 3) особливий суб'єктний склад, перебування об'єкта за межами державного контролю, власності залишається за приватним партнером.

9. Тривалість державно-приватного партнерства:

- 1) короткострокова;
- 2) середньострокова;
- 3) довгострокова;
- 4) безстрокова.

10. Вставити пропущені слова "Механізм, в якому приватний партнер отримує право не тільки використання, а також право власності на об'єкт протягом усього терміну дії угоди, після чого передається до органів державної влади – це ...":

- 1) BOMT (Build – Operate – Maintain – Transfer);

- 2) BOO (Build – Own – Operate);
- 3) BTO (Build – Transfer – Operate);
- 4) BOOT (Build – Own – Operate – Transfer);
- 5) BOT (Build – Operate – Transfer).

11. Вставити пропущені слова “Механізм, в якому створений об’єкт по закінченні терміну дії договору не передані органів державної влади і залишаються у розпорядженні інвесторів – це...”:

- 1) BOMT (Build – Operate – Maintain – Transfer);
- 2) BOO (Build – Own – Operate);
- 3) BTO (Build – Transfer – Operate);
- 4) BOOT (Build – Own – Operate – Transfer);
- 5) BOT (Build – Operate – Transfer).

12. Вставити пропущені слова “Механізм, який спеціально надає свою відповідальність за фінансування будівництва об’єктів інфраструктури – це...”:

- 1) BOMT (Build – Operate – Maintain – Transfer);
- 2) BOO (Build – Own – Operate);
- 3) BTO (Build – Transfer – Operate);
- 4) BOOT (Build – Own – Operate – Transfer);
- 5) DBFO (Design – Build – Finance – Operate).



Тема 9

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- 9.1. Загальні тенденції боротьби з корупцією в Україні.
- 9.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні.
- 9.3. Дефініція поняття “корупція”.
- 9.4. Види та типи корупції.
- 9.5. Поняття корупційного правопорушення і правопорушення, яке пов’язане з корупцією. Форми корупції.

9.1. Загальні тенденції боротьби з корупцією в Україні

Сьогодні немає жодної країни, де корупція була би повністю викорінена. Жодна з соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету до корупції.

Корупція може існувати тривалий час навіть у розвинутих демократичних країнах і відкритих ринкових економіках. Відмінність полягає не в наявності чи ненааявності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі на економічні, соціальні, політичні, правові та інші процеси. З одного боку, корупція характеризує основні суспільні відносини, здійснювані у державі та суспільстві, з іншого – впливає на економіку, політику, право, ідеологію, суспільну психологію тощо. У корупції проявляються неефективність влади, недосконалість важливіших державних і суспільних інститутів.

Головуючи на засіданні Національного антикорупційного комітету, Президент Порошенко наголосив: “Боротьба з корупцією – життєво необхідна справа суспільства, оскільки це явище загрожує національній безпеці та конституційному ладу в Україні”.

В українському суспільстві, на превеликий жаль, міцніють стереотипи толерантності щодо корупції та злочинності, пов’язаної з нею. У масовій свідомості формується думка, що корупційні злочини не завдають значної шкоди суспільству, тому певні верстви населення обирають неправові, а корупційні шляхи вирішення повсякденних проблем. Протягом останніх років проблема корупції стала

чи не найнагальнішою серед тих, що хвилюють громадян і перешкоджають економічному поступу країни.

Багато українців розглядають корупцію як механізм прискорення розв'язання власних проблем. Зазвичай громадяни, стикаючись з нею, не намагаються відстоювати власні права, оскільки впевнені, що чиновники знайдуть безліч прийомів для отримання хабаря. Толерантне ставлення суспільства до цього явища пояснюється тим, що більшість українців не усвідомлюють справжнього масштабу корупції та її наслідків. Тому сформувався небезпечний феномен – “корупційна культура” [95].

За різними оцінками, до 6,5% середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обороту країни. Багато наших співвітчизників вважають, що страждають від хабарництва тільки ті громадяни, які безпосередньо контактують із чиновниками, вирішуючи певні проблеми. Це так звана пряма корупція.

Існує також опосередкована корупція, коли у вартості більшості товарів закладена так звана корупційна складова в розмірі 10–12% їхньої ціни. Купуючи квартири або іншу нерухомість, корупційна складова сягає понад 15% вартості об'єкта. Опосередкована корупція торкається всіх громадян. Безсумнівно, основний внесок у розвиток корупції зробило загальне падіння моралі [95].

Очевидно, що для боротьби з корупцією зроблено чимало, особливо в останні роки. Але цього недостатньо. Для ефективної боротьби з корупцією потрібна політична воля керівництва держави.

Політична воля – це суб'єктивна категорія. Єдиним способом її дослідження є аналіз тих процесів і явищ, в яких вона виявляється. В Україні до таких процесів і явищ передусім варто зачислити:

1) процес прийняття та якість політичних програмних документів у сфері антикорупції (Антикорупційна стратегія, Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії, Коаліційна угода в Парламенті, програмні документи Президента України);

2) процес прийняття й удосконалення базового антикорупційного законодавства (спеціальний закон, законодавство, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією) та його якість;

3) процес прийняття й удосконалення галузевого законодавства, яке закріплює основні механізми запобігання (недопущення) корупції (у сфері державної служби, надання адміністративних послуг, державних закупівель, поліпшення доступу до публічної інформації, забезпечення прозорості фінансування партій тощо) та його якість;

4) процес утворення нових антикорупційних інституцій і забезпечення їхньої нормальної діяльності;

5) відповідність дій ключових носіїв політичної волі у сфері антикорупції (Парламент, Президент, Уряд, міністерства, НАЗК) пріоритетам, задекларованим у політичних програмних документах та відповідних законах;

6) ефективність діяльності НАЗК, Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо запобігання корупції;

7) ефективність діяльності спеціальних антикорупційних інституцій і судів щодо протидії корупції. Йдеться про діяльність Національного антикорупційного бюро України; спеціалізованої антикорупційної прокуратури; Державного бюро розслідувань; НАЗК (в частині виявлення фактів правопорушень); Національного агентства з питань виявлення, розшуку й управління активами, які одержали від корупційних та інших злочинів, а також здійснення правосуддя у корупційних справах і справах про правопорушення, пов'язані з корупцією;

8) діяльність інших інституцій у сфері антикорупційної політики держави (Комітет ВР з питань запобігання та протидії корупції; Національна рада з питань антикорупційної політики та ін.);

9) процес залучення й ефективність співпраці держави (в особі відповідних інституцій чи індивідуальних суб'єктів) **з громадянськістю** у питаннях протидії корупції;

10) об'єктивна оцінка стану виконання антикорупційних програмних документів та інформування населення про результати такої оцінки [94].

За статистикою міжнародної організації Transparency International сьогодні індекс CPI України становить 27 балів із 100 можливих, що всього на 1 бал більше, ніж торік. У всесвітньому рейтингу Україна займає 130 місце з 168 позицій. Торік країна була на 142-м місці з 175 позицій [94].

До найбільш негативних наслідків впливу корупції на економіку дослідники зачисляють.

1. Розширення тіньової економіки. Це призводить до зменшення податкових надходжень до бюджету. У підсумку держава втрачає фінансові важелі управління економікою, загострюються соціальні проблеми через невиконання бюджетних зобов'язань.

2. Порушуються конкурентні механізми ринку, оскільки часто у виграші залишається не той, хто конкурентоспроможний, а той, хто незаконно зміг отримати переваги. Це спричиняє зниження ефективності ринку та дискредитацію ідей ринкової конкуренції.

3. Уповільнюється поява ефективних приватних власників, насамперед через порушення під час приватизації, а також штучних банкрутств зазвичай поєднаних з підкупом чиновників.

4. Неефективно використовуються бюджетні кошти, зокрема, під час розподілу державних замовлень і пільг. Це ще більше ускладнює бюджетні проблеми країни.

5. Підвищуються ціни за рахунок "корупційних витрат". У підсумку страждає споживач.

6. В агентів з'являється зневіра у здатність влади визначати, контролювати та дотримуватися чесних правил ринкової гри.

7. Погіршується інвестиційний клімат, наслідком чого є невирішення проблем подолання спаду виробництва, оновлення основних фондів.

8. Розширюються масштаби корупції в неурядових організаціях (на фірмах, підприємствах, в громадських організаціях). Це призводить до зменшення ефективності їхньої роботи, а відповідно, знижується ефективність економіки країни загалом.

9. Неефективно використовуються бюджетні кошти.

10. Підвищуються ціни за рахунок "корупційних витрат".

11. Розширюються масштаби корупції в неурядових організаціях.

Отже, вирішення проблеми протидії корупції значною мірою залежить від того, наскільки правильно та глибоко зрозуміла її соціальна сутність. Однак є ще одне надзвичайно важливе питання, яке стосується теоретичних основ протидії корупції, – це визначення поняття "корупція". Визначення соціальної та правової сутності корупції, її суттєвих ознак, формулювання наукової дефініції поняття "корупція", з'ясування співвідношення з іншими правовими явищами має фундаментальне значення для дослідження правової природи корупції та для практичної діяльності у сфері протидії корупції. Однак вирішення цих завдань не розв'язує повністю проблеми розуміння корупції у правовому сенсі, а головне – є недостатнім для чіткого визначення об'єкта антикорупційної діяльності. Для розв'язання цієї проблеми мало у найбільш загальному вигляді визначити правові рамки корупції. Треба визначитись у тому, які конкретно діяння є корупційними, до яких категорій правопорушень вони належать, за яких механізмів корупційних відносин проявляються, яку правову оцінку мають отримувати.

9.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні

За роки незалежності в Україні напрацьована нормативно-правова база боротьби з корупцією. Крім того, Україна ратифікувала міжнародні документи з цього питання.

У 2003 р. було підписано Конвенцію ООН проти корупції, до якої приєдналися 164 держави – члени ООН. Для того, щоб Конвенція справді стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу та зовнішнього оцінювання незалежних експертів.

У вересні 2003 р. Україна приєдналася до Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією. План передбачає посилення участі громадськості у запобіганні корупції та закріплення за державою обов'язку інформувати населення щодо антикорупційної політики.

Як відомо, 1 січня 2006 р. Україна приєдналась до Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), у зв'язку з чим наступні кроки розвитку антикорупційного законодавства відбувались у напрямі адаптації до загальноєвропейських норм і стандартів розвитку антикорупційної політики. З-поміж іншого, п. 1 рекомендацій GRECO нам запропонували створити антикорупційний орган, куди мають увійти представники від влади та громадянського суспільства. До функцій такого органу зачислено реалізацію національної антикорупційної стратегії та моніторинг її виконання [95].

Україна ратифікувала у березні 2005 р. Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією; у жовтні 2006 р. конвенції: Організації Об'єднаних Націй проти корупції; Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права та додатковий протокол до неї [95].

Ратифікація Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. та Додаткового протоколу до неї поклала на Україну низку зобов'язань у сфері протидії корупції. Тому розробка нового спеціального закону почалася одразу ж після зазначеної ратифікації, а вже 12 грудня 2006 р. Парламент прийняв за основу проект Закону “Про засади запобігання та протидії корупції”.

Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” був прийнятий ВР 7 квітня 2011 р. Далі була Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр. та Державна програма щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 рр.

За часів незалежності України законодавча та виконавча гілки влади не змогли суттєво вплинути на обмеження рівня, масштабів та обсягів корупції. Антикорупційне законодавство, а це близько 100 законів, указів Президента України та постанов уряду, незважаючи на велику кількість різноманітних і здебільшого слушних заходів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією, не сприяло досягненню кінцевої мети – подоланню корупції.

Закон України “Про запобігання корупції” набув чинності 24 квітня 2015 року. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

До головних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства в Україні зачисляють.

- Конституція України.
- Кримінальний кодекс України.
- Кримінальний процесуальний кодекс України.
- Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 року №3341-XII.
- Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року №3723-XII.
- Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР.

- Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року №2939-VI.
- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” 7 квітня 2011 року №3207-VI.
- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” від 18 квітня 2013 року №221-VII (зміни до ст. 354, 368, 369, 370 КК України).
- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики” від 14 травня 2013 року №224-VII.
- Закон України “Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки” від 26 квітня 2018 року №8324-VII.
- Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 року №3206-VI (втратив чинність, крім положень щодо фінансового контролю, які втрачають чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).
- Закон України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 року №1700-VII.
- Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14 жовтня 2014 року №1698-VII.
- Закон України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 року № Публічне управління та адміністрування 580-VIII.
- Закон України “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” 10 листопада 2015 року № 772-VIII.
- Закон України “Про Державне бюро розслідувань” від 12 листопада 2015 року № 794-VIII.
- Закон України “Про публічні закупівлі” 25 грудня 2015 року № 922-VIII.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року №65 “Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців”.
- Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 “Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів”.
- Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів,

Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року №52/394/172/71/268/60.

- Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. № 118 “Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції”
- Постанова КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265 “Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.
- Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 року “Про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури”. [262]

9.3. Дефініція поняття “корупція”

У багатьох енциклопедіях і словниках визначення корупції надається як дослівний переклад з латинської “*corruption*” – “корозія, роз’їдання, руйнування”.

Семантично поняття “корупція” походить від лат. слова *corrumpo*, що перекладається як: 1) псувати, пошкоджувати, марнувати; призводити до занепаду; 2) виснажувати; 3) знищувати, розбивати; губити, руйнувати; 4) спокушати, розбещувати, підкуповувати; 5) спотворювати, перекручувати, фальсифікувати; 6) ганьбити, безчестити.

Крім того, в латинській мові є слово *corruptio*, яке має значення: 1) підкуп, спокушання; 2) псування, занепад; 3) зіпсованість, зрадливість” [95].

Існує багато визначень корупції. Тому професор М.І. Мельник зазначив, що неможливо сформулювати визначення, яке б універсально задовольняло різні галузі знання.

Справді, цей термін широко вживаний, а науковці вкладають у нього різний зміст, починаючи від зведення корупції до такого злочину, як одержання хабаря і закінчуючи визначенням корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення.

Професор З. С. Варналій зауважив, що визначення поняття “корупція” потребує чіткої відповіді щонайменше на чотири ключових питання стосовно: сфери поширення корупції; сутності діянь, які утворюють це явище; суб’єкта корупції; мотивації та мети корупційної поведінки.

Відомий науковець С. І. Ожегов визначав корупцію як “підкуп хабарями, продажність посадових осіб, політичних діячів”.

М. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей для особистого збагачення [262]. До найтипівіших проявів корупції він зачислив підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, хабарництво за законне чи незаконне надання благ і переваг, протекціонізм – висування працівників за ознаками родичання, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків. Із цієї дефініції ви-

дно, що автор асоціює корупцію зі злочинною діяльністю й зараховує до корупції лише кримінально карані діяння. Такої ж позиції щодо розуміння поняття корупція дотримується значна частина авторів інших юридичних енциклопедичних видань.

Цілком зрозуміло, що багатоаспектність і багатозначність слова “корупція” призвели до суттєвих відмінностей у дефініціях та розуміння цього явища не лише на міжнародному рівні, а й в окремо взятій країні, а також на різних етапах суспільного поступу.

Тобто існують різні підходи до визначення поняття “корупція”.

Наприклад, в Оксфордському словнику англійської мови поняття “корупція” тлумачиться як: моральна зіпсованість; використання корупційних практик (хабарництво, шахрайство); деформація; розкладання, гниття [95].

У Кембриджському електронному словнику це явище трактується як незаконна, аморальна або нечесна поведінка, притаманна особам, які обіймають посади в органах влади.

Офіційним джерелом визначення корупції в Україні є Закон України “Про запобігання корупції”. У Законі України “Про запобігання корупції” у ст. 1 зазначено, що корупція – це використання суб’єктом відповідальності за корупційні правопорушення, наданих йому службових повноважень і пов’язаних із цим можливостей для одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб’єкту відповідальності за корупційні правопорушення, або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов’язаних із цим можливостей [208].

Цікаво, що корупція та корупційні прояви сприймаються в суспільстві по-різному і з огляду на відмінності в моральних цінностях, традиціях і культурному середовищі певної держави. В історії окремих східних країн виявлено випадки, коли корупцію розглядали як форму мирного, безконфліктного співіснування громадян і влади, як вияв поваги до вікових усталених традицій суспільних взаємовідносин.

У стародавньому римському праві під терміном “корупція” розуміли діяльність кількох осіб, спрямовану на порушення нормального перебігу судового процесу або управління суспільством. У ті часи до категорії корупційних зачисляли діяння, які пов’язані з фальсифікацією та пошкодженням державних документів, підкупом суддів або моральним розбещенням чужого раба [95].

Було своє бачення явища корупції і в радянський період. В опублікованому в СРСР 1950 р. словнику іноземних слів корупцію визначено як підкуп, підкупність і продажність громадських і політичних діячів, а також державних чиновників і посадовців у капіталістичних країнах. Значення терміна “корумпувати” в цьому словнику зведено до підкуповування кого-небудь грошима чи матеріальними благами.

Поняття корупція конкретизовано у “Великій радянській енциклопедії” як: злочин, що полягає в прямому використанні посадовцем прав, наданих йому за посадою, з метою власного збагачення; підкуп посадовців, їх продажність. В енциклопедії, як і в попередньому джерелі, звернено увагу на те, що корупція притаманна експлуататорській, імперіалістичній державі в особі державного апарату і парламенту, в яких державні й політичні діячі вирішують власні справи, використовуючи своє становище. Як приклад корупційного прояву наведено оплату виборчої кампанії кандидата на виборну посаду, яка після виборів компенсується обраним різними послугами, зокрема наданням вигідних посад, замовлень тощо. Такий підхід до визначення терміна “корупція”, пронизаний ідеологією політичного протистояння радянського комуністичного та західного капіталістичного суспільних ладів, був характерним для відносин між США і СРСР [95].

Проте більшість зарубіжних і вітчизняних дослідників доводять, що корупція може існувати у демократичному та в тоталітарному суспільстві. Зокрема, на думку науковця С. В. Бондаренка, корупція в демократичних країнах виразно виявляється під час виборчих кампаній, а в Радянському Союзі це суспільне явище панувало на “чорному ринку” та в середовищі правлячої комуністичної партії.

Експерти ООН під терміном “корупція” пропонують розуміти зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях. На відміну від попередніх визначень, на нашу думку, вони точніше і конкретніше виокремлюють найпоширеніші різновиди корупції, корупційні правопорушення та посадові злочини, до яких зачислено:

- хабарництво, незаконне присвоєння (крадіжка, розкрадання) посадовцями державної власності, привласнення товарів і послуг, призначених для громадського споживання;
- зловживання службовим становищем для отримання невинуватених особистих вигід (пільг, переваг);
- конфлікт інтересів між громадянським обов’язком і особистою вигодою;
- кумівство (надавання переваги під час прийняття на роботу членам сім’ї);
- вплив на суспільство при розробленні законів і підзаконних актів для отримання особистої вигоди.

У Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, ухваленій у 1999 р. Радою Європи, під цим явищем розуміється активний і пасивний підкуп національних та іноземних посадовців, членів національних та іноземних публічних зборів, суддів, посадовців міжнародних організацій і членів міжнародних парламентських зборів, зловживання впливом у корисливих цілях, підкуп у приватному секторі.

У Довідковому документі про міжнародну боротьбу з корупцією (квітень 1995 р.) вона визначається як “зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях”. У довіднику, виданому Міжнародною організацією “Transparency International” (TI), наведено трактування корупції як зловживання довіреною владою для отримання особистої вигоди.

Конструктивним елементом у цьому виданні є класифікація корупції на такі *тупи*:

- **корупція незначна (*petty corruption*)** – повсякденне зловживання державними посадовими особами середньої та нижчої ланок довіреною їм владою, взаємодіючи з пересічними громадянами, які намагаються отримати доступ до базових послуг, що надає держава в закладах охорони здоров'я, освіти, відділеннях міліції за місцем проживання та в інших державних установах;

- **корупція значна (*grand corruption*)** – дії, що вчиняються на центральному рівні державного управління і деформують політику або режим функціонування центральних органів державної влади, який дає змогу високим посадовим особам отримувати вигоду за рахунок суспільного блага;

- **корупція політична (*political corruption*)** – маніпуляція особами, що ухвалюють політичні рішення, політикою, інституціями та регламентом (правилами процедури) в частині розміщення ресурсів і фінансування, зловживання ними зайнятими посадами для утримання наданих їм владних повноважень, статусу та збагачення.

Більш вузьким, але подібним до попереднього є інше визначення, опубліковане в 1996 р. у посібнику Transparency International: “Корупція – діяльність державних чиновників, політичних і громадських службовців, у результаті якої вони нечесно і незаконно збагачують себе або своїх прибічників шляхом зловживання дорученою їм владою” [95].

Отже, корупція – поширене явище, яке суперечить практиці демократичного суспільства, підриває підвалини законності, перешкоджає економічному зростанню та залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, руйнує довіру громадян до їхніх урядів.

Відтак дамо загальне визначення поняття “корупція”: **корупція** – це корисливе використання посадовою особою державних органів влади свого службового становища для власного збагачення. Зазвичай науковці розглядають корупцію як дисфункцію бюрократичного апарату, обстоювання посадовими особами групових та корпоративних інтересів [95].

Сутність корупції можна розкрити, проаналізувавши складові цього соціального явища:

- **суб'єкт** (той, хто здійснює корупційне діяння) – державна (державний службовець, чиновник або посадовець) або приватна особа, офіційно наділена владними повноваженнями, статусом, авторитетом чи будь-якою монополією на діяльність, що дає їй змогу задовольняти власні інтереси за рахунок інтересів держави і суспільства. Суб'єктом корупційних діянь є особа, – *сторону корупційних відносин* – суб'єктів, які задіяні в системі корупційних правопорушень;

- **мета корупційного діяння** – пряма матеріальна і/або нематеріальна вигода, переваги в чому-небудь;

- **спосіб реалізації** – використання службових повноважень, статусу,

- *сфера поширення* – державний, громадський і приватний сектор в усіх сферах суспільного життя, а також менталітет;

- *об'єкт* – суспільні відносини, які призводять до корупційних правопорушень;

- *форми* – хабар (підкуп у вигляді грошових коштів, майна, надання переваг, пільг, послуг матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову), чинення тиску, примусу, здирицтво, розкрадання, зловживання службовим становищем, непотизм, кримінальний лобізм та ін.;

- *сутність* – конфлікт інтересів, суперечність між приватними інтересами посадової особи та її службовими повноваженнями, які вона використовує для прийняття необ'єктивного або упередженого рішення.

Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність посадових осіб, що об'єднуються поняттям хабарництва. Але хабарництво є лише однією з форм корупції. Зазначимо, що кримінально правове поняття “хабар” замінено поняттям “неправомірна вигода”.

Отже, виявлено досить широкий спектр наукових поглядів на розуміння сутності корупції: вчені не лише загальними фразами формулюють цей термін, а й наділяють його досить суперечливими рисами. Інакше кажучи, в українській і зарубіжній науковій літературі немає чіткого визначення поняття “корупція” та загально прийнятий підхід до його трактування. Зрозуміло, що подібне розмаїття дефініцій призводить до неоднозначності в уявленні, розумінні та сприйнятті цього явища, а також до плутанини у вживанні терміна серед науковців та серед широкого загалу.

Тому пропонуємо ще декілька тлумачень поняття “корупція”. На думку О.А. Санчеса: “корупція – таємна змова між державними службовцями і бізнесменами для досягнення протизаконних та аморальних переваг”.

Погоджується з ним дослідник С. Верстюк, який крізь призму політичної економії, нового інституціоналізму розглядає корупцію як угоду між організаціями і/чи фізичними особами, що зменшує трансакційні витрати клієнта (порівняно зі звичайними за даних інституціональних рамок) та збагачує агента, порушуючи формальні та/або неформальні обмеження, і не має надійних інституціональних механізмів забезпечення. У цьому разі клієнт – це хабародавець, замовник, а агент – особа, яка отримує хабар, виконавець.

В енциклопедії управління, виданій за редакцією професора з США М. Бевіра, корупція визначена як “давання та отримання хабаря з метою здобути привілейоване ставлення”, тобто обидві сторони: та, що дає, і та, що отримує хабар, є суб'єктами корупційного правопорушення та притягуються до відповідальності.

Отже, зі сказаного випливає, що **корупція** (лат. *corruptio* – підкуп, хабар) – неправомірна діяльність у сфері політики та державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами доручених їм прав і владних можливостей для особистого збагачення.

Проаналізувавши різні підходи до визначення поняття “корупція”, зазначимо, що з методологічних позицій виділяють три основні підходи до визначення цього поняття.

Згідно з першим, корупція є відхиленням від норм права, службової етики та загальних моральних принципів. Такий підхід дає змогу трактувати корупцію у широкому та вузькому значенні.

У широкому значенні корупцію розглядають як пряме використання посадовою особою прав, які пов’язані з її посадою, для особистого збагачення.

У вузькому розумінні корупція характеризується прийняттям протиправного рішення посадовою особою, що дає змогу одержати певні блага іншою стороною, а посадова особа отримує незаконну винагороду.

Посадові особи, які перебувають на державній службі, за своїм посадовим станом є розпорядниками ресурсів, що безпосередньо їм не належать (бюджетні кошти, державні замовлення та пільги, об’єкти державної власності, соціальні, освітні, медичні послуги, які надаються за рахунок держави тощо).

На підставі другого підходу корупція характеризується як суспільне явище, що визначає міру неефективності наявних державних соціально-економічних інститутів і правової системи. За такого підходу корупція є, так би мовити, “силою тертя”, яку мають перебороти суспільство загалом та його господарюючі агенти й інститути для реалізації завдань, що стоять перед ними. Такий підхід відображає стан корумпованості суспільної системи у цілому.

Згідно з третім підходом, корупція є набором універсальних стратегій поведінки тих або інших соціальних груп, які мають на меті отримати переваги на послуги держави відповідного рівня та якості для організації і ведення бізнесу. [95]

З огляду на проведений аналіз “корупція” – діяльність, спрямована на схвалення уповноваженої особи до протиправного використання відповідних повноважень і можливостей.

Узагальнення проаналізованих тлумачень дає підстави зробити висновки:

- поняття “корупція” – складне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складові, зокрема, управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну;
- корупція – це негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян, їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави;
- корупція охоплює вищий (елітарний), середній і низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери та підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру;
- корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, виникати організовано чи стихійно;
- корупція створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні.

9.4. Види та типи корупції

Проаналізувавши загальні риси корупції, виділивши її негативні риси, вивчивши історичні та сучасні тенденції розвитку, доцільно б було детальніше зупинитися на видах (рівнях) корупції.

Виділяють чотири основні **рівні (види) корупції**.

1. **“Високорівнева”** (або *“елітарна”, “можновладна”*) корупція характер виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади. Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

До основних форм **“високорівневої” корупції** можна зачислити:

- корупційний лобізм;
- корупційний протекціонізм і фаворитизм;
- таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з наступними *“дивідендами”* у вигляді високих державних посад;
- перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок;
- поєднання державної служби з комерційною діяльністю;
- роздавання податкових пільг;
- надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності;
- перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званий державний рекет, або торгівля дискреційною владою);
- призначення на відповідальні державні посади тощо.

Найбільш уразливі сфери “високорівневої” корупції:

- бюджетна сфера (у тім числі міжнародна валютна допомога);
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом;
- розподіл державної власності, землі та природних багатств України;
- митна сфера.

2. **Корупція в середніх ешелонах влади** (обласного рівня). Практично тотожна корупції *“елітарній”*. У зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності, обмежені й владні повноваження чиновництва. Але, зважаючи на звичайну арифметичну кількість чиновництва, шкода від корупціонерів цього рівня навряд чи менша.

3. **Корупція “низова”** (дрібного чиновництва), тобто держслужбовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, виконують контрольні

дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах).

Дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки). Специфіка сфер її поширення полягає в такому: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об'єктом корупції у цьому випадку є задоволення "поточних" потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш "корупційно небезпечні" сфери дрібної корупції:

- митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда тощо);
- дозвольно-ліцензійна система;
- сфера дрібного підприємництва;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання.

4. Корупція "від злиднів". Найбільш безпечний вид корупції. Здійснює дрібне чиновництво не на постійній основі, а ситуативно, або коли вже склалося "зовсім скрутне матеріальне становище". Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняють службовці, які мають досить високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ.

За іншим підходом виділяють три **головні види корупції**.

- **Велика політична корупція** – виникає на етапі прийняття правил, законів.
- **Адміністративна корупція** – пов'язана з діяльністю виконавчих органів влади, тобто на етапі вже прийнятих правил і законів.
- **Побутова корупція** – корупція, в яку залучені різні організації, іноді наділені владними повноваженнями, а іноді ні, які створені для надання різних послуг населенню й організаціям.

Велика політична корупція. Більшість схем, які за останні п'ять років реалізовані українськими корупціонерами, формально були законними. Тобто, ще на стадії розгляду та голосування за закони чи акти уряду в них передбачались усі можливі привілеї для фактичних контролерів схем.

Політична корупція проявляється на стадії прийняття рішень, *адміністративна* – на стадії їхньої реалізації, що зумовлено відмінностями у характері політичної (нормативна діяльність) і адміністративної (виконавчо-розпорядча діяльність) функцій.

Суб'єкти *політичної корупції* можуть використовувати владу для визначення правових норм, які відповідають їхнім приватним інтересам, корупційні дії

суб'єктів *адміністративної корупції* є порушенням вже визначених норм і правил. [184]

Політична й адміністративна корупція можуть існувати окремо одна від одної, перебувати у функціональному зв'язку, що виникає під час акумуляції дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми.

М. Мельник визначає *політичну корупцію* як посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або для збагачення [184]. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди.

Політична корупція проявляється у різних формах й політичних процесах. З урахуванням багатоманітності та специфіки прояву політичної корупції в умовах виборчих процесів виділяють специфічний вид політичної корупції – електоральну корупцію. Її можна визначити як систему підкупу виборців та тих, хто проводить вибори і навіть тих, кого обирають.

Суб'єкти політичної корупції з огляду на їхній статус і можливості можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові лакуни”, “обхідні шляхи” тощо. В цьому випадку проблемою є доведення умислу суб'єктів політичної корупції і притягнення до відповідальності [76].

Основні риси політичної корупції:

- політична корупція має вузьке коло тих, хто з нею безпосередньо стикається;
- не завжди має матеріальне втілення чи взагалі не має монетарної складової (наприклад, підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах);
- на відміну від “звичайної”, політична корупція майже легітимна в оцінках громадської думки та в політичних колах.

Адміністративна корупція. Під адміністративною корупцією розуміють навмисне внесення викривлень у процес запропонованого виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень для надання переваг державним і недержавним діючим особам у результаті незаконного й непрозорого забезпечення особистих вигід державним чиновникам [225].

Класичним прикладом адміністративної корупції є ситуація, у якій дрібний торговець змушений давати хабаря офіційним інспекторам для того, щоб вони закривали очі на дрібні, а можливо, і серйозні порушення чинних правил торгівлі. Крім подібних форм вимагання, адміністративна корупція містить й такі загальновідомі приклади, як хабарі для одержання різних дозволів, безперешкодного проходження митного огляду, одержання надаваних на конкурсній (тендерної) основі державних замовлень на різні поставки або надання переважного права на користування багатьма іншими державними послугами. Нарешті, державні чиновники можуть просто розподіляти не за призначенням, що перебувають під

їхнім контролем або під контролем членів їхніх родин прямі фінансові пільги. *Основною причиною цього типу корупції є право державних чиновників на надання вибіркового пільг і пріоритетного права на користування послугами державного сектору або на вільне застосування правил і постанов.*

Адміністративна корупція проявляється в таких найпоширеніших формах:

- боротьба органів влади за блокувальні або контрольні пакети акцій;
- участь чиновників у керуванні компаніями з частками обласної або муніципальної власності;
- створення податкових та інших пільг “своїм” фірмам;
- участь чиновників у боротьбі за власність на стороні “своїх” фірм;
- участь органів влади в штучних банкрутствах для перехоплення власності на користь “своїх” фірм;
- створення штучних монополій для “своїх” фірм;
- нав’язування чиновниками своїх людей на роботу в керівництво фірмами;
- протекціонізм “своїм” або підконтрольним фірмам;
- розміщення на керівні пости в приватних фірмах чиновників або їхніх родичів;
- тиск із боку чиновників, щоб примусити вибрати “потрібних” постачальників або замовників продукції.

Побутова корупція. Полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів (охорони здоров’я, освіти тощо), які фінансуються з державного або місцевого бюджетів і надають державні послуги громадянам, щоб незаконно отримати прибуток або в інших корисливих цілях.

Передумови виникнення “побутової корупції” мають давню історію: плата, подарункові вожням первіснообщинного ладу, а пізніше, з виникненням держави, її апарату – чиновникам, було звичаєвим явищем, що давало змогу особі підкупом ефективно вирішувати власні проблеми, прохання тощо.

Побутова корупція поширилася в значних масштабах на українських землях у XVIII–XIX століттях, у період входження до складу Російської Імперії, внаслідок неспроможності царського уряду забезпечувати своїх чиновників достатньою платнею, потурання здирицтва українського населення низовими чиновниками.

Побутова корупція в українському суспільстві охоплює різні галузі (медичні заклади, школи, дошкільні та вищі навчальні заклади тощо). Побутова корупція в українському суспільстві – явище “звичаєве”, яке ґрунтується на сформованому з радянських часів у громадській свідомості нав’язливого стереотипу соціальної поведінки, пов’язаної з необхідністю давання хабаря, без якого “неможливо обійтись”. Поширення проявів побутової корупції в Україні певною мірою зумовлене та неспроможністю держави забезпечувати “бюджетників” належним рівнем матеріального забезпечення, прогалинами чинного антикорупційного законодавства в частині протидії цьому виду корупції та ін.

Наведені види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями.

Наприклад, західний дослідник корупції С. Алатас розрізняє два види корупції, враховуючи специфіку взаємодії, що охоплює критерій добровільності:

- добровільної взаємодії (трансактивна корупція), заснована на добровільнім і взаємовигіднім співробітництві;
- примусової взаємодії (екстортивна корупція) заснована на вимаганні, погрозах і примусі [225].

За критерієм диференціації корупцію можна поділити на:

- *горизонтальну* – корупційна взаємодія між суб'єктами, що займають приблизно рівне стратифікаційне становище;
- *вертикальну* – корупційна взаємодія за “спадною” або “висхідною” лініями.

Географічні моделі корупції, властиві групам країн

▪ *Східноєвропейська модель* – низький рівень корупції, яку суспільство сприймає як явну аномалію, пов'язану з порушенням закону. Цьому сприяє висока політична культура суспільства.

▪ *Азіатська модель* – корупція – звичне, суспільно-прийнятне культурне й економічне явище, пов'язане з історією, традиціями, що обумовили функціонування держави. Цей різновид корупції найтісніше переплетений із сімейними, земляцькими, етнічними відносинами. Тут працюють укорінені традиції (наприклад, бакшиш).

▪ *Африканська модель* – владу продають групі основних економічних кланів, що домовилися між собою й політичними коштами, що забезпечують надійність, існування. Перехід до цієї моделі можливий, коли політична влада в країні залишається неконсолідованою, формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами.

▪ *Латиноамериканська модель* – тіньові й криміналізовані сектори економіки досягають могутності, порівняно з державним. Влада виявляється втягнуеною у протистояння з мафією, що стала державою в державі.

Науковець **А. Хайденхаймер виділяє моделі корупції** залежно від соціальної оцінки:

▪ *“біла” корупція*. Ті дії, які населення не сприймає як незаконні, хоча формально вони такими вважаються. Це свідчить про ендемічний характер корупції, її інституціоналізацію в національній культурі (звичаях, традиціях);

▪ *“чорна” корупція*. До “чорної” корупції належать діяння, які мають однозначний соціальний осуд;

▪ *“сіра” корупція*. До “сірої” корупції зачисляють дії, що мають неоднозначну оцінку з боку суспільства й еліти.

За ступенем регулярності корупційних відносин розрізняють:

- короткочасну корупційну взаємодію (“угода”);
- довгострокову корупційну взаємодію (“контракт”).

За ступенем регулярності корупційних зв'язків виділяють:

- епізодичну корупцію;
- систематичну корупцію (інституціональну);
- клептократію (корупція як невід'ємний елемент владних відносин) [225].

Крім того, виділяють *інвестиційну корупцію*, яка припускає таке надання послуг посадовій особі або підношення йому подарунка, яке не пов'язане з витягом особистої вигоди для дарувальника в цей час, але має на увазі можливість виникнення ситуацій у майбутньому, коли настане "потрібний" момент, і в обмін на зроблену послугу або подарунок дарувальник зажадає від посадової особи надання йому особливої переваги в розв'язку якого-небудь питання.

Непотична корупція "пов'язана з невинуватим призначенням на посаду в органі державної влади друзів або родича, або наданням особливої переваги їм.

Аутогенна корупція втягує тільки одну людину, яка виграє, наприклад, від того, що одержує доступ до певної інформації раніше від інших людей. Нарешті, *підтримуюча корупція* описує дії для захисту й збільшення вже існуючої корупції, часто з використанням інтриг або навіть сили.

Зауважимо, що в дослідницькій літературі особливу увагу приділяють ще двом важливим типам корупції, що доповнюють базову типологію. Це *інституціональна й політична корупція*.

Інституціональна корупція пов'язана з пошуком вигід від функціонування інститутів (таких як, наприклад, політичні партії).

Політична ж корупція є у суспільному секторі або на перетинанні інтересів суспільного й приватного секторів (наприклад, у ситуації, коли політики використовують свій привілейований доступ до ресурсів, незаконно привласнюючи вигоди від їхнього вживання). *І інституціональна, і політична корупція* зазвичай становлять різновиди трансактивної корупції [225].

Крім того, пропонуємо поділяти **корупцію за такими критеріями:**

- *сфери діяльності*: 1) політична; 2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). В Україні, де влада зрослася з бізнесом, цей поділ досить умовний; 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

- *гілки влади*: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Сюди ж варто зачислити й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних і контрольно-наглядових органів;

- *час вчинення*: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, суттєвим матеріальним поповненням власного бюджету (або його основною статтею доходу);

- *спосіб учинення*: лобізм. На нашу думку, це найнебезпечніша форма корупції. Полягає у "проштовхуванні" шляхом прийняття нормативних та інших актів у всіх гілках влади, органах місцевого самоврядування, потрібних окремим кланам, бізнес-групам рішень, які часто суперечать інтересам нації, чинному законодавству, або зміни редакції нормативних актів не на користь інтересам держави та суспільства.

У довіднику, який видала Міжнародна організація “Трансперенсі Інтернешнл”, класифікували корупції на такі типи:

- **корупція незначна (petty corruption)** – повсякденне зловживання державними посадовими особами середньої та нижчої ланок довіреною їм владою у взаємодії з пересічними громадянами, які намагаються отримати доступ до базових послуг, що надає держава в закладах охорони здоров’я, освіти, відділеннях міліції за місцем проживання та в інших державних установах;

- **корупція значна (grand corruption)** – дії, що вчиняються на центральному рівні державного управління і деформують політику або режим функціонування центральних органів державної влади, який дає змогу високим посадовим особам отримувати вигоду за рахунок суспільного блага;

- **корупція політична (political corruption)** – маніпуляція особами, що ухвалюють політичні рішення, політикою, інституціями та регламентом (правилами процедури) в частині розміщення ресурсів і фінансування, зловживання ними зайнятими посадами для утримання наданих їм владних повноважень, статусу та збагачення [95].

9.5. Поняття корупційного правопорушення та правопорушення, пов’язаного з корупцією. Форми корупції

Нагадаємо визначення корупції, яке наведене у Законі України “Про запобігання корупції” у ст. 1, що **корупція** – це використання суб’єктом відповідальності за корупційні правопорушення, наданих йому службових повноважень і пов’язаних із цим можливостей для одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб’єкту відповідальності за корупційні правопорушення, або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам, щоб схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов’язаних із цим можливостей.

Наведене тлумачення корупції дає змогу констатувати, що до **корупційних правопорушень можна зачислити правопорушення**, які:

- полягають у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади або службових повноважень, а також пов’язаних з ними можливостей для задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб;

- створюють умови для вчинення корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм.

Неправомірною вигодою є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну

ринкову, а корупційним правопорушенням – умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом відповідальності, за яке законом визначено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність

Не викликає сумніву, що у Законі “Про запобігання корупції” ключовими є поняття “корупція” і “корупційне правопорушення”. Перше з цих понять визначає зміст другого – у визначенні поняття “корупційне правопорушення” міститься посилання на ознаки корупції. Іншими словами, коли ми говоримо про корупцію, то маємо на увазі ті або інші корупційні правопорушення. Поза їхніми конкретними складами корупції як юридичного феномену не існує [208].

Отже, за логікою законодавця достатнім для вчинення правопорушення є одержання у будь-якій формі (усно, письмово чи будь-яким іншим чином) згоди на одержання/надання неправомірної вигоди, якщо факт “письмової обіцянки” можна підтвердити за наявності відповідного письмового доказу, то усна пропозиція чи усне її прийняття буде підтверджувати вкрай важко.

Як уже зазначалось, залежно від характеру діяння, його мотивації чи спрямованості корупційні правопорушення поділяються на: 1) корупційні діяння; 2) інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Відповідно до закону **корумпованими діями є:**

- незаконне отримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема, прийняття або отримання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка значно нижча за фактичну (дійсну) вартість;
- отримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позик, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна, з використанням пільг або переваг, не передбачених чинним законом.

Інакше кажучи, це правопорушення, в основі яких є: 1) зловживання службовою особою владою або службовим становищем; 2) корислива мета або інша особиста заінтересованість. Ці діяння визначають сутність корупції, становлять її серцевину [95].

Залежно від мотивації вчинення (змісту інтересу, задовольнити який прагне особа, яка вчиняє корупційне правопорушення) корупційні діяння можна поділити на:

- *корупційні діяння*, пов'язані з протиправним використанням влади або службових повноважень для отримання матеріальних благ, послуг або переваг чи заволодіння чужим майном або правом на нього;
- *корупційні діяння*, пов'язані з протиправним використанням влади або службових повноважень для задоволення інших (некорисливих) особистих інтересів чи інтересів третіх осіб.

Потрібно розрізняти поняття “корупційне правопорушення” і “**правопорушення, пов'язане з корупцією**”. Їхні специфічні ознаки такі:

- 1) воно не містить ознак корупції;

2) воно порушує визначені Законом “Про запобігання корупції” (але не іншим законом) вимоги, заборони й обмеження;

3) воно вчинене особою, зазначеною в ст. 3 згаданого Закону;

4) за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Наведеним ознакам відповідають певні **адміністративні правопорушення**, передбачені КАП.

Інші правопорушення, пов’язані з корупцією – це правопорушення, які створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм.

Діяння, пов’язані з корупцією, можна поділити на такі, що:

- створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь;

- вчиняють для полегшення вчинення корупційних діянь, є приховуванням їх чи потуранням їм.

До таких, що створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь, зокрема, можна зарахувати надання особі, уповноваженій на виконання функцій держави, незаконної винагороди (у тім числі давання хабара), інше сприяння отриманню такої винагороди (посередництво в хабарництві), зайняття особою, уповноваженою на виконання функцій держави, підприємницькою діяльністю, участь такої особи у підготовці, розгляді та вирішенні питань, які стосуються її особистих інтересів або інтересів її родичів чи інших близьких осіб, якщо вирішення цих питань належить до службових повноважень, сумісництвом, яке дає змогу через владні повноваження задовольнити інтереси приватної справи, тощо.

Такими, що вчиняються для полегшення вчинення корупційних діянь, є приховуванням їх чи потуранням їм, можуть визнаватися як службове підроблення, порушення вимог щодо декларування доходів майна (неподання чи подання неповних чи недостовірних відомостей про доходи та зобов’язання фінансового характеру), умисне невжиття заходів для боротьби з корупцією, умисне невиконання своїх обов’язків у боротьбі з корупцією тощо.

Злочини, які пов’язані з корупцією, це злочини, передбачені статтями 366-1 (“Декларування недостовірної інформації”) і 368-2 (“Незаконне збагачення”), а також статтями 159-1 (“Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)”), 160 (“Підкуп виборця, учасника референдуму”) і 370 (“Провокація підкупу”) Кримінального кодексу.

Наголосимо, що поділ корупційних правопорушень на *корупційні діяння та діяння, пов’язані з корупцією*, досить умовний, оскільки вони можуть взаємно обумовлюватися (наприклад, отримання доходу внаслідок незаконного зайняття підприємницькою діяльністю зазвичай тягне за собою порушення вимог щодо декларування (неподання, подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи), можуть бути нерозривно пов’язаними між собою

(одержання хабара нерозривно пов'язане з його даванням), у певних випадках те саме діяння може, залежно від обставин його вчинення, змінювати свій статус.

Отже, відповідно до абзацу п'ятого ст. 1 Закону "Про запобігання корупції", специфічними ознаками корупційного правопорушення є те, що:

- 1) воно містить ознаки корупції;
- 2) воно вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною в ст. 3 Закону;
- 3) за нього законом визначено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову [208].

Якщо друга й третя з названих ознак майже не потребують пояснень, то для відповіді на питання про те, чи містить діяння ознаки корупції, треба виконати аналіз (розклад) поняття "корупція", яке міститься в ст. 1 Закону "Про запобігання корупції".

Застосування цього наукового методу дає змогу виявити наявність **трьох форм корупції** та ознак кожної з них.

Перша форма корупції: використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Мета – одержати неправомірну вигоду.

Друга форма корупції: прийняття неправомірної вигоди чи прийняття її обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб.

Третя форма корупції: обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам, щоб схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Мета – схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Кількість суб'єктів корупції є різною залежно від її форми. У першій формі корупції дієвою особою є лише *один суб'єкт* (той, що використовує свої службові повноваження чи пов'язані з ними можливості).

Для другої й третьої форм обов'язковою є наявність принаймні *двох контрагентів* (один – дає, обіцяє, пропонує, другий – бере, приймає обіцянку, пропозицію, просить чи вимагає) і можливою є присутність (співучасть) третіх і четвертих осіб.

Друга й третя форми корупції є двома сторонами того самого явища. Однак "хабарника" не обвинувачують у змові з "хабародавцем", а його – у співучасті з хабарником.

Використання особою наданих службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей означає вчинення будь-яких дій (у тім числі прийняття рішень) чи втримання від вчинення будь-яких дій (умисна бездіяльність) під час виконання нею своїх службових обов'язків.

Як впливає з зазначеного вище, **невід'ємними ознаками корупції є**, з *одного боку*, використання службових повноважень чи відповідних можливостей як форма діяння; неправомірна вигода як предмет, засоби або мета, – *а з іншого*, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди як форма діяння або його предмет; використання службових повноважень і відповідних можливостей як мета.

Скажімо, у разі надання неправомірної вигоди умисел особи повинен мати зв'язок із наслідком, а саме дією публічної службової особи або відмовою від дій; утім, чи діяла ця особа фактично, чи утрималася від дій, як її просили, не суттєво.

Отже, проведений аналіз корупції як системного явища дав змогу визначити різні тлумачення цього терміна, ознайомитися з нормативно-правовою базою антикорупційної діяльності, розглянути види корупції, проаналізувати типи та форми корупції.

Також були розглянуті негативні наслідки для України, які приносить корупція.

Отож, у напрямі запобігання корупції врегульовано конфлікт інтересів та етичні стандарти; передбачено правове забезпечення моніторингу способу життя та перевірку доброчесності відповідних суб'єктів; передбачено запровадження інституту та захист викривачів корупції; розширено права приватного сектору та громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Назвати основні передумови прояву корупції в Україні.
2. Перечислити основні негативні наслідки корупції для України.
3. Назвати основні законодавчі акти по боротьбі з корупцією в Україні.
4. Схарактеризувати Закон України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 року.
5. Назвати головні міжнародні документи по боротьбі з корупцією, до яких приєдналася Україна.
6. Проаналізувати дефініцію “корупція”.
7. Розкрити зміст поняття “корупційне правопорушення”.
8. Розкрити зміст поняття “корупційне діяння”.
9. Розкрити зміст поняття “діяння, пов’язане з корупцією”.
10. Назвати рівні корупції.
11. Назвати типи корупції за різним критеріями.
12. Схарактеризувати форми корупції.
13. Дати визначення терміна “корупція” подане у Законі України “Про запобігання корупції”.

Тестові завдання

1. Формування регіональних антикорупційних програм передбачає:

- 1) підготовчий етап програми;
- 2) основний етап;
- 3) заключний етап;
- 4) все зазначене правильне.

2. Назвати рік прийняття в Україні першого закону боротьби з корупцією в пострадянський період:

- 1) 1995 рік;
- 2) 1991 рік;
- 3) 2011 рік;
- 4) 2014 рік.

3. До основних проблем, які породжують високий рівень корупції в Україні зачисляють:

- 1) системність, функціональність корупції та толерантність;
- 2) правовий нігілізм і недовіра принципів верховенства права;
- 3) відсутність вагомих результатів антикорупційної політики;
- 4) все зазначене правильне.

4. Під факторами корупції розуміють:

1) явища, процеси, чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви;

2) соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загальносоціальному рівні;

3) недосконалість політичних інститутів, зокрема відсутність єдності в системі виконавчої влади, тобто регулювання тієї самої діяльності різними інстанціями;

4) незнання або нерозуміння законів населенням, що дає змогу посадовим особам довільно перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати.

5. Залежно від характеру детермінуючого впливу на корупцію, чинники корупції поділяються:

1) соціальні передумови корупції;

2) причини корупційних діянь;

3) умови корупційних діянь;

4) все зазначене правильне.

6. До передумов корупції належать:

1) політичні;

2) ідеологічні;

3) морально-психологічні;

4) все зазначене правильне.

7. До корупціогенних чинників належать:

1) причини, властиві для усіх чи майже усіх країн перехідного типу;

2) причини, пов'язані з прорахунками у проведенні суспільних перетворень безпосередньо в Україні;

3) правильна, відповідь немає;

4) все зазначене правильне.

8. До політичних чинників належать:

1) недосконалість політичних інститутів, зокрема відсутність єдності в системі виконавчої влади, тобто регулювання тієї самої діяльності різними інстанціями;

2) нестабільність політичної ситуації в країні, відсутність програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різні сфери суспільного життя;

3) кумівство, політичне заступництво і таємні домовленості, політичний протекціонізм, політичний спекулятивізм, внаслідок чого формуються особисті стосунки (таємні домовленості), що ослаблюють механізми контролю та запобігання корупції;

4) все зазначене правильне.

9. До економічних чинників належать:

1) відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств і підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету;

2) одержання державної підтримки, кредитів тощо; відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних і господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову;

3) наявність суперечності, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку;

4) все зазначене правильне.

10. До юридичних чинників належать:

1) недоліки законодавства, що має регулювати розв'язання політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції та корупційним діям, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва;

2) незнання або нерозуміння законів населенням, що дає змогу посадовим особам довільно перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати;

3) недостатня урегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь; прогалини, двозначність та нечіткість законодавства;

4) все зазначене правильне.

11. До організаційно-управлінських чинників належать:

1) відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів;

2) наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян;

3) поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань;

4) все зазначене правильне.

12. До організаційно-управлінських чинників належать:

1) відсутність у деяких випадках спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення службовців; недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації;

2) відсутність механізмів унеможливлення появи у владі лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри;

3) відсутність у більшості установ, підприємств та організацій окремих підрозділів або спеціально призначених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним та іншим посадовим правопорушенням;

4) все зазначене правильне.

13. До соціально-психологічних чинників належать:

1) бідність населення;

2) нерозвиненість у значної частини населення громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового становища людини в державі, що будується на демократичних засадах;

3) поширення корисливої спрямованості у діяльності державних службовців, їх готовності до порушення закону, норм моралі, професійної честі; професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики;

4) все зазначене правильне

14. Чи є прийняття базового антикорупційного законодавства проявом політичної волі керівництва держави?

- 1) так;
- 2) ні;
- 3) твердження правильне наполовину;
- 4) все зазначене правильне.

15. Чи є процес прийняття й удосконалення галузевого законодавства, яке закріплює основні механізми запобігання (недопущення) корупції проявом політичної волі керівництва держави?

- 1) так;
- 2) ні;
- 3) твердження правильне наполовину;
- 4) все зазначене правильне.

16. Корупція – протиправна діяльність, яка полягає у неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою:

- 1) так;
- 2) ні;
- 3) твердження правильне наполовину;
- 4) все зазначене правильне.

17. Назвати автора тлумачення “корупція – це злочинна діяльність у сфері політики чи державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав та владних повноважень з метою особистого збагачення”:

- 1) М. Ю. Тихомиров;
- 2) М. І. Мельник;
- 3) С. В. Бондаренко;
- 4) З. С. Варналій.



Тема 10

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 10.1. Поняття, види відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування.
- 10.2. Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування.
- 10.3. Міжнародний досвід відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами і перед державою.
- 10.4. Сучасний стан правового регулювання та практики відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади.
- 10.5. Можливі напрями реформування інституту відшкодування шкоди, завданої органами влади. Питання для обговорення з зацікавленими сторонами.

10.1. Поняття, види відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування

Питання відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування актуальне. Вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією (ч.2 ст. 19) та законами України.

Поняття “відповідальність” – невід’ємний елемент правового статусу посадових осіб та органів публічної влади [45]. Іншими словами, це завжди правопорушення. Тому під *юридичною відповідальністю* розуміється реагування держави в особі відповідних посадових осіб або органів влади на правопорушення і обов’язок правопорушника зазнавати несприятливі наслідки.

Поняття “відповідальність” можна розглядати у двох аспектах: *позитивному (активному)* та *ретроспективному (негативному)*.

Позитивна відповідальність – це специфічна гарантія того, що держава, в тім числі в особі своїх органів, та органи місцевого самоврядування будуть ви-

конувати всі покладені на них зобов'язання як обов'язок вчинити певні діяння [61, с. 8].

Ознаки позитивної (перспективної) юридичної відповідальності [57, с. 238]:

- правовий статус відповідних суб'єктів права виконувати позитивні, корисні для суспільства, держави, колективу людей та окремої особи діяння. Наприклад, народних депутатів України перед виборцями, голів ОДА перед Президентом України;
- сумлінне, відповідальне ставлення особи до виконання своїх юридичних обов'язків. Наприклад, поліцейський, перебуваючи на службі, має сумлінно та відповідально виконувати свої службові обов'язки;
- виступає формою реалізації заохочувальної норми права, засобом державного переконання та правового стимулювання і може виражатися в певних позитивних наслідках майнового, організаційного й особистісного характеру.

Ретроспективна відповідальність – це покладення на суб'єкта відповідальності незалежно від його згоди, зобов'язань, настання несприятливих для нього наслідків, зокрема застосування покарання (санкції) за порушення норм права.

До ознак негативної (ретроспективної) юридичної відповідальності належать [57, с. 239]:

- полягає в реакції державних органів або посадових осіб на вчинене правопорушення, що виявляється в офіційній негативній оцінці (засудженні) поведінки суб'єкта правопорушення та знаходить свій вираз в офіційному правозастосовному акті;
- зумовлює виникнення правових відносин, які виникають з факту неправомірної поведінки суб'єкта права як реакція держави на таку поведінку у вигляді встановлення обов'язку для такого суб'єкта зазнати наслідків особистого, майнового або організаційного характеру;
- настає тільки за скоєне правопорушення, тобто за протиправне, винне, соціально шкідливе діяння деліктоздатної особи;
- опирається на державний примус;
- притягнення до негативної юридичної відповідальності виконує уповноважений суб'єкт. Така діяльність відбувається відповідно до матеріальних і процесуальних норм права, в яких передбачено права й обов'язки суб'єктів під час досягнення мети юридичної відповідальності.

Отже, можемо зазначити, що зміст негативної юридичної відповідальності визначається наслідками за соціально шкідливі діяння, позитивна ж – виходить з правомірності діяння та є найбільш бажаною формою відповідальності в правовій державі.

Існують такі **види юридичної відповідальності** органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування: **конституційно-правова, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, цивільно-правова і кримінальна** [45].

Конституційно-правова відповідальність – вид юридичної відповідальності, який передбачений нормами конституційного права. Має політико-правовий характер, іноді перетинається з політичною відповідальністю [118].

Виділяють два аспекти конституційно-правової відповідальності: *позитивний і негативний*.

Конституційно-правова відповідальність – вид юридичної відповідальності, який виявляється у сумлінному ставленні суб'єктів до реалізації своїх конституційних обов'язків, ефективне їх виконання [129, с. 131].

Негативна конституційно-правова відповідальність – вид юридичної відповідальності, передбачений нормами конституційного права [118]. Має специфічні коло суб'єктів, механізм реалізації, санкції. Наприклад, Верховна Рада України може усунути з поста Президента України в порядку імпичменту (ч.1 ст.111), Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України (ст. 90) тощо. Правозастосовними актами в процесі застосування конституційно-правових санкцій є постанова, указ, рішення.

Отже, негативна конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні спеціальних заходів впливу внаслідок неналежної поведінки суб'єктів конституційного права. Фактичною підставою її настання є порушення приписів конституційного законодавства.

Суб'єктами конституційної відповідальності можуть бути:

1) держава (ч.2 ст. 3. Конституції, в статті зазначено, що “держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави”);

2) органи державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України);

3) органи місцевого самоврядування;

4) громадські об'єднання: політичні партії і громадські організації;

5) посадові особи – депутати;

6) фізичні особи: громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства.

Суб'єктами притягнення до відповідальності є:

1) парламент;

2) Конституційний Суд;

3) президент;

4) територіальна громада.

Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення (*попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, позбавлення спеціального права, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт*) до суб'єкта правопорушення [2]. Питання порядку застосування адміністративного правопорушення регулює Кодекс України про адміністративні правопорушення

(КпАП). Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулює Митний кодекс України.

В КУпАП обов'язок дотримуватися вимог законності поширюється на всіх суб'єктів права. У ст. 6 Конституції України проголошується, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Ст. 68 Основного Закону визначає, що кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [119]. У ст. 129 Конституції визначається, що судді, виконуючи правосуддя, незалежні і підкоряються лише закону, а також проголошується рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом [119]. Принцип законності поширюється на всі сфери та всіх учасників суспільних правовідносин.

Суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути фізичні особи, які досягли 16-річного віку, органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 12 КУпАП). Крім неповнолітніх, службових осіб, іноземців, які згідно з міжнародними договорами користуються імунітетом щодо адміністративної юрисдикції в Україні.

Відповідно до ст.1 Закон України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконує визначені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [93, с. 56].

До головних ознак зачисляють те, що адміністративна відповідальність [2]:

- 1) є засобом охорони визначеного правопорядку;
- 2) нормативно визначена й полягає в застосуванні санкцій адміністративних правових норм;
- 3) супроводжується осудом із боку держави правопорушника та правопорушення;
- 4) пов'язана з застосуванням примусу та негативних для правопорушника наслідків;
- 5) реалізується у визначених законодавством процесуальних формах.

До похідних ознак зараховують те, що [2]:

- 1) підставою адміністративної відповідальності є не тільки проступки, передбачені нормами адміністративного права, а й порушення, передбачені нормами інших галузей права (наприклад, житлового, трудового, земельного та ін.);
- 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень;
- 3) право притягати до адміністративної відповідальності належить державним органам та їхнім посадовим особам;

4) існує особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

Є два види відповідальності посадових осіб за трудовим законодавством : дисциплінарні та матеріальна.

Дисциплінарна відповідальність – це **відповідальність** посадових осіб за порушення трудової дисципліни, яке виражається у накладенні стягнень адміністрацією установи [74].

Правовий механізм дисциплінарної відповідальності складається з правових норм, які передбачають підставу дисциплінарної відповідальності, дисциплінарні стягнення, порядок їх накладення, зняття й оскарження [74; [237, с. 25].

Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, визначених Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [125, с. 23].

Законодавством закріплено такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців:

- 1) у порядку, встановленому законами України;
- 2) у порядку, встановленому Кодексом законів про працю (далі – КЗпП);
- 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для службовців;
- 4) на підставі дисциплінарних статутів та спеціальних положень, чинних у багатьох галузях управління і деяких сферах державної діяльності.

Матеріальна відповідальність – це один з видів юридичної відповідальності, що виражається в обов'язку посадової особи покрити повністю або частково матеріальну шкоду, що була заподіяна з її вини [145].

Найбільш суттєві умови матеріальної відповідальності посадових осіб [272, с. 114-145]:

- перебування органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб в трудових відносинах з установою, якому було заподіяно матеріальну шкоду;
- визначення розмірів відповідальності посадової особи;
- наявність вини посадової особи.

Цивільно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної **відповідальності**, який полягає у застосуванні державного примусу до правопорушника шляхом позбавлення особи певних благ чи покладення обов'язків майнового характеру, а саме [178, с. 269-270]:

- відшкодування збитків;
- виплата неустойки (штраф, пеня);
- відшкодування шкоди;
- виконання основних обов'язків.

Функції цивільно-правової відповідальності [143, с. 22]: відновлювальна; каральна (штрафна); виховна.

Фактичною підставою цивільно-правової відповідальності органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб є наявність в їхніх діяннях (дії чи бездіяльності) складу цивільного правопорушення.

Особливість такої відповідальності полягає в тому, що: 1) суб'єктом правопорушення є орган державної влади, орган місцевого самоврядування та їхні посадові особи, керівник державного та комунального підприємства; 2) шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується згаданими органами незалежно від їхньої вини; 3) діє принцип презумпції вини, тобто доказування вини покладено на правопорушника; 4) встановлено можливість відшкодування майнової та моральної шкоди (ст. 23 ЦК України); 5) передбачено лише судовий порядок відшкодування шкоди [152, с. 273].

Юридичну базу цивільно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за правопорушення у сфері публічного адміністрування становлять Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (ст.73–77) [214], Закон України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудового розслідування, прокуратури і суду” від 1 грудня 1994 р., Закон України “Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні” від 17 квітня 1991 р., Закон України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” від 05 червня 2012 р., Податковий кодекс України (ст. 21.3), Бюджетний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства тощо.

Кримінальна відповідальність – це обмеження прав і свобод особи за вчинений злочин шляхом застосування покарання, передбаченого Кримінального процесуального кодексу України, на підставі обвинувального вироку суду [128; 127, с. 381].

До злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг зачисляють: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 3641); перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 3652); службове підроблення (ст.366); декларування недостовірної інформації (ст. 3661); службова недбалість (ст. 367); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368); незаконне збагачення (ст. 3682); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 3683); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 3684); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369); зловживання впливом (ст. 3692); провокація підкупу (ст. 370) КК України [128].

Отже, законодавство України, врегульовуючи діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб, передбачає конституційну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

Відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, громадою, фізичними та юридичними особами та перед представницькими органами.

Розкриваючи зміст юридичної відповідальності органів **публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою**, законодавство визначає такі межі державно-правової відповідальності, зокрема:

1) відповідальність перед державою настає тільки у випадку порушення зазначеними суб'єктами конкретного переліку: Конституції або законів України (Ч. I, ст. 76 Закону України "Про місцеве самоврядування" [214]). Одночасно органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є під-контрольними відповідним органам виконавчої влади. Окремо потрібно зазначити, що ці суб'єкти не несуть відповідальність за дотримання актів місцевого самоврядування, а саме статутів територіальних громад;

2) відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб за здійснення певних державних повноважень настає тільки в тій мірі, в якій ці повноваження були забезпечені органами державної влади матеріальними і фінансовими коштами. Зокрема, вони можуть бути визначені двосторонніми актами між державним органом влади і місцевим органом самоврядування, наприклад, як Угода щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою від 6 жовтня 2010 р.;

3) виявлення порушення принципу законності органами місцевого самоврядування тільки в судовому порядку;

4) додержання законів, основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення та законності в діяльності органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування є завданням прокурорського нагляду. Разом із тим, й інші фізичні та юридичні особи можуть оскаржити в адміністративному суді (ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України [25, с. 98]) або господарському суді (ст. 1 Господарського процесуального кодексу України [51]) у визначеному законом порядку, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Зауважимо, що органи місцевого самоврядування наділені господарською компетенцією і є учасниками організаційно-господарських зобов'язань (абзац 2 Ч. II ст. 176 Господарського кодексу України [51]), а тому спори про поновлення порушених прав суб'єктів господарювання та відшкодування їм шкоди внаслідок рішень чи бездіяльності органів, посадових або службових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень вирішуються в судовому порядку (ст. 23 зазначеного кодексу).

Визначення **відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою** – це найважливіший аспект складного механізму взаємодії різних суб'єктів цієї системи [129, с. 268].

Лише територіальна громада як головний суб'єкт муніципальної влади може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів і посадових осіб, яких вона уповноважила вирішувати питання місцевого значення [125, с. 67]. Відповідно до ст. 75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи та посадові особи місцевого самоврядування підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами [214].

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Відповідальності органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням муніципального утворення (територіальної громади) в результаті втрати довіри Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” в частині другій ст. 10 передбачає можливість відкликання населенням депутата, який не виправдав довіри виборців, та у ст. 37 – підстави для відкликання депутата місцевої ради, члена виборного органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування.

Порядок і умови відповідальності зазначених органів і посадових осіб визначаються законодавством і повинні конкретизуватися у статутних положеннях місцевих громад. Згідно із ст. 38 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” рішення про внесення пропозицій щодо відкликання депутата місцевої ради приймається відповідно на:

- 1) пленарному засіданні місцевої ради;
- 2) зборах виборців, що проводяться з урахуванням вимог частин другої і третьої статті 27 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”;
- 3) зборах (конференціях) об'єднань громадян чи їхніх місцевих осередків у порядку, визначеному їхніми статутами, та з урахуванням вимог ст. 29 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

Отже, єдиним механізмом прийняття рішення про внесення пропозицій щодо відкликання депутата місцевої ради є сама місцева рада. А право, встановлене ч. 1 ст. 38 зазначеного Закону, повністю нівелюється щодо зборів виборців і зборів (конференцій) об'єднань громадян. Воно порушує норми частини другої ст. 75 зазначеного Закону України про право, що “...територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень” у зв'язку із відсутністю правового механізму, крім випадків, визначених у нормах статей 4 і 6 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві

референдуми” щодо питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

Враховуючи те, що законодавець при визначенні відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, перед державою, перед фізичними і юридичними особами не диференціює представницькі органи і виконавчі органи рад в порівнянні зі ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де дострокове припинення повноважень конкретизовано щодо рад, то ради та їх виконавчі органи, незважаючи на їх різне функціональне призначення, виступають як подібні за статусом суб’єкти відповідальності.

Отже, є підстави вважати, що ступінь відповідальності представницьких і виконавчих органів рад має бути визначений відповідно до їхніх обов’язків і повноважень. З органів місцевого самоврядування суб’єктами конституційно-правової відповідальності є тільки ті, які втілюють народовладдя і стали такими в результаті виборів або через представницький орган місцевого самоврядування, а саме: сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. Решта органів місцевого самоврядування не можуть бути носіями конституційно-правової відповідальності.

10.2. Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування

Політична відповідальність у системі місцевого самоврядування – це покладені на представницькі органи місцевого самоврядування територіальною громадою відповідно до закону обов’язки ефективно управляти її власністю, надавати якісні управлінські й соціальні послуги, виконувати взяті на себе передвиборчі зобов’язання та обіцянки, відстоювати її інтереси перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки, спричинені юридично оформленими діями територіальної громади [126, с. 136.]. Отже, передача права на здійснення повноважень вирішувати питання місцевого значення від імені територіальної громади є основою для здійснення політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

Існує два **основних підходи щодо розгляду політичної відповідальності**:

- 1) *розгляд політичної відповідальності як виду конституційно-правової відповідальності;*
- 2) *виокремлення політичної відповідальності в самостійний вид відповідальності.*

В діючому українському законодавстві саму конституційно-правову відповідальність не виокремлено в самостійний вид відповідальності [2].

Проблема утвердження інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування нерозривно пов’язана з потребою вирішення питання

здійснення конституційно-правової відповідальності стосовно різних її суб'єктів. Прикладом таких проблемних питань, на яких зауважують фахівці, є конкретизація конституційно-правової відповідальності територіальних громад, адже відповідно до чинного законодавства її несуть лише органи та посадові особи місцевого самоврядування (ст. 144 Конституції України).

Вплив громадськості через форми участі на вирішення питань місцевого значення, діяльність громадських організацій є основою для формування механізмів політичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Громадський і моральний складники відіграють значну роль у питанні визначення перспектив розвитку інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

Проблематика впливу громадськості на здійснення політичної відповідальності викликає інтерес передусім з погляду можливостей розкриття нових форм вираження принципу народовладдя та притягнення до цього виду відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що, по суті, є безпосередньою участю громадян у місцевому самоврядуванні. Це відкриває перспективи для подальшого утвердження засобів забезпечення зворотного зв'язку, зміцнення суб'єкт-суб'єктних відносин у сфері місцевого самоврядування. Серед можливих засобів реалізації такого впливу громадськості є: відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою (ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), відкликання депутата місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців; відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 37-41 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"); критика влади, тобто можливість реалізації права на критику; моніторинг та оцінка з боку громадськості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом публічного контролю тощо.

Політичну відповідальність органів місцевого самоврядування доцільно розглядати як законодавчо обумовлену. Йдеться про політичну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що вона є безпосередньою і формалізованою у частині процедури її застосування. *Безпосередня процедура* – оскільки ради несуть відповідальність безпосередньо перед територіальною громадою як єдиним джерелом влади за стан вирішення питань місцевого значення, а рішення приймається на місцевому референдумі. *Формалізація процедури* – полягає в тому, що нормою закону визначена процедура дострокового припинення повноважень при відсутності підстав для її ініціювання. Політично формалізованою є і відповідальність виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Однак у цьому випадку формалізація стосується лише права ради розпустити виконавчий комітет (п. 3 ст. 26) без деталізації його підстав і процедур. Враховуючи положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 78), цей вид відповідальності не може бути застосований до районних і обласних рад. Прикладами політичної відповідальності виконавчих комітетів рад є, зокрема, рішення про призупинення діяльності та розпуск виконавчих

комітетів Львівської міської ради [19, с. 5]. Зазначене рішення не містить жодних підстав для розпуску виконавчих комітетів і є фактично політичним рішенням. Статутами міст Конотопа (абз. 4 ст. 3.5.4), Ромни (абз. 4 ст. 3.5.4), Каховка (абз. 4 ст. 3.5.4) та ін. передбачено положення, яким врегульовано необхідність оприлюднення підстав, на яких приймається рішення про розпуск виконавчого комітету в міських засобах масової інформації.

Звичайно, політична відповідальність сільської, селищної, міської, районної в місті ради настає небезпідставно, однак підстави політичної відповідальності органів місцевого самоврядування прямо ніде не встановлені. Мається на увазі не формальна підстава (формалізовані критерії), а “змістовна” – політичний або моральний проступок, або розбіжність поглядів суб’єктів політичного процесу на здійснення політики й позиціонування політичних сил у конкретній ситуації, відображення в позиції органу надто вузьких суспільних інтересів або взагалі політична стратегія [148, с. 176].

Отже, політична відповідальність ґрунтується на політичній свідомості та культурі громадян, і опосередковується суб’єктивним уявленням про політичні процеси [5, с. 30]. Враховуючи те, що на відміну від органів публічної влади, особи діють у загально дозвільному порядку, вони, відповідно, мають право піднімати питання політичної відповідальності будь-коли і будь за що. Єдиною умовою постає лише вимога закону про дотримання процедури – тобто проведення референдуму. Це положення стосується ретроспективної відповідальності, натомість коли йдеться про позитивну – будь-якої умови взагалі немає. Сама відповідальність проявляється передусім у ставленні виборців до формування складу відповідної ради.

Гарантії місцевого самоврядування та принципи організації й діяльності відповідальності органів публічної влади в Україні

Гарантії місцевого самоврядування – це сукупність умов і засобів, які забезпечують реалізацію і захист прав місцевого самоврядування [48]. До них зачисляють *загальні й спеціальні (юридичні)*.

Загальні гарантії – це економічні, політичні, духовні засади суспільства і держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, розвитку і виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Економічними гарантіями є закріплена Конституцією України економічна система суспільства, в основу якої покладено принцип свободи економічної діяльності, рівноправності форм власності, рівного правового захисту державної і комунальної власності.

До політичних гарантій належать закріплення в Основному Законі принципу гарантування місцевого самоврядування, а також принципу народовладдя, який відбувається через органи державної влади і органи місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Ст.7 Основного Закону закріплює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Конституційне закріплення цього принципу відповідає

демократичним традиціям більшості держав, адже підтримка на державному рівні місцевого самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави.

Підтримка державою і органами місцевого самоврядування історичних, культурних, національних і місцевих традицій свідчить про наявність духовних гарантій.

Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові засоби забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування, закріплені в законодавстві, а також статутах громади і актах органів місцевого самоврядування. До них належать.

1. Гарантії, які забезпечують організаційно-правову самостійність місцевого самоврядування [48]: 1) чітке конституційне розмежування двох систем органів публічної влади; 2) самостійність формування населенням громади системи органів місцевого самоврядування. Згідно з законодавством представницькі органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова обираються тільки шляхом місцевих виборів, а органи самоорганізації населення створюються тільки за ініціативою жителів.

Важливою гарантією організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування є заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені законодавством до їхніх повноважень, крім випадків виконання делегованих радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом, що закріплює ст. 71 зазначеного Закону. Отже, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

До гарантій цієї групи також належить право громади мати самостійну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає її історичні, культурні, соціальні та інші місцеві особливості, традиції й статут, який є необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування та забезпечує організаційну відокремленість у системі управління.

2. Гарантії, які забезпечують фінансово-економічну самостійність місцевого самоврядування [48]: 1) сільські, селищні, міські громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляють комунальною власністю, затверджують місцеві бюджети і контролюють їх виконання, визначають місцеві податки і збори відповідно до закону, мають право випускати місцеві позики, лотереї, цінні папери і створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи; 2) законодавче закріплення права створення і самостійного управління органів місцевого самоврядування комунальними підприємствами, установами, організаціями; 3) гарантії щодо захисту прав місцевого самоврядування.

Ст. 145 Конституції закріплює право місцевого самоврядування на судовий захист щодо “визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових

осіб місцевого самоврядування” (п. 4 ст. 71 Закону “Про місцеве самоврядування”). Важливою гарантією правового захисту місцевого самоврядування є закріплення відповідальності місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян перед органами місцевого самоврядування за заподіяну шкоду їх діями чи бездіяльністю (п.3 ст. 73 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) [214].

Догарантій цієї групи також належить законодавче закріплення обов’язковості актів і законних вимог органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов’язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Особливу роль у системі гарантій, які спрямовані на правовий захист місцевого самоврядування, має встановлена вищеозначеним законом (ст. 75) відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, оскільки це гарантує первинному суб’єкту місцевого самоврядування можливість впливати на діяльність органів шляхом контролю для найбільш ефективної реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування. Це положення є найважливішим елементом місцевої демократії, оскільки забезпечує реальну залежність органів місцевого самоврядування від населення.

Принципи організації й діяльності органів публічної влади – це законодавчі відправні засади, ідеї та положення, які є основою формування, організації та функціонування органів публічної влади [48].

Вони поділяються на *загальні принципи*, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і *спеціальні*, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади.

Загальні принципи організації та діяльності органів публічної влади такі.

1. Принцип гуманізму передбачає пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади [ст. 3 Конституції України].

2. Принцип народовладдя – народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади [ст. 5 Конституції України]. Нормативно закріпленими засобами безпосереднього народовладдя є вибори, всеукраїнські й місцеві референдуми, народні й місцеві ініціативи, громадські обговорення (слухання), збори громадян та ін.

3. Принцип унітаризму – наявність єдиної системи органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни, єдиної системи законодавства, невизнання за територіальними одиницями [ст. 2].

4. Принцип верховенства права спрямований на утвердження права як основного чинника розвитку суспільства і держави. Цей принцип пов’язаний передусім із пріоритетністю в суспільстві прав людини, закріпленням їх на законодавчому рівні, правовою рівністю, пануванням у суспільному та державному

житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни [ст. 8 Конституції України].

5. Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову [ст. 6 Основний Закон]. Треба враховувати, що державна влада є єдиною, це обумовлено єдністю і неподільністю державного суверенітету, єдністю системи державних органів та основних засад їх формування й діяльності на всій території країни.

6. Принцип законності врегульований у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Реалізація принципу можлива тільки при забезпеченні верховенства закону в системі нормативно-правових актів.

7. Принцип гласності потребує обов'язкового поширення інформації про організацію та діяльність органів публічної влади. Він означає відкритість органів публічної влади; прозорість діяльності владних інституцій, їхніх структурних підрозділів, апарату, посадових осіб.

8. Принцип поєднання виборності й призначуваності передбачає формування органів публічної влади на різних засадах залежно від їхнього статусу. Представницькі органи публічної влади (Верховна Рада України, місцеві ради, органи самоорганізації населення) формуються шляхом виборів. Президент України та сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади також обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

9. Принцип поєднання єдиноначальності й колегіальності в організації й діяльності органів публічної влади означає розумне поєднання у владному механізмі одноособового і колективного керівництва. У колегіальних органах (представницькі органи, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Центральна виборча комісія та ін.) рішення приймаються більшістю голосів їхніх членів після колективного обговорення. Єдиноначальними є органи, в яких вирішальна влада з усіх питань їхньої компетенції належить керівнику, який персонально відповідає за результати роботи цього органу (Президент України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та ін.).

10. Принцип оптимальної децентралізації полягає в раціональному, важеному співвідношенні централізації й децентралізації, які покладені в основу організації й функціонування органів публічної влади.

10.3. Міжнародний досвід відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами і перед державою

Питання відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами і перед державою є предметом уваги в європейських країнах. Право відповідальності цих суб'єктів перед державою передбачається Конституціями (Данія, Польща, Швеція, Хартія, Італія) або законами та витягами з законів іноземних держав (Закон ФРН "Про відповідальність держави за шкоду, заподіяну її посадовими особами під час виконання службових обов'язків"; Закон Естонії "Про відповідальність держави"; Витяги із законодавства Польщі, Франції), що регламентує відповідальність, порядок організацій й функціонування місцевого самоврядування (наприклад, Франція) [242, с. 352].

Крім того, відповідальність органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування європейських країн юридично задокументована також у:

- Актах міжнародних організацій: Рекомендація № R (84) 15 Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду; Рекомендація Rec(2003)16 Комітету міністрів державам-членам стосовно виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права;

- документі, який називається Європейська хартія місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування – акт Ради Європи, прийнята 15.10.1985 у м. Страсбурзі (Франція), набула чинності 1.09.1988. Документ фіксує політичні й економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної та пан'європейської бюрократії [89]. Принципи Хартії застосовують до всіх видів **органів місцевого самоврядування**.

Хартія зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві й застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також визначає необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування [89].

У статтях першої частини Хартії фіксується необхідність чіткого муніципального поділу (ст. 5), самостійного визначення органами місцевого самоврядування своєї структури, право наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності вибраних посадових осіб місцевого самоврядування (ст.6, 7). Цілями ще двох важливих статей є обмеження адміністративного контролю за нормоутворенням органів місцевого самоврядування (ст.8) і необхідність забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів (ст.9). Стаття 10 закріплює право органів місцевого самоврядування співпрацювати між собою і створювати між-

муніципальні асоціації, а стаття 11 – можливість судового захисту місцевої автономії [89].

Україна ратифікувала Хартію 15.07. 1997 р. Відповідно до пункту 2 ст.15, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [214] органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками міжнародних асоціацій, а відповідно до ст. 35 – виконавчі органи рад наділені правом укладати та забезпечувати виконання у визначеному законодавством порядку договорів з іноземними партнерами. Отримавши своє закріплення в угодах про налагодження співробітництва, у додаткових протоколах до них, вони стають організаційно-правовими формами такого співробітництва, утворюючи систему якісно нових відносин місцевої влади, громадян, громадських формувань, юридичних осіб, суб’єктів, що господарюють, різних форм власності різних країн світу, що, реалізуючись на локальному і регіональному рівнях – рівнях місцевого самоврядування, суттєво доповнюють двосторонні міждержавні відносини, надають їм більш прагматичний і динамічний характер, формують новий тип людської цивілізації – “світове співтовариство правових держав” [242, с. 351–355].

Ці форми набули найбільшого поширення у процесі реалізації транскордонного співробітництва між органами місцевого самоврядування України і зарубіжних країн. Правове забезпечення реалізації політики транскордонного співробітництва охоплює міжнародно-правові інструменти, які були ратифіковані Верховною Радою України та стали частиною національного законодавства (Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями) та інші акти національного законодавства: закони (Закон України “Про транскордонне співробітництво”, Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” тощо), підзаконні акти (Указ Президента України від 19 грудня 2007 р. № 1236 “Про заходи щодо активізації євро інтеграційного прикордонного співробітництва”, постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року” тощо).

Діяльність органів місцевого самоврядування України щодо транскордонного співробітництва ґрунтується на укладених договорах та угодах міждержавного рівня (регулюються внутрішньодержавним (національним) законодавством і міжнародним публічним правом) та угодах і рішеннях (договорах) про співпрацю (поріднення, партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність) (регулюється міжнародним приватним правом), в яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання, за порушення яких наступає цивільно-правова відповідальність.

Юридичною підставою відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою у міжнародному праві є: міжнародні стандарти місцевого самоврядування, міжнародний договір; рішення міжнародних судів і арбітражів; резолюції міжнародних організацій; одно-

сторонні міжнародно-правові зобов'язання держав, які взяли такі зобов'язання. Фактичною підставою такої відповідальності є міжнародне правопорушення, тобто протиправне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта міжнародного права, за яке передбачена відповідальність міжнародного характеру; інші правопорушення (міжнародні делікти) [12, с. 545-546]. За вчинення міжнародного злочину відповідальність несуть держава, винна в його здійсненні, та посадові особи цієї держави, що брали участь у злочинних діяннях. Найчастіше держава несе відповідальність за дії або бездіяльність своїх органів влади: міністерств, армійських і поліцейських підрозділів, прикордонних і спеціальних служб, аж до нижчої ланки виконавчої влади [100, с. 354].

Найбільш поширеним у практиці міжнародних відносин є поділ відповідальності органів публічної влади залежно від її змісту на *нематеріальну та матеріальну*. **Нематеріальна відповідальність** зазвичай супроводжується застосуванням у відношенні держави-порушниці примусових заходів є взаємозалежною з матеріальною відповідальністю і виражається у формі *ресторації, сатисфакції, обмежень суверенітету, декларативних рішень* тощо [220].

Ресторація – це такий вид нематеріальної відповідальності, що являє собою відновлення правопорушником колишнього стану (*statusquo*) і ліквідація нею усіх несприятливих наслідків, наприклад, звільнення окупованої території та відновлення попередньої лінії державного кордону.

Сатисфакція – це задоволення нематеріальних вимог для відшкодування шкоди, завданої найперш честі та гідності потерпілої держави, її політичним інтересам (офіційне вираження жалю або співчуття; надання вибачень; надання запевнень у тому, що подібні акції не повторяться в майбутньому; покарання винних осіб; видання нормативного акту з визнанням своєї провини з тим, щоб подібні дії не повторювалися в майбутньому; відсилення спеціальної делегації до іншої держави).

Обмеження суверенітету (надзвичайні сатисфакції) – це тимчасове призупинення діяльності державних органів держави, окупація країни або її частини, реорганізація політичної системи, розпуск злочинних політичних партій тощо.

Декларативні рішення виражаються у формі рішення міжнародного органу (наприклад, суду) чи організації, які визнають певну дію міжнародним правопорушенням. Застосування певних видів сатисфакції залежить від заподіяної шкоди та конкретної політичної ситуації [100].

Матеріальна відповідальність у міжнародному праві настає у випадках, якщо в результаті правопорушення заподіяно матеріальну шкоду іншим суб'єктам або коли така шкода заподіяна правомірними діями, однак її відшкодування передбачено спеціальним міжнародним договором [272, с. 144-145].

Матеріальна відповідальність може бути виражена у формі *репарації, реституції і субституції*.

Під репарацією розуміють відшкодування державою-порушницею заподіяної нею шкоди у грошовій формі та в натуральній (товарами, послугами).

Реституція – це відшкодування правопорушником матеріального збитку в натурі (повернення неправомірно захопленого того самого майна – конкретних творів мистецтва, транспортних засобів). Різновидом реституції є **субституція**, тобто заміна неправомірно знищеного або ушкодженого майна однорідним майном [45].

Відповідальність у міжнародних правовідносинах не охоплює засоби примусу [45].

Отже, відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності має спонукати суб'єктів міжнародного права до сумлінного виконання зобов'язань забезпечити поновлення стану потерпілої сторони шляхом відшкодування шкоди (матеріальної та/або моральної).

10.4. Сучасний стан правового регулювання та практики відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади

Сьогодні в Україні існує два нормативно-правових акти, які детально регулюють питання, які пов'язані з відшкодуванням шкоди, завданої громадянину діями таких органів. Це Закон України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду”, прийнятий Верховною Радою України 1 грудня 1994 року, і Положення “Про застосування Закону України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду”.

Відповідно до статті 1 зазначеного Закону, підлягає відшкодуванню шкода, заподіяна громадянину внаслідок незаконного:

1) засудження, притягнення як обвинуваченого, взяття й утримання під вартою, проведення під час розслідування чи судового розгляду кримінальної справи обшуку, виїмки, накладення арешту на майно, відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують права громадян;

2) застосування адміністративного арешту чи виправних робіт, конфіскації майна, накладення штрафу;

3) проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених законами України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” та іншими актами законодавства. Законом передбачено, що завдана громадянину шкода відшкодовується в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду. Для того, щоб громадянин набув право на відшкодування шкоди, має бути засвідчений факт незаконності дій органів дізнання, попереднього слідства, прокурора або суду.

Відповідно до статті 2 зазначеного Закону, **право на відшкодування шкоди в розмірах і в порядку**, передбачених цим законом, виникає у випадках:

- винесення вироку суду;
- закриття кримінальної справи за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину;
- відмови в порушенні кримінальної справи;
- закриття справи про адміністративне правопорушення.

У разі смерті громадянина, якому незаконними діями правоохоронних органів завдано матеріальної шкоди, право на відшкодування шкоди переходить до його спадкоємців.

В результаті незаконних дій органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду громадянину не тільки може бути заподіяна матеріальна і моральна шкода, але він також може зазнати й інших втрат: звільнення з роботи, позбавлення військових або інших звань, державних нагород, права на пільгову пенсію тощо. Тому, Законом України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду” (статті 6-10) передбачено не тільки відшкодування матеріальної і моральної шкоди, але й поновлення службових, трудових, житлових, інших особистих і майнових прав.

Другим видом відшкодування в позасудовому порядку шкоди є відшкодування шкоди жертвам злочинів.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції). Це положення конкретизується у низці статей розділу II Конституції.

На реалізацію цих положень ЦК у Верховній Раді України IV скликання було зареєстровано чотири законопроекти (№№ 2402, 2402-1, 6283-1 та 6283). У цих законопроектах визначаються підстави й умови, а також встановлюються порядок і розмір відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди фізичним особам, які потерпіли від злочинних посягань на їхнє життя, здоров'я або майно.

Проектом Закону передбачено обмеження граничного розміру відшкодування громадянам матеріальної шкоди за рахунок держави, порівняно з положеннями ст. 1177 та ст. 1207 Цивільного кодексу України [275]. Така шкода відшкодовується потерпілому за рахунок коштів державного бюджету в повному обсязі, але не більше, ніж 100 мінімальних розмірів заробітної плати (тобто приблизно в межах від 1 000 грн. до 30 000 грн. на одного потерпілого).

Крім зазначеного вище, проектом Закону передбачаються **додаткові формальні умови виникнення та реалізації права потерпілого на відшкодування шкоди за рахунок держави**. Такими умовами є:

- 1) порушення у визначеному порядку кримінальної справи у зв'язку з вчиненням злочину проти громадянина;
- 2) визнання громадянина потерпілим у цій справі та визначення розміру завданої йому злочином матеріальної шкоди;

3) встановлена судом неможливість повного або часткового відшкодування шкоди потерпілому в установленому порядку за рахунок винної особи (осіб);

4) відсутність протиправних дій потерпілого, що мають ознаки злочину, з якими пов'язується виникнення у нього матеріальної шкоди.

Третім видом відшкодування в позасудовому порядку шкоди є зобов'язання держави, що виникли внаслідок дії непереборної сили або надзвичайних ситуацій.

Право громадян на екологічну безпеку, закріплене в ст. 50 Конституції України, яка визначає, що "кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди". Тому забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави.

Проблеми відшкодування шкоди, завданої органами влади. На цьому етапі в Україні можна виділити такі основні проблеми у сфері відшкодування шкоди, завданої органами влади [97].

1. Відсутність механізмів позасудового відшкодування шкоди.

Інституту позасудового, а тим паче добровільного відшкодування шкоди, завданої діями органів влади, в Україні немає. Немає навіть чіткого та прозорого концептуального підходу до функціонування цього інституту [97].

2. Відсутність механізму скасування/зміни незаконних нормативно-правових актів як таких, що завдають шкоди правам та інтересам приватних осіб.

Практики відшкодування шкоди, що була завдана суб'єктам правовідносин, на які поширювалась дія таких актів, немає.

3. Конфлікт інтересів.

Чинна норма законодавства, яка передбачає відшкодування шкоди за рахунок бюджетних коштів, що виділяються на фінансування органу, який завдав шкоду, не стимулює чиновників приймати рішення про відшкодування шкоди.

4. Недосконалість бюджетного законодавства.

Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, насамперед в сфері делегованих повноважень, часто призводить до відсутності коштів на фінансування деяких функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Специфіка **підстав** деліктної відповідальності у зобов'язаннях з відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом місцевого самоврядування або їхніми посадовими чи службовими особами, виявляється у:

а) **формах протиправності діяння**, якими є: а) **незаконні рішення** органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їхньої посадової чи службової особи – прийняті з порушенням визначеного порядку та (або) законодавчих норм державно-владні веління у визначеній компетенцією відповідного органу та (або) посадової чи службової особи сфері. Наприклад, рішення про незаконну

заборону підприємницької діяльності, незаконне застосування штрафів, незаконну конфіскацію майна тощо;

б) **незаконні дії** органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їхньої посадової чи службової особи – активні діяння відповідного органу або його посадової чи службової особи, вчинені з порушенням законодавчих норм.

Такими діями можуть бути, зокрема, проведення зборів (засідань) відповідних органів з порушенням встановленого законодавством України порядку; вчинення посадовою (службовою) особою дій поза межами її повноважень та ін.;

в) **незаконна бездіяльність** органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їхньої посадової чи службової особи – утримання зазначених органів або їхніх посадових чи службових осіб від вчинення дій, які вони зобов'язані були вчинити відповідно до своєї компетенції (повноважень).

Незаконною бездіяльністю можна вважати, наприклад, не реагування зазначених органів або їх посадових чи службових осіб у порядку, визначеному законом, на заяви та звернення громадян;

г) **прийняття** органом державної влади, органом місцевого самоврядування **нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований**, ухвалення органом державної влади, органом місцевого самоврядування офіційного письмового документа, в якому в односторонньому вольовому порядку незаконно визначено, змінено чи скасовано норми права, у зв'язку з чим він був скасований і його дія була припинена. Незаконними нормативно-правовими актами є, зокрема, ті, що не відповідають Конституції України, у зв'язку з чим визнаються неконституційними Конституційним Судом України повністю чи в окремій частині та втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність, а також ті, що прийняті без дотримання визначеної законом процедури.

10.5. Можливі напрями реформування інституту відшкодування шкоди, завданої органами влади. Питання для обговорення з зацікавленими сторонами

Напрями реформування інституту відшкодування шкоди, завданої органами влади: *створення ефективних механізмів відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої індивідуальними актами органів влади, їх посадових осіб.*

В більшості випадків немає реальної можливості отримати відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів влади, або їхніми посадовими особами.

Постраждала особа має право вимагати від органу влади:

- 1) скасування індивідуального акта;
- 2) виконання або утримання від виконання рішення або дії органом влади;
- 3) утримання від видання індивідуального акта;

- 4) видання індивідуального акта або забезпечення реалізації рішення чи дії;
- 5) відшкодування шкоди;
- 6) повернення майна, отриманого без належної правової підстави.

Особа також має право вимагати відшкодування шкоди, яка заподіяна законним рішенням (дією), якщо воно обмежує конституційні права та свободи особи, за винятком випадків, коли:

1) обмеження конституційних прав і свобод особи спричинено цією особою або в її інтересах і передбачено відповідним законом;

2) особа має право на відшкодування від іншого, ніж орган влади суб'єкта, наприклад, за договором страхування.

• *Створення ефективних механізмів відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої підзаконними нормативно-правовими актами органів влади.*

Органи влади будуть зобов'язані оцінювати шкоду та виплачувати відшкодування в усіх випадках, коли вони змінюють/відміняють підзаконні нормативно-правові акти не на підставі зміни нормативних актів вищого рівня, якщо, звичайно, була заподіяна шкода.

Постраждала особа має право вимагати відшкодування шкоди, що спричинена застосуванням нормативно-правового акта у випадку, коли цей акт суттєво порушує права особи й уповноважений орган скасував такий акт або відмінив відповідну норму цього акта.

• *Встановлення єдиної процедури розгляду заяви про відшкодування шкоди* [61, с. 55].

Для отримання відшкодування треба подати відповідну заяву до органу влади, що спричинив шкоду. Така заява може міститись і в скарзі на дії органу. Орган влади зобов'язаний прийняти заяву до розгляду та надати обґрунтовану відповідь у визначені законом терміни, але не пізніше, ніж через місяць.

Процедура та розміри відшкодування мають бути зазначені в цьому ж рішенні. Повна чи часткова відмова у виплаті відшкодування обов'язково має бути обґрунтована.

Приймаючи рішення про розмір відшкодування, доцільно зважати на такі чинники:

- 1) рівень непередбачуваності негативних наслідків;
- 2) об'єктивні перепони для уникнення шкоди;
- 3) серйозність порушених прав;
- 4) обмеження, пов'язані з тим, що частину шкоди відшкодовано відповідно до цивільного законодавства;

5) упущена вигода не повинна компенсуватись у випадку відсутності вини органу, що завдав шкоду;

6) інші обставини, які роблять виплату відшкодування необґрунтованою.

У випадку, якщо розмір відшкодування з об'єктивних причин не може бути визначений органом самостійно питання про обсяги заподіяної шкоди повинно передаватись на розгляд до незалежних експертів.

Постраждала особа має право відмовитись від запропонованого відшкодування і вимагати зміни його розмірів або порядку виплати цього відшкодування.

- *Запровадження єдиного механізму виплати відшкодування шкоди* [61, с. 56].

Для уникнення можливих непорозумінь треба вдосконалити правове регулювання шляхом:

1) розробки і прийняття Закону “Про відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень”, який би врегулював механізм виплати шкоди, завданої державою;

2) внесення відповідних змін та(або) доповнень до галузевих законів.

Варіанти виплати відшкодування

1. Особа, якій завдана шкода, звертається з відповідною заявою до органу, який завдав шкоду. На підставі заяви орган приймає обґрунтоване рішення про її задоволення чи відмову в задоволенні. У випадку задоволення, копія рішення передається до місцевого відділу виконавчої служби.

Відшкодування виплачується органами Державного казначейства за рахунок коштів, що закладені в державному/місцевому бюджеті саме на ці цілі на підставі припису Державної виконавчої служби. У випадку недостатності коштів, уповноважений фінансовий орган зобов'язаний по можливості віднайти кошти або, в обов'язковому порядку, закласти відповідні видатки до бюджету наступного року.

2. Варіант, тотожний описаному в пункті 1, з тією відмінністю, що копія обґрунтованого рішення органу, який завдав шкоду, передається не до виконавчої служби, а безпосередньо до відділення Держказначейства, яке виплачує відшкодування на підставі самого рішення.

3. Особа, якій завдана шкода, звертається з відповідною заявою до органу, який завдав шкоду. На підставі заяви орган приймає обґрунтоване рішення про її задоволення чи відмову у задоволенні та самостійно виплачує відшкодування, за рахунок цільових коштів, які є у його розпорядженні на спеціальних рахунках.

4. Відшкодування відбувається на підставі припису відділення Державної виконавчої служби шляхом зменшення на відповідну суму податкового навантаження постраждалої особи у наступних звітних періодах.

- *Запровадження механізмів регресу* [61, с. 56].

Орган влади, відповідальний за відшкодування шкоди, може звернутися з регресною вимогою до посадової чи службової особи, чиї незаконні діяння призвели до завдання шкоди. Вони притягуються до відповідальності за завдану шкоду лише у випадку протиправних і винних діянь. Регрес застосовується в дисциплінарному порядку і його обсяг не повинен перевищувати шестимісячної середньої заробітної плати винної особи.

- *Усунення вибіркового фінансування* [61, с. 56].

Чинний механізм складання і виконання бюджетів всіх рівнів дозволяє державі та органам місцевого самоврядування вибірково фінансувати свої зобов'язання. Треба або відмовитись від найменш об'єктивної частини зобов'язань держави соціального характеру, що може викликати незадоволення окремих верств суспільства, або розробити механізм відстрочки/розстрочки фінансування не першочергових бюджетних видатків з можливим наданням цим зобов'язанням статусу державного боргу. Тобто, зобов'язання повинні фінансуватися в обсягах, закріплених галузевим законодавством, за чіткою стабільною схемою.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Дати визначення поняття “відповідальності” і назвати її види. Коротко схарактеризувати конституційну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальності.
2. Розкрити зміст юридичної відповідальності органів публічної влади та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою.
3. У яких законах України закріплені принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізм їхньої реалізації у загальному вигляді?
4. Дати визначення “політичній відповідальності в системі місцевого самоврядування”.
5. Назвати два основних підходи щодо розгляду політичної відповідальності.
6. Дати визначення гарантіям місцевого самоврядування.
7. Що зачисляють до загальних гарантій?
8. Що зачисляють до спеціальних гарантій?
9. Які види гарантій ви знаєте?
10. Дати визначення принципам організації й діяльності органів публічної влади.
11. Назвати поділ відповідальності органів публічної влади залежно від її змісту у практиці міжнародних відносин.
12. Дати визначення нематеріальної відповідальності та перерахувати її форми.
13. Дати визначення матеріальної відповідальності та перерахувати її форми.
14. Назвати нормативно-правові акти, які детально регулюють питання, пов’язані з відшкодуванням шкоди, завданої державою або органами влади.
15. Назвати проблеми у сфері відшкодування шкоди, завданої органами влади.

Тестові завдання

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність:

- 1) перед державою;
- 2) перед територіальною громадою і державою;
- 3) перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами;
- 4) не несуть відповідальності.

2. Служба в органах місцевого самоврядування – це:

- 1) професійна діяльність громадян, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальної громади права на місцеve самоврядування;

2) професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальної громади права на місцеве самоврядування та окремих повноважень виконавчої влади, наданих законом;

3) професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування;

4) немає правильної відповіді.

3. Посадовою особою місцевого самоврядування є:

1) особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій;

2) особа, яка працює на постійній основі в органах місцевого самоврядування на реалізацію законодавства України про місцеве самоврядування;

3) особа, яка працює в органах місцевого самоврядування на постійній основі;

4) особа, яка працює в департаменті освіти.

4. На посаду в органах місцевого самоврядування можуть бути призначені особи:

1) які мають відповідну освіту та професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків;

2) які мають вищу освіту, стаж роботи та вільно володіють державною мовою;

3) які мають вищу освіту і професійну підготовку, вільно володіють державною та однією з іноземних мов;

4) особи, які не володіють державною мовою.

5. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради здійснюються:

1) шляхом призначення головою ради;

2) шляхом затвердження відповідною радою;

3) шляхом виборів відповідною радою;

4) шляхом призначення представниками органами виконавчої влади.

6. Місцеві органи виконавчої влади, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь:

1) у десятиденний строк;

2) у двадцятиденний строк;

3) у п'ятиденний строк;

4) не зобов'язані відповідати.

7. Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється:

1) відповідними радами, їхніми органами та депутатами місцевих рад;

2) депутатами місцевих рад;

3) самими виборцями;

4) контроль не здійснюється.

8. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради можуть бути:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції, законів України, що встановлено судом;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії;

3) порушення депутатом місцевої ради норм службового етикету;

4) не можуть відкликати.

9. Під зверненнями громадян треба розуміти:

1) викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги;

2) звернення громадян із проханням про сприяння реалізації їхніх прав та інтересів;

3) звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян;

4) розмова про політичне становище.

10. Звернення, яке оформлене без дотримання вимог, повертають:

1) не пізніше як через п'ять днів від дня його надходження;

2) не пізніше як через двадцять днів від дня його надходження;

3) не пізніше як через десять днів від дня його надходження;

4) через політичні погляди громадянина.



Тема 11

СИСТЕМА ЯКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 11.1. Сутність системи управління якістю.**
- 11.2. Стандарти системи управління якістю.**
- 11.3. Система управління якістю в органах виконавчої влади.**
- 11.4. Система управління якістю в органах місцевого самоврядування.**

11.1. Сутність системи управління якістю

Поняття “комплексне управління якістю” ввів А. Фейгенбаум ще в 1957 році як ефективну систему, яка поєднує діяльність різних підрозділів організації, відповідальних за розробку параметрів якості, підтримання досягнутого рівня якості та його підвищення для забезпечення виробництва й експлуатації виробу на найбільш економічному рівні, за повного задоволення вимог споживача.

У своїх працях А. Фейгенбаум виступав за повний всеосяжний підхід до якості, що потребує залучення всіх функцій, а не тільки власне виробництво. Його ідея полягала в тому, щоб впроваджувати якість на ранніх стадіях створення продукту, а не контролювати якість того, що вже вийшло. А. Фейгенбаум запропонував зробити комплексне управління якістю турботою спеціального адміністративного підрозділу, який спеціалізується винятково на аналізі якості продукції і виконує тільки функцію контролю якості силами відповідних фахівців. Учений висунув концепцію загального контролю якості (Total Quality Control – TQC). У 1961 році він опублікував працю “Total Quality Control, Engineering and Management”, у якій передбачено контроль не тільки виробництва, а й діяльності всіх підрозділів фірми.

Контроль якості він розглядав як втручання в усі фази промислового виробництва – від специфікацій замовників, через проектування, виробництво вузлів і деталей, складання, доставку виробу споживачеві для його повного задоволення. До головних завдань TQC Фейгенбаум зачисляв прогнозоване усунення потенційних невідповідностей у продукції на стадії конструкторської розробки, контроль якості продукції, яка поставляється, управління виробництвом, роботу служби сервісного обслуговування, а також нагляд за дотриманням заданих вимог до

якості. Він першим висловив думку про значення системи витрат на якість і необхідність проведення систематичного дослідження причин браку. Важливе значення надавали статистичним методам і використовували їх у програмі контролю якості.

Відповідно до TQC з'явилися документовані системи якості, було з'ясовано відповідальність і повноваження, взаємодію всіх рівнів виробництва на підприємстві. Більше значення надавали людському чиннику: забезпеченню кращих умов роботи, турботі про майбутнє працівника, його страхуванню й підтримці родини. Значну увагу приділяли освітньому рівню працівників, його безперервному підвищенню.

Семантичне значення слова "послуга" полягає у виконанні дії, здійсненні вчинку, що дає користь, допомогу іншому. Прикметник, який додається до слова "послуга" ("соціальна", "публічна", "управлінська", "адміністративна"), визначає її головну особливість. Соціальні послуги як найоб'ємніший їхній вид, під якими можна розуміти допомогу, яка надається людині (людям) суспільством, є поняттям, що охоплює в себе всі інші підвиди послуг у публічній сфері. Створення послуг відрізняється від виробництва за багатьма чинниками, що значно впливає на управління якістю і дуже заважає сервісним організаціям домогтися цілковитого розуміння принципів загальної якості та застосування їх на практиці. Разом з тим, сервісні організації, що будують свою діяльність на принципах TQM, досягли насправді великих успіхів. Щодо напряму підвищення ефективності діяльності державного апарату, то адміністрація США, починаючи з 1992 року, в централізованому порядку проводить запровадження концепції загального управління якістю (TQM) у діяльність апаратів федеральних міністерств і відомств (фінансів, внутрішніх справ, оборони тощо). У цій країні була створена централізована система контролю впровадження TQM з боку віцепрезидента і затверджена щорічна президентська премія за якість для федеральних відомств. Завдяки реформі держслужби та впровадженню TQM у США за п'ять років було скорочено 252 тис. державних службовців, поліпшені якість і механізм надання послуг. У Великій Британії внаслідок аналогічних реформ було зекономлено 2 млрд фунтів стерлінгів.

Реформа відомств США на підставі TQM відбувалась за такими напрямками: 1) системне уявлення предметної діяльності управління за всіма рівнями ієрархії з подальшою її декомпозицією на функції та процедури; 2) виділення критеріїв і метрик якості в цій діяльності; 3) застосування новітніх інформаційних технологій і засобів управління; 4) формування процедур забезпечення якості, впровадження контролю за якістю управління та системи стимулювання якісної роботи службовців. До сфери державних і суспільних послуг, охоплених діяльністю щодо підвищення якості, увійшли: виконавча діяльність уряду та місцевих органів влади; освіта; охорона здоров'я; правоохоронна діяльність; залізничний транспорт; оподаткування; засоби зв'язку; комунальні служби. Принципи якості в діяльності держслужби були визначені в Національній доповіді адміністрації США:

- головна функція уряду – виконання, а не керівництво; основний вид діяльності – надання послуг;
- головний об'єкт діяльності – споживач, а не законодавство;
- мета діяльності – задоволення вимог споживача, а не бюрократії;
- фінансування не діяльності, а її результатів;
- необхідність чіткого розуміння держслужбовцями цілей і завдань;
- обов'язковість виміру й оцінки результатів діяльності відповідно до розроблених методик і критеріїв.

В Україні для застосування підходів та інструментів TQM щодо вдосконалення діяльності органів виконавчої влади потрібні аналогічне визначення сфер і розробка критеріїв якості в діяльності державного апарату. Треба враховувати суттєву різницю в умовах діяльності державної служби та суб'єктів комерційної сфери, а саме:

- правозастосовні функції органів виконавчої влади;
- монополізм у сфері надання послуг;
- підлеглість і нерівноправність учасників правовідносин;
- наявність обов'язкової складової законності у взаємовідносинах двох сторін;
- значну невизначеність зовнішніх умов.

У процесі того, як якість стає головною складовою найрізноманітніших видів діяльності, що здійснюються у всьому світі, організації все частіше розробляють власні стандарти та локальні норми. У ході руху Європейського Союзу до прийняття договору про вільну торгівлю в Європі, який був підписаний у кінці 1992 року, управління якістю ставало все важливішою стратегічною метою. Щоб стандартизувати вимоги до якості у європейських країнах, що входять до загального ринку, і тих, які бажають вести бізнес з цими країнами, у 1946 році була заснована Міжнародна спеціалізована агенція із стандартизації (International Organization for Standardization). Сьогодні до її складу входять представники національних структур, що займаються стандартами, з 91 держав. У 1987 році ця організація прийняла стандарти якості, сформульовані у письмовому вигляді, які були уточнені в 1994 році, а потім неодноразово скориговані (у більших масштабах). Останню версію цих стандартів називають сукупністю стандартів ISO 9001. Розробка і реалізація концепції стандартів ISO 9001 стали черговим етапом роботи з забезпечення якості і підґрунтям для подальшого розвитку робіт з вирішення проблеми якості на рівні організації. Згідно з цією методологією, створення в організації високоефективних і результативних систем якості, які відповідають положенням стандартів ISO 9000, є гарантією того, що вимоги споживачів будуть насправді задоволені.

Стандарт – це документ, який розробили на основі консенсусу та затвердив уповноважений орган, що визначає призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, враховуючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких

необов'язкове. Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародних стандартів ISO 9000, спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт і послуг. За функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9001 універсальні. Їх застосовують на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їхньої діяльності та послуг. Зауважимо, що дія стандартів якості традиційно поширювалася на виробничі підприємства. З 1990 років галузь застосування цих стандартів поширилась на комерційні організації сфери послуг, а з 2000 року – на некомерційні організації: органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації, релігійні, культурні, спортивні тощо. На цей час системи управління якістю ефективно функціонують в органах державного управління більшості держав – членів Європейського Союзу (ЄС).

Протокол про приєднання України до Угоди про створення Світової організації торгівлі (далі – СОТ) набув чинності 16 травня 2008 року, який підписали в Женеві керівники цієї організації та Президент України Віктор Ющенко 5 лютого, а 10 квітня цього ж року ратифікувала Верховна Рада України. Приєднання України до СОТ є одним з пріоритетів зовнішньоекономічної політики України і розглядається як системний чинник розвитку національної економіки, лібералізації зовнішньої торгівлі, створення передбачуваного та прозорого середовища для залучення іноземних інвестицій, що відповідає національним інтересам України. Крім суто економічних переваг, які досягаються шляхом зниження бар'єрів у торгівлі, система СОТ позитивно впливає на політичну і соціальну ситуацію в країнах, а також на індивідуальний добробут громадян. Тому питання запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України стає ще більш нагальним щодо євроінтеграції та реформування системи державного управління. У процесі інтеграції України до Європейського Союзу потрібно реформувати систему державного управління, а ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади згідно з вимогами відповідних міжнародних стандартів. Тому Україна чи не найпершою серед пострадянських республік організовано підійшла до впровадження системи управління якістю в органах державної влади. Якщо філософське визначення якості розповсюджується на матеріальний світ і охоплює всю сукупність властивостей продукції, то визначення якості, яке міститься в чинних нормативних і методичних документах, як сукупності властивостей та характеристик виробу або послуги, що належать до здатності їх задовольняти визначені або передбачувані потреби людини, орієнтовано тільки на його застосування стосовно цієї продукції. Поняття “якості продукції/послуги” завжди пов'язане зі ступенем задоволення яких конкретних потреб індивідуума або суспільства. Якість, враховуючи характеристики сприйняття, відчуття, має бути вимірюваною. Тому управління якістю передбачає активне використання варіацій характеристик якості, що вимірюються. Часто кажуть, що управління якістю – це діяльність щодо управління процесами на основі якості (точніше, управління результатами процесів).

Серед законодавчих актів, які треба прийняти для приведення у відповідність до українського законодавства, першочерговими є правові акти, які регулюють спілкування державних службовців та службовців місцевого самоврядування із громадянами, визначення стандартів надання державних послуг та виконання державних функцій. На це звертають увагу владні інституції на найвищому рівні нашої держави.

Українське суспільство на шляху демократичних перетворень не задовольняють такі чинники:

- недостатня якість послуг, які надають органи державної влади;
- факти корупції і хабарництва, зволікання та тяганина;
- непрозорість і невизначеність адміністративних процедур;
- бюрократизм;
- немає можливості реального громадського контролю використання бюджетних коштів;
- недостатня відповідальність державних службовців перед своїм керівництвом і громадянами тощо.

Система управління якістю покликана усунути ці негативні явища в суспільному житті. Її запровадження в органах виконавчої влади сприятиме формуванню позитивного іміджу влади серед громадян України, бізнесових кіл і міжнародної спільноти, підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади у процесі інтеграції України в Європейський Союз та прискоренню реформування системи державного управління.

Крім того, традиційний підхід до системи відносин в організації, який ґрунтується на ієрархічній структурі, хоча і є зручним для керівництва у тому, наскільки ефективно діють структурні підрозділи або окремі працівники, проте не дає змоги побачити, наскільки якісно виконуються міжфункціональні процеси, чи потребують вони удосконалення і в яких саме позиціях. В основу організації державного управління у сфері надання послуг покладено принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості й ефективності прийняття ними рішень. Забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень і протидія проявам корупції. Об'єктивна необхідність запровадження СУЯ в органах виконавчої влади стає зрозумілішою з погляду системного підходу. В рамках методології системного підходу до основних ознак, що визначають систему, належать такі:

- система є організаційною множиною, що становить цілісну єдність (сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісну єдність);
- система – це цілісний комплекс взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів;
- система функціонує в єдності з навколишнім середовищем;
- система, яку розглядають, є елементом системи вищого порядку;
- елемент цієї системи є системою нижчого порядку.

Тому будь-яка організація не може функціонувати ефективно у “невідповідному” середовищі, у відірваності від системи вищого порядку, наприклад, системи управління міністерства, системи виконавчої влади регіону, зрештою, систем функціонування вищих органів державної влади взагалі. Зміст системного підходу до управління якістю полягає в тому, що в рамках системи управління в органах внутрішніх справ (так само як і в інших органах виконавчої влади) управління якістю не є самостійною системою або підсистемою державного управління. Термін “система управління якістю” досить умовний. Насправді ж під ним розуміють підняття на новий якісний рівень елементів управлінської системи, що спрямована на створення організаційних умов для реалізації людиною та громадянином, іншим суб’єктом приватного права своїх прав і свобод.

Розглядаючи систему якості як сукупність організаційних структур, методик і ресурсів, потрібних для здійснення загального керівництва якістю, варто відмітити її внутрішню організаційну спрямованість. Вона мала бути складовою частиною системи управління організацією і створювати у керівництва організації, споживачів та інших зацікавлених сторін упевненість у тому, що продукція (послуга) буде відповідати визначеним до її якостей вимогам. Масштаб системи якості має відповідати завданням організації в галузі якості (політиці організації в галузі якості), а витрати на її створення та функціонування не повинні перевищувати “позитивний ефект” від експлуатації або споживання продукції (послуг).

Систему управління якістю треба задокументувати так, щоб вона могла бути легко актуалізованою та прозорою для контролю. Розробляючи систему якості, потрібно звертати увагу на вирішення трьох основних завдань:

- 1) забезпечення якості;
- 2) управління якістю;
- 3) удосконалення якості.

Ці завдання можуть бути вирішені завдяки використанню відповідних методів і принципів управління. Отже, система управління якістю – це частіша системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів відповідно до цілей у сфері якості і на задоволення потреб, очікувань або вимог зацікавлених сторін.

11.2. Стандарти системи управління якістю

Щороку в жовтні Україна відзначає Європейський тиждень місцевої демократії. Реформування стандартів функціонування всієї системи державного управління є вагомим кроком у євроінтеграційному процесі України. У цьому контексті надзвичайно актуальне питання запровадження в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування системи управління якістю на відповідність вимогам стандарту ДСТУ ISO 9001:2009 (ISO 9001:2008).

Система управління якістю (далі – СУЯ) – це частина системи управління організацією, яка спрямована на досягнення високих результатів відповідно до цілей

у сфері якості та задоволення потреб, очікувань або вимог зацікавлених сторін. Системи управління відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001 вже ефективно функціонують у державних органах багатьох країн світу. Скажімо, у США СУЯ має статус офіційної системи удосконалення управління у всіх федеральних виконавчих органах влади. В Японії системи якості запроваджено майже у 90% муніципальних органів.

Україна також долучилася до процесу запровадження систем управління якістю на підприємствах та в організаціях. Першим кроком до впровадження систем управління якістю в органах державної влади було прийняття Кабінетом Міністрів України постанови № 614 від 11 травня 2004 року “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”.

Функціонування системи управління якістю в органах державної влади та місцевого самоврядування дає змогу забезпечити високий і стабільний рівень якості послуг, які надають громадянам. Це дієвий інструмент для аналізу роботи організації, який заздалегідь допомагає визначати проблемні аспекти і своєчасно вводити запобіжні та коригувальні заходи. Крім того, впровадження стандарту ДСТУ ISO 9001 – це додаткова гарантія ефективності використання бюджетних коштів, прозорості процесу ухвалення рішень та чіткої регламентації функцій посадових осіб.

Досвід європейських держав свідчить, що система управління якістю, впроваджена згідно з вимогами стандартів серії ISO 9001 – це ефективна модель управління, яка навіть в умовах економічної нестабільності дає змогу оперативно й адекватно реагувати на зміни зовнішнього середовища.

Впровадження стандартів у діяльність органів влади розпочалось у 90-х роках у передових країнах Західної Європи та Північної Америки, коли в них розпочалась реалізація принципів публічності влади і сприйняття громадянина як замовника послуг. Публічність стала виявом відкритості та доступності, а громадяни стали тими, заради кого працюють органи влади.

Впорядкування діяльності особливо відчутним стало для взаємовідносин влади і громади після визначення і реалізації певних стандартів щодо надання послуг. У подальшому, як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади стало впровадження ефективних систем управління, зокрема системи управління якістю. Нормативною базою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001, остання версія якого видана у 2008 році міжнародною організацією національних органів зі стандартизації ISO.

Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) була створена в 1946 році в м. Женева (Швейцарія). ISO, що складається з технічних комітетів (ТК), сформувала 176 ТК, спеціально для стандартизації питань управління якістю та забезпечення якості. Міжнародні стандарти розробляють зазвичай технічні комітети ISO. Кожний комітет – член, зацікавлений у предметній галузі діяльності, для якої було створено технічний комітет, має право бути представлений у цьому технічному

комітеті. Прийняті технічними комітетами проекти міжнародних стандартів розсилають комітетам – членам на голосування. Опублікування їх як міжнародних стандартів потребує ухвалення щонайменше 75% комітетів – членів, які беруть участь у голосуванні.

Сьогодні в Україні завдання щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю в сфері державного управління визначено Постановою КМУ від 11.05.2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”. В органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO 9001 розпочалось у 2003 році у Бердянській міській раді з реалізації проекту польською фундацією “Молода демократія” з використанням міжнародної фінансової допомоги.

У вересні 2015 року Міжнародна організація зі стандартизації ISO прийняла нові версії стандартів ISO 9000:2015 та ISO 9001:2015. Це п'ята редакція популярної у всьому світі сім'ї стандартів. (Розробником міжнародних стандартів серії ISO 9000 є Міжнародна організація зі стандартизації ISO (International Organization for Standardization) – це всесвітня федерація національних органів стандартизації (комітетів – членів). Попередня версія стандарту ISO 9001:2008 скасована з 15 вересня 2018 року. Як і в багатьох інших країнах світу, Національний орган зі стандартизації України приймає ці стандарти як ідентичні національні стандарти ДСТУ.

Суттєва відмінність ISO 9001:2015 від попередньої версії стандарту – явне застосування ризик-орієнтованого мислення, яке дає змогу організації визначати чинники, які можуть спричиняти відхилення її процесів та системи управління якістю від запланованих результатів, щоб визначити запобіжні заходи контролю для мінімізації негативних впливів і максимального використання можливостей, з огляду на виникнення. Це неможливо без розуміння свого середовища і визначення зацікавлених сторін та їхніх вимог.

Вимоги стандарту щодо відповідальності керівництва, аналізу та контролю процесів діяльності, дії з вдосконалення цієї діяльності, розробки документації системи управління створюють базу для формування органу місцевого самоврядування, який орієнтований на замовника послуг, тобто громадянина.

Проблема полягає в належному управлінні або для чого потрібна система управління якістю (за стандартом ISO 9001)

ISO (скорочення від International Organization for Standardization – Міжнародна організація стандартизації) – світова Федерація національних органів зі стандартизації, що об'єднує майже 100 країн-учасників, серед яких і Україна. Головне завдання ISO, (створена у 1946 році) – підтримка розробки міжнародних стандартів, тестування та сертифікації, спрямованих на розвиток міжнародної торгівлі якісними продуктами та послугами.

Стандарти серії ISO 9000 розроблені для сприяння організаціям, незалежно від їхнього типу та кількості працівників, у впровадженні та забезпеченні функціонування ефективних систем управління якістю.

ISO 9000 описує основні положення систем управління якістю і визначає термінологію для систем управління якістю.

ISO 9001 визначає вимоги до системи управління якістю, якщо організація хоче продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію, що відповідає вимогам замовників і застосовних регламентів, а також прагне до підвищення задоволеності замовників.

ISO 9004 містить настанови щодо результативності й ефективності системи управління якістю. Мета цього стандарту – поліпшити показники діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін.

ISO 19011 містить рекомендації щодо здійснення аудиту систем управління якістю і систем управління навколишнім середовищем.

Разом вони формують узгоджену серію стандартів на системи управління якістю, яка сприяє взаєморозумінню в національній і міжнародній торгівлі.

Стандартом ISO 9001:2015 передбачено систематичний та прозорий контроль управління організацією, а основою вдосконалення функціонування організації та досягнення нею довготривалого успіху є **вісім принципів управління якістю**.

1. Орієнтація на замовника. Організації залежать від своїх замовників, тому мають розуміти поточні й майбутні потреби замовників, виконувати їхні вимоги, прагнути до перевищення їхніх очікувань.

2. Лідерство. Керівники визначають єдність призначення та напрямів діяльності організації. Їм треба створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище, в якому працівники можуть бути цілком залучені до досягнення цілей, поставлених перед організацією.

3. Залучення працівників. Працівники на всіх рівнях становлять основу організації, їхнє цілковите залучення дає змогу використовувати їхні здібності на користь організації.

4. Процесний підхід. Бажаного результату досягають ефективніше, якщо діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами керують як процесом.

5. Системний підхід до управління. Визначення й розуміння взаємопов'язаних процесів та управління ними як системою допомагає організації результативно та ефективно досягати цілей.

6. Постійне удосконалення. Постійне поліпшення загальних показників діяльності організації треба вважати незмінною ціллю організації.

7. Прийняття рішень на підставі фактів. Ефективні рішення приймають на підставі аналізування даних та інформації.

8. Взаємовигідні стосунки з постачальниками. Організація та її постачальники – взаємозалежні, а взаємовигідні стосунки підвищують спроможність обох сторін створювати цінності.

Перший із восьми принципів управління якістю – “орієнтація на замовника” – називають визначальним, оскільки він накладає на організацію обов'язок постійного вдосконалення процесів, пов'язаних із обслуговуванням споживача.

Два головні принципи функціонування системи управління якістю для органів влади:

- 1) орієнтація на Замовника (споживача);
- 2) процесний підхід в діяльності.

Головна мета використання стандарту ISO 9001:

- надання споживачам впевненості у тому, що організація здатна стабільно задовольняти їхні вимоги;

- надання керівництву організації впевненості у тому, що вона здатна стабільно задовольняти вимоги споживачів;

- надання працівникам організації впевненості у тому, що вони чітко, якісно та в повному обсязі виконують свої обов'язки, поставлені завдання.

Головна вимога стандарту ISO 9001. Для усіх видів діяльності, які впливають на якість послуг і задоволеність споживачів має бути визначено:

- хто виконує;
- як виконує (з потрібним рівнем деталізації);
- як узгоджене з іншими видами діяльності;
- як аналізується його результативність і вплив на досягнення цілей організації;
- як підтверджується виконання (за потреби).

Область поширення стандарту ISO 9001:

- довго – та короткотермінове планування (враховуючи розробку політики та визначення цілей);

- дослідження потреб споживачів і взаємодія з ними;
- розробка нових та удосконалення існуючих послуг;
- закупівлі послуг та продукції;
- надання послуг (враховуючи перевірку якості);
- управління персоналом;
- управління інфраструктурою;
- управління інформаційними ресурсами, документацією та даними;
- контроль, аналіз та удосконалення діяльності.

Переваги використання стандарту ISO 9001:

- чітке визначення послуг, які надають, вимог до їхньої якості;
- чітке визначення та документування процесів діяльності;
- чіткий розподіл завдань і відповідальності;
- визначення процесу взаємодії між підрозділами;
- впровадження підходів до управління, апробованих у світовій практиці;
- можливість контролю та управління змінами.

Результати використання стандарту ISO 9001:

- ефективніший контроль та управління;
- зменшення кількості помилок;
- підвищення задоволеності споживачів;
- зменшення неефективних витрат (у тім числі витрат часу);

- поліпшення іміджу організації;
- підвищення задоволеності персоналу.

Кроки впровадження стандарту ISO 9001.

1. Обстеження діяльності підрозділів, в рамках якого буде визначено рівень виконання вимог стандарту ISO 9001:2000 та виявлено можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами (певною мірою – визначення того, чи можна відображати в документах системи управління якістю існуючу практику діяльності, чи вона має бути удосконалена).

2. Розробка за підсумками обстеження заходів з приведення діяльності органів виконавчої влади у відповідність до вимог стандарту ISO 9001:2000, організація та контроль виконання цих заходів.

3. Визначення структури процесів, входів і виходів, їх зв'язку з організаційною структурою органів виконавчої влади.

4. Розробка та узгодження документів системи управління якістю, що описують порядок виконання процесів (на етапі розробки будуть виявлятися дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, розроблятимуться заходи з удосконалення).

5. Затвердження та впровадження документів системи управління якістю.

6. Проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що дадуть оцінку функціонування системи управління якістю та її відповідності вимогам стандарту.

7. Проходження сертифікації системи управління якістю в уповноваженому органі, за підсумками чого буде отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ISO 9001:2000.

Важливо зазначити, що **отримання сертифікату ще не є кінцевим результатом**, а лише проміжним етапом, адже однією з вимог стандарту є постійне вдосконалення системи управління якістю та підвищення її результативності. Кінцевим результатом розробки та впровадження СУЯ є створення реально діючої, динамічної та функціональної системи управління якістю, яка постійно вдосконалюється.

Практичний досвід впровадження ISO у органах влади в Україні.

Система управління якістю (СУЯ) відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 ефективно функціонує в органах державного управління більшості країн ЄС. В Японії СУЯ запроваджена майже у 90% муніципальних органів.

Управління якістю послуг, які надають органи місцевого самоврядування, та організація діяльності цих органів стають визначальними в процесі розвитку демократичного суспільства. В Україні запроваджено дотримання вимог ISO 9001 відповідним ДСТУ 9001:2001, а Кабінет Міністрів видав відповідну Постанову, якою затвердив програму впровадження СУЯ в органах виконавчої влади.

На початок 2007 року в Україні шість міських рад мали впроваджену СУЯ, підтверджену міжнародним чи вітчизняним Сертифікатом. Це Бердянська, Чугуївська, Комсомольська, Макіївська, Луцька та Коростенська міські ради, а також

державні органи: Держспоживстандарт (з 2000 р.) та Головне управління державної служби (з 2004 р.).

Це дає органам влади можливість:

- впорядкувати та визначити перелік усіх можливих послуг – формування реєстру послуг (адміністративні, соціальні, комунальні);
- поліпшити якість наданих послуг Замовникам (фізичним і юридичним особам) та якість праці (посадових осіб);
- підвищити ефективність діяльності через формування посадових інструкцій і прописування функцій для структурних підрозділів;
- впорядкувати інформацію, що сприяє швидшому доступу до неї;
- відстежувати потік вхідної і вихідної інформації та документообігу;
- сприяє відкритості та доступності органу влади, прозорості його діяльності, об'єднанню колективу та створює кращу атмосферу в роботі;
- поліпшити зовнішній імідж органу влади для інвесторів і для громадян.

Тому якість управління органом влади – це якість діяльності його структурних підрозділів і посадових осіб + якість послуг, які надають замовнику.

Суть системи управління якістю описується циклом Демінга: заплануй-виконай-перевір-поправ- заплануй... – і так безперервний процес. З системою управління якістю безпосередньо пов'язані такі теми: стратегічне планування, програмно-цільовий метод формування бюджету, які утворюють логічний трикутник.

11.3. Система управління якістю в органах виконавчої влади

Питання впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади дуже актуальний. Підхід, який запропоновано міжнародним стандартом ISO 9001:2000 для державних послуг, має на меті визначити й провести відповідне документування процедури послідовності дій органу державної влади щодо задоволення потреб споживачів, удосконалити свою діяльність, підвищуючи ефективність роботи установи.

Серед методів підвищення ефективності надання державних послуг розглядається система управління якістю на підставі стандарту ISO 9001:2000. З набранням чинності постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614, якою затверджено Програму запровадження системи управління якістю (СУЯ) в органах виконавчої влади, можна вважати, що на державному рівні, поняття “надання якісних послуг”, “система управління якістю” офіційно і остаточно перейшли з суто виробничої сфери у сферу управлінської діяльності органів влади.

Стандарти послуг стосуються не лише технічних питань управління процесом надання послуг та оцінювання його результатів в організаціях державного сектора, вони також піднімають фундаментальні питання відносин між держа-

вою та громадянами, стосуються таких загальних питань управління процесом виконання роботи: визначення цілей, втілення їх у життя, звітування про отримані результати, забезпечення того, щоб вирішальною була оцінка роботи за її результатами.

Ґрунтуючись лише на загальних закономірностях будь-якої системи, можна зробити висновок, що на темпи впровадження і ефективності функціонування системи управління організації та підприємства чи установи безумовно впливає ефективність внутрішніх систем. “Життєздатність” будь-якої системи (тобто властивість досягати поставленої стратегічної мети і протидіяти “відхиляючим” впливам) забезпечується комплексністю регламентації діяльності, єдністю з системами вищого та нижчого рівнів, точністю і недвозначністю регламентів тощо. Аналіз стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 засвідчив, що система, побудована в рамках цієї моделі, повинна мати, як мінімум, такі властивості:

- фокусування на вимогах споживача;
- задокументованість і регламентування діяльності;
- простежуваність і оцінювання кожного процесу в системі взаємодіючих процесів;
- постійний розвиток і вдосконалення.

Головною вимогою стандарту ISO 9001 є те, що для всіх видів діяльності, які впливають на якість послуг і задоволеність споживачів, повинно бути визначено:

- хто виконує;
- як виконує (з потрібним рівнем деталізації);
- як узгоджене з іншими видами діяльності;
- як аналізується його результативність і вплив на досягнення цілей організації;
- як підтверджується виконання (за потреби).

Крім того, для різних видів діяльності наведені певні вимоги, які відображають прийняту у світі практику їх виконання. При розробці СУЯ для державної установи дуже важливо передбачити та прописати систему взаємовідносин всіх структурних підрозділів у самій установі, та її зв'язку з зовнішніми структурами (установами й організаціями). У менеджменті є таке поняття – процесний підхід. Саме його використовують для “побудови” СУЯ. Процесний підхід допомагає контролювати роботу та на кожному етапі знайти відповідального за ту частину процесу, де відбувся збій. Незважаючи на те, що спільним наказом Держспоживстандарту України та Головержслужби України від 31.06.2006 р. № 273/221 були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України видано навчальний посібник “Побудова системи управління якістю відповідно до стандарту ДСУ 9001:2001 в органах виконавчої влади”, в якому досить детально описано

шляхи впровадження СУЯ, але при практичній реалізації завдання виникає багато питань. Упровадження стандарту ISO 9001 передбачає такі кроки:

1) обстеження діяльності підрозділів, в рамках якого визначається рівень виконання вимог стандарту ISO 9001-2001 та виявляються можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами;

2) розробка за підсумками обстеження заходів з приведення діяльності органів виконавчої влади відповідно до вимог стандарту ISO 9001-2001, організація і контроль виконання цих заходів;

3) визначення процесів, їх структури, виходів і входів, їх зв'язку з організаційною структурою органів виконавчої влади;

4) розробка й узгодження документів системи управління якістю, що описують порядок виконання процесів;

5) затвердження та впровадження документів системи управління якістю;

6) проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що дадуть оцінку функціонування системи управління якістю та її відповідності вимогам стандарту;

7) проходження сертифікації системи управління якістю в уповноваженому органі, за підсумками чого буде отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ISO 9001-2001.

Якщо під час проведення перших двох етапів не виникає суттєвих проблем, то на етапі визначення структури процесів існують певні неузгодженості та розбіжності у підходах реалізації завдання. Треба звернути увагу на той факт, що сьогодні переважна більшість органів державної влади, що запровадили і працюють в системі управління якістю – це органи місцевого самоврядування. Поряд з цим, запровадження СУЯ в місцевих державних адміністраціях відбувається значно повільніше. Визначення послуг, які надаються місцевими державними адміністраціями споживачам, доцільно провести на державному рівні та затвердити критерії надання. Це пов'язано насамперед з тим, що функції та завдання для всіх місцевих державних адміністрацій визначає один Закон України – “Про місцеві державні адміністрації”.

Відповідно до змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 548 до Програми запровадження СУЯ в органах виконавчої влади, передбачено розробку настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2001, передбачивши в ній переліки послуг, які надають органи виконавчої влади, та процесів з надання, які типові для органів виконавчої влади. У червні 2009 року зазначену настанову розробили фахівці Української асоціації якості, Голодержслужби та Держспоживстандарту. Проте в ній увага приділяється роз'ясненням щодо запровадження системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади, а єдиного типового документа для місцевих державних адміністрацій так і не розроблено. У настанові визначено типовий перелік послуг, які надають центральні органи виконавчої влади, перелік типових процесів в органі виконавчої влади (у цілому), перелік документації системи управління якістю на прикладі Волинської обласної державної адміністрації. Зауважимо, що перелік типових

процесів не може бути відповідним переліком послуг, які надають місцеві державні адміністрації, тому що процеси можуть бути управлінськими (розроблення стратегії та оперативних планів, моніторинг та аналіз діяльності) та процесами забезпечення надання послуг (вивчення вимог та очікувань різних категорій споживачів, інформування споживачів, розроблення та впровадження нових послуг), процесами надання послуг (нормотворча діяльність, виконання доручень, реагування на звернення громадян тощо) та процесами управління ресурсами (управління персоналом, інфраструктурою, інформаційними ресурсами, фінансами, партнерськими стосунками тощо). Це свідчить про те, що перелік послуг для місцевих державних адміністрацій і перелік процесів будуть відрізнятися. Окремо варто звернути увагу на визначення критеріїв надання послуг у процесі впровадження системи управління якістю в місцевих державних адміністраціях. Для того, щоб бути засобом підвищення продуктивності, визначення критеріїв оцінювання має ґрунтуватися на принципі визначення діяльності однієї організації за абсолютну, або співвіднесеним з подібними організаціями стандартом. Визначення критеріїв оцінювання можна використовувати: для об'єктивного оцінювання діяльності; для визначення ділянок для вдосконалення; для виявлення організацій з кращими результатами роботи для запозичення їхнього досвіду; для перевірки програм вдосконалення.

Виділяють три головні аспекти визначення критеріїв оцінювання: встановлення критеріїв оцінювання стандартів – визначення стандарту діяльності, якого має досягнути ефективна у своїй роботі організація; встановлення критеріїв оцінювання результатів – порівняння діяльності низки організацій, що забезпечують схожі послуги; встановлення критеріїв оцінювання процесів – провадження всередині групи організацій детального визначення процесів, які дають певний результат, щоб з'ясувати причини відмінностей у діяльності і запозичення найкращого досвіду.

Враховуючи це, і перелік послуг, і критерії, і стандарти, і регламенти надання послуг мають бути для них єдиними. В іншому випадку визначення ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій втрачає сенс: кожен орган може визначити такі параметри або критерії, за яких показники ефективності діяльності організації будуть найвищими, а результат – формальне дотримання процедури. Визначити, яка ж з місцевих держадміністрацій працює ефективніше, взагалі неможливо. Ці питання також розглянуто в Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р [4]. Не варто залишати поза увагою той факт, що органами виконавчої влади надаються не лише адміністративні, а й управлінські послуги, врегулювання цього питання треба вирішувати теж на державному рівні. У процесі виконання п'ятого етапу “Затвердження та впровадження документів системи управління якістю” треба звернути увагу на узгодженість між документацією СУЯ та документообігом, що проводиться у державних адміністраціях відповідно до Примірної інструкції з діловодства,

затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.1997 р. № 1153 та іншими чинними нормативно-правовими актами з цього питання. Ведення документації СУЯ на всіх її етапах передбачає досить велику кількість паперових матеріалів, їхня мінімізація та пристосування до діючої системи дасть змогу не поринути у “паперотворчість”. Знайти позитивні, раціональні моменти в обох системах (існуючій і СУЯ) та ефективно поєднати їх – це завдання для управлінців.

Запроваджуючи системи управління якістю в роботу місцевих державних адміністрацій, потрібно вирішити такі питання: щоб запровадження СУЯ визначалося не лише у здобутті певного сертифікату якості, а також у поліпшенні управління регіоном; вплинути на менталітет працівників і керівників організацій, щоб змінити їхнє ставлення до нових ініціатив; провести заходи щодо зацікавлення керівництва у впровадженні системи управління якістю; удосконалити нормативно-правове підкріплення запровадження СУЯ в місцевих органах виконавчої влади; – на рівні центральних органів влади (НАДС України, Держспоживстандарт України та УАЯ (за згодою)) запровадити постійно діючі семінари-тренінги для керівників і спеціалістів місцевих державних адміністрацій, що займаються впровадженням СУЯ в установах, для оперативного вирішення нагальних проблем, що виникають у процесі запровадження СУЯ; активізувати роботу курсу “Системи управління якістю в органах виконавчої влади” в центрах підвищення кваліфікації державних службовців.

11.4. Система управління якістю в органах місцевого самоврядування

Мета впровадження суб'єктами місцевого самоврядування систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2008 – надання якісних послуг населенню, що, відповідно, має сприяти:

- підвищенню рівня якості послуг;
- підвищенню ефективності діяльності;
- поліпшенню іміджу муніципальних установ;
- збільшенню керованості, гнучкості, здатності ефективніше розв'язувати нагальні проблеми місцевих громад.

У ході реалізації на практиці управління якістю в органах муніципального управління відбуваються не тільки зміни підходів до організації управлінських процесів – треба формувати клієнтоорієнтовану культуру якості.

Відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2008 органи місцевого самоврядування мають визначити, належно описати в документах, впровадити та безперервно вдосконалювати СУЯ та її ефективність. Органи місцевого самоврядування мають нести повну відповідальність за якість послуг, які надають, оскільки основною метою їхнього існування є задоволення потреб громади,

яка обирає своїх уповноважених представників до депутатського складу певного регіону.

Упровадження СУЯ органом муніципального управління сприяє позитивним змінам, які помітні для працівників та для замовників/споживачів послуг в установи після впровадження системи. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування (ОМС) міст-партнерів Проекту ПРООН/МПВСР та інших ОМС, де упроваджено СУЯ, визначено такі переваги:

- 1) підвищення якості послуг для споживачів;
- 2) зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей;
- 3) підвищення прозорості діяльності;
- 4) зменшення кількості помилок;
- 5) поліпшення гнучкості та керованості організації;
- 6) зменшення кількості внутрішніх конфліктів;
- 7) покращення іміджу установи;
- 8) створення основи для збереження та передачі організаційних знань.

Згідно з вимогами ДСТУ ISO 9001 СУЯ має бути представлена у вигляді сукупності взаємодіючих процесів, які забезпечують стабільне надання споживачам послуг належної якості. До реалізації процесу можна залучити різні структурні підрозділи, що працюють для досягнення спільної мети. Такий процес визначає порядок діяльності усіх цих підрозділів та взаємодії між ними для досягнення мети. Тому підхід до визначення й побудови процесів відрізняється від традиційного управління через організаційну структуру та положення про структурні підрозділи, коли основна увага зосереджується на роботі всередині підрозділу, а менше уваги приділяється організації взаємодії між ними.

Перелік процесів має обговорювати та затверджувати вище керівництво, у цьому випадку треба бути готовими до того, що під час розроблення СУЯ цей перелік буде неодноразово змінюватися й уточнюватися.

Відповідно до ДСТУ-П IWA 4:2010 “Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб’єктах місцевого самоврядування” визначено три групи процесів управління якістю – процеси управління, оперативні та допоміжні процеси (рис. 10.1).

Після визначення процесів треба призначити їхніх власників – керівників, відповідальних за функціонування, моніторинг та аналіз процесу. Здебільшого це заступники керівника, начальники управлінь або департаментів, безпосередньо підпорядкованих керівнику.

Для кращого розуміння процесів доцільно розробити матрицю взаємозв’язку між структурними підрозділами та процесами (матрицю відповідальності), в якій буде зазначено, які підрозділи братимуть участь у реалізації кожного процесу. При подальшому перегляді положень про структурні підрозділи, а також посадових інструкцій персоналу потрібно відобразити в них обов’язки та відповідальність за функціонування процесів СУЯ згідно з матрицею відповідальності.

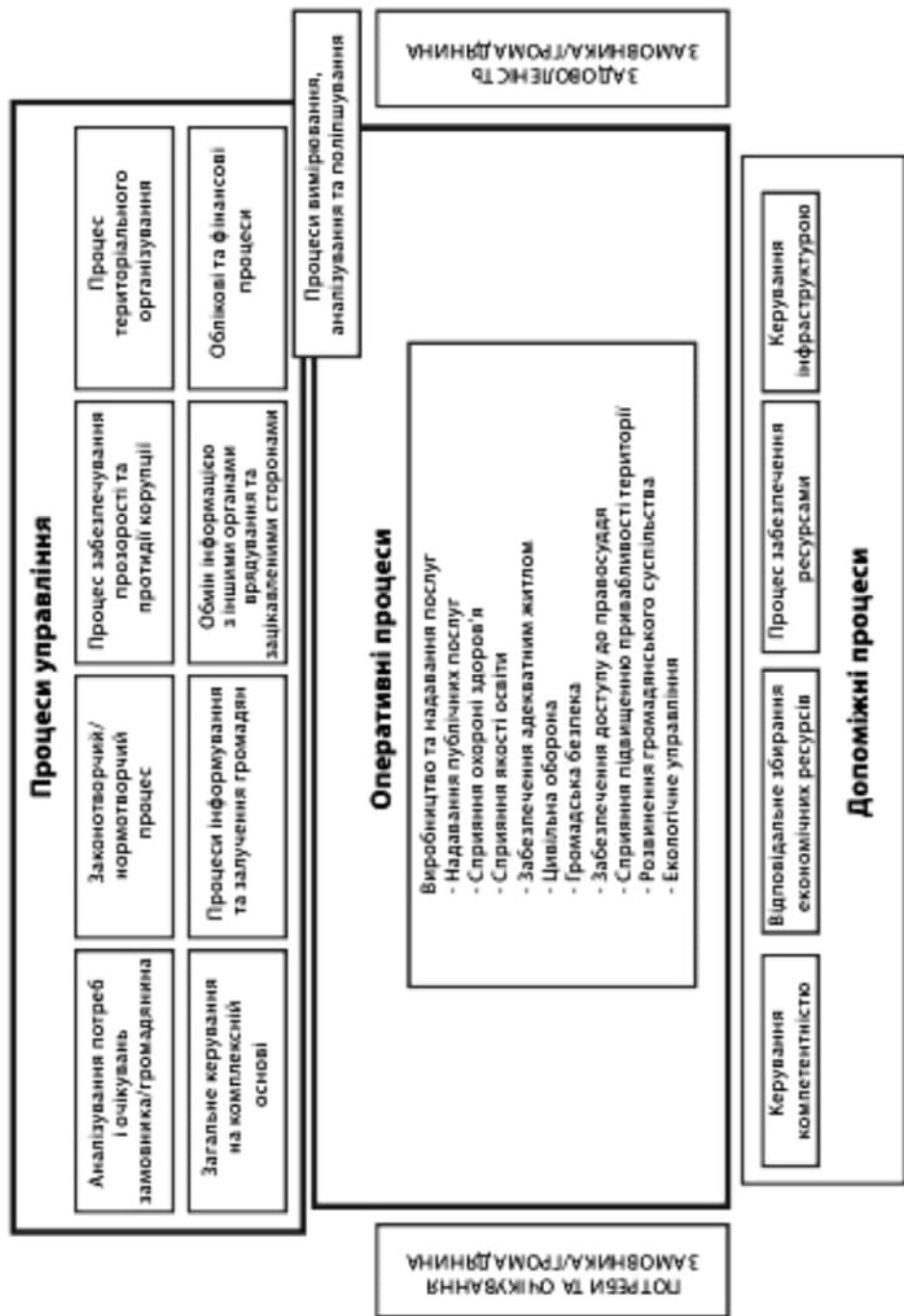


Рис. 10.1. Типові процеси управління якістю в суб'єктах місцевого самоврядування

Відповідальність керівництва описується в розділі 5 стандарту ISO 9001 і охоплює такі пункти.

- 5.1. Зобов'язання керівництва.
- 5.2. Орієнтація на замовника.
- 5.3. Політика у сфері якості.
- 5.4. Планування.
- 5.5. Відповідальність, повноваження та інформування.
- 5.6. Аналізування з боку керівництва.

Для єдиного розуміння понять щодо структури управління в органі місцевого самоврядування, доцільно дати визначення стосовно вищого керівництва й інших посадових осіб, які займають керівні посади.

Наприклад, до вищого керівництва належать: міський голова, заступники міського голови, секретар ради; до керівництва належать: керівники виконавчих органів міської ради, керівники структурних підрозділів.

Рішення про впровадження системи управління якістю – стратегічне рішення, яке затверджується розпорядженням міського голови або рішенням виконавчого комітету чи сесії міської ради. Приймавши його, вище керівництво органу місцевого самоврядування має постійно підтверджувати своєю діяльністю виконання зобов'язань щодо системи управління якістю, визначати потреби й очікування замовників послуг, контролювати процеси органу місцевого самоврядування з врахуванням законодавчих і регламентуючих нормативно-правових вимог.

Орієнтація на замовника. Згідно з пунктом 5.2 стандарту ISO 9001 вище керівництво має забезпечити якісне і своєчасне виконання вимог замовника. Зрозуміло, що органу самоврядування виконати вимоги всіх замовників у рамках законодавства та затвердженого бюджету неможливо, але цілком реально фіксувати, оцінювати й узагальнювати інформацію щодо правомірності цих вимог, приймати відповідні заходи для їхнього задоволення чи звернення до відповідних державних органів про існування проблем і визначення способів їх розв'язання в рамках чинного законодавства або внесення змін до нього.

Отже, основним завданням вищого керівництва є визначення ступеня довіри громади міста до органу самоврядування, налагодження постійного зворотного зв'язку з громадою, вивчення найбільш насущих потреб громади, організація їх задоволення залежно від важливості та наявності ресурсів.

Обов'язки керівництва. Важливим триєдиним завданням вищого керівництва при впровадженні, функціонуванні та постійному поліпшуванні системи управління якістю є:

- а) визначення Політики у сфері якості, доведення її до відома посадових осіб органу місцевого самоврядування і впевненість у тому, що вона зрозуміла для всіх;
- б) планування системи управління якістю, в тім числі, забезпечення встановлення, узгоджених з політикою, цілей у сфері якості за відповідними напряма-

ми діяльності та на відповідних рівнях, які спрямовані передусім на поліпшення якості послуг і максимальне задоволення вимог замовників/громадян;

в) періодичне аналізування системи управління якістю з боку керівництва для оцінювання її результативності та цілісності, в тім числі для планування та впровадження змін, проведення моніторингу відповідності Політики і досягнення цілей.

Виконання зазначених завдань неможливе без забезпечення потреби у необхідних фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсах, а це питання теж є прерогативою та обов'язком вищого керівництва органу місцевого самоврядування.

Спробуємо дещо ширше висвітлити окремі пункти згаданих завдань, які постають перед керівництвом.

Політика у сфері якості. Політика – загальні наміри та спрямованість організації, офіційно сформульовані вищим керівництвом. Політика у сфері якості – найбільш публічний документ органу місцевого самоврядування. Цей документ зазвичай розміщують на сайті органу самоврядування і в приміщеннях виконавчих органів, структурних підрозділів на видних і доступних місцях (при вході, на дошках оголошень тощо). Фактично Політика у сфері якості – це візитка (обличчя) системи управління якістю органу місцевого самоврядування. Тому дуже важливо, щоб текстова частина відповідала вимогам пункту 5.3 стандарту ISO 9001 і вимогам українського правопису, зокрема, у сфері ділового мовлення.

Політика може прийматися одноосібно міським головою чи рішенням виконавчого комітету або сесії міської ради органу місцевого самоврядування. На наш погляд, другий варіант більш прийнятний і публічний, крім того, він опосередковано залучає до системи управління якістю депутатський корпус або членів виконавчого комітету.

Політику якості багатьох органів місцевого самоврядування, які впровадили системи управління якістю, також можна переглянути на їхніх сайтах.

Планування. Цілі – це бажаний стан, досягти якого в перспективі намагається організація. Значення цілей визначається тим, що кожна організація існує заради якогось результату, а цілі допомагають окреслити його та довести інформацію до співробітників і суспільства.

Керівництво має забезпечити визначення цілей у сфері якості за напрямками діяльності та на відповідних рівнях, спрямованих передусім на задоволення вимог замовника, поліпшення системи управління. Потрібно, щоб цілі у сфері якості були вимірні.

Їхнє досягнення позитивно впливає на якість послуг, результативність і прозорість роботи виконавчих органів, зменшує вірогідність надання неякісних послуг.

Для цього треба визначати цілі для всіх структурних підрозділів і виконавчих органів міської ради задля досягнення якості у наданні послуг, виконуючи вимоги

замовників, а також вимоги стандартів, законодавства та нормативно-правових документів органу місцевого самоврядування. Планування системи управління якістю викладено в пункті 5.4.2. стандарту ISO 9001.

Вище керівництво має забезпечувати:

- а) планування системи управління якістю, щоб задовольнити вимоги, викладені у пункті 4.1 стандарту ISO 9001, а також досягти цілей у сфері якості;
- б) збереження цілісності системи управління якістю під час планування та впровадження змін до неї.

Однією із форм планування можуть бути цілі у сфері якості, узагальнені та сформульовані для органу місцевого самоврядування в цілому.

Відповідальність, повноваження і зв'язки. Пунктом 5.5.2 стандарту ISO 9001 визначено, що вище керівництво має призначити одного з представників керівництва організації, на якого, незалежно від інших обов'язків, покладається відповідальність (з наданням повноважень) за:

- а) забезпечення визначення, впровадження та підтримування процесів, потрібних для системи управління якістю;
- б) звітування перед вищим керівництвом про функціонування системи управління якістю та про потребу її поліпшення;
- в) забезпечення обізнаності з вимогами замовника в межах організації.

З практики впровадження систем управління в органах місцевого самоврядування зазвичай представник вищого керівництва це: керуючий справами чи один із заступників міського голови. Це може бути й інший представник керівництва, але за умови, що у нього буде достатньо повноважень та авторитету для впливу не тільки на персонал та керівництво органу місцевого самоврядування, а й на вище керівництво в питаннях функціонування системи управління якістю.

Доцільно також сформувати робочу групу з найбільш підготовлених посадових осіб, завдання якої – колегіальна розробка документів системи управління якістю, допомога структурним підрозділам у впровадженні елементів системи управління якістю, участь в оцінюванні результативності визначених процесів. Як звичайно члени робочої групи входять до складу внутрішніх аудиторів органу місцевого самоврядування.

Керівництво органу місцевого самоврядування має чітко сформувати функції, відповідальність і повноваження персоналу, залученого до системи управління якістю та її процесів. Важливий етап цього – розробка організаційної структури з зазначенням ієрархічних рівнів та інформаційних зв'язків між ними. Визначені відповідальність і повноваження треба записати в положеннях про структурні підрозділи та в посадових інструкціях, а також у розроблених документах системи управління якістю. Роль і значення такої організаційної структури в тому, що вона має полегшувати делегування повноважень і прийняття рішень, забезпечуючи, щоб усі види робіт виконували посадовці, наділені відповідальністю та повноваженнями робити це.

Великий вплив на злагоджену роботу органу самоврядування мають грамотно сформульовані положення про органи виконавчої влади, структурні підрозділи та посадові обов'язки персоналу. Формуючи зазначені документи, доцільно звернути увагу на чітке визначення обов'язків і відповідність наділених повноважень (прав).

Дуже важливо налагодити в організації належний процес обміну інформацією та інформування внутрішніх і зовнішніх користувачів про результативність системи управління якістю. Інформування має стосуватися:

- політики у сфері якості;
- результативності системи якості в цілому та окремих процесів;
- змін у документації системи управління якістю;
- досягнення цілей на всіх рівнях (виконавчих органів у цілому і структурних підрозділів);
- змін у законодавчих і нормативно-правових документах;
- рішень з поліпшення системи управління якістю, прийнятих ке-рівництвом;
- потреб та очікувань замовників щодо послуг і рівня їхнього виконання тощо.

Інформування може відбуватись шляхом: розміщення на сервері або внутрішньому сайті; розміщення на інформаційних стендах та дошках; оприлюднення на нарадах апарату та нарадах у структурних підрозділах; публікації у внутрішніх друкованих засобах та іншими способами.

Аналізування з боку керівництва. Проміжним підсумком роботи вищого керівництва має бути аналіз функціонування системи управління якістю з боку керівництва, який зазвичай проводиться і документально оформлюється після впровадження системи управління якістю перед проведенням первинної сертифікації, а надалі – не рідше одного разу на рік.

Перше аналізування системи якості треба провести після її впровадження. Для його проведення має бути:

- впроваджено документацію системи управління якістю та доведено її ви-моги до відповідних посадових осіб;
- проведено внутрішні аудити в усіх структурних підрозділах;
- проведено заходи з вивчення очікувань і вимірювання задоволеності усіх основних груп замовників;
- започатковано вимірювання показників визначених процесів.

Мета аналізування – визначити результативність діяльності органу місцевого самоврядування, її відповідності поставленим завданням, а також окреслення основних пріоритетів і напрямів розвитку на наступний період. У такому аналізуванні мають брати участь міський голова і його заступники, а також керівники структурних підрозділів. Також потрібна інформація щодо функціонування системи управління якістю, підготовлена представником керівництва на підставі даних, зібраних з різних джерел (аналіз скарг, пропозиції посадових осіб, результати аудитів та перевірок тощо).

Аналізування з боку керівництва узагальнює результати функціонування системи за попередній період, передусім стан результативності надання послуг і досягнення довготривалих цілей, а також визначає порядок удосконалення системи якості та необхідні ресурси.

Вхідні дані для аналізування на стадії формування вхідних даних для аналізування треба перевірити актуальність політики якості, відповідності цілей політиці, аналіз досягнення цілей, які не є статичними, а мають постійно актуалізуватись для поліпшення системи якості.

1. Результати аудитів:

- результати останнього аудиту сертифікуючої організації (невідповідності, стан коригувальних і запобіжних дій, зауважень, рекомендацій щодо поліпшення);

- результати внутрішніх аудитів;

- результати виконання програми внутрішніх аудитів (відповідність запланованим заходам, вимоги стандарту та системи управління якістю; ефективність впровадження, відповідність стандартам ISO 9001, аналіз причин, стан коригувальних і запобіжних дій, зауважень, рекомендацій щодо поліпшення, особлива увага на повторні невідповідності);

- інформація про непланові внутрішні аудити (перевірка впровадження коригувальних і запобіжних дій, рекламаций, “збоїв” у роботі окремих структурних підрозділів тощо).

Додатково: перелік посадових осіб, які “неприємно” ставляться до функціонування системи якості (для проведення з ними індивідуальної роботи); перелік посадових осіб, які “активно” підтримують функціонування системи якості (для мотивації їх).

2. Зворотний зв’язок із замовником:

- кількість письмових (усних) скарг, подяк від громадян і реакція на них;

- кількість обґрунтованих скарг і які коригувальні та запобіжні дії прийняті;

- зміни у вимоги замовників або в законодавчі чи нормативно-правові документи;

- самооцінка діяльності.

Додатково: інформація про послуги (реєстр послуг, інформаційна картка).

3. Результативність процесів і відповідність послуг:

- моніторинг результативності всіх процесів і вимірювання визначених процесів відповідно до визначених критеріїв і методів;

- дані контролю і вимірювань (оцінки) послуг;

- дані про невідповідності у наданні послуг.

4. Статус запобіжних і коригувальних дій:

- стан коригувальних дій (усього, виконано, не виконано, терміни виконання, результативність, аргументування перенесення термінів або зміни/заміни коригувальних дій);

- стан запобіжних дій (усього, виконано, не виконано, терміни виконання, результативність, аргументування перенесення термінів або зміни/заміни запобіжних дій).

Додатково: розподіл коригувальних дій за процесами (абсолютний і відносний), джерела запобіжних дій, за можливості ефект від їх впровадження і тощо.

5. Дії, які треба було виконати за результатами попереднього аналізування:

- інформація про виконання завдань, які подані у попередньому протоколі аналізу керівництва.

Додатково: за можливості назвати ефект від прийнятих рішень, аналіз змін системи (кількісний і якісний).

6. Зміни, які можуть вплинути на систему управління якістю:

- упровадження нових послуг;
- вплив зовнішнього середовища (економічна і/або політична криза і тощо)
- зміни організаційно-штатної структури;
- зміни законодавства;
- зміни ефективної кількості персоналу;
- суттєві зміни до системи управління якістю;
- введення нових версій стандартів;
- наявність великої кількості скарг замовників на якість послуг.

7. Рекомендації щодо поліпшення:

- упровадження рекомендацій замовника, сертифікаційного органу, постачальника;
- упровадження рекомендацій, ініційованих у ході внутрішніх аудитів;
- результати анкетування співробітників (пропозиція з поліпшення системи якості, процесів, технологічних процесів і тощо);
- переоцінка принципів системи управління;
- оцінка ризиків;
- самооцінка, бенчмаркінг і ін.

Вихідні дані аналізу:

1) поліпшення результативності системи якості та її процесів: удосконалення схеми взаємодії процесів; удосконалення опису процесів; удосконалення критеріїв і методів моніторингу, вимірювання (оцінювання) процесів; затвердження цілей у сфері якості на наступний період чи визначення пріоритетів для їх прийняття; пошук і застосування способів мотивації персоналу, який бере участь у вдосконаленні системи якості;

2) поліпшення якості послуг згідно з вимогами замовника: розширення кількості і сфер нових послуг; вдосконалення процедури надання послуг; вдосконалення інформаційних і технологічних карток послуг; підвищення кваліфікації персоналу всіх рівнів;

3) потреба в людських, матеріально-технічних і фінансових ресурсах.

Потрібно зібрати достатню кількість зафіксованих даних та інформації для оцінки процесу аналізування з боку керівництва, аби переконатися в його постійній ефективності. Таке аналізування треба використати для обміну новими ідеями і думками, відвертої дискусії щодо системи якості.

Після проведеного аналізу керівництво системи управління якістю має сформувати протокол, в якому потрібно відобразити всі вхідні і вихідні дані аналізу згідно з вимогами стандарту ISO 9001.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Сформулювати понятійний ряд якості: характеристика, властивість, якість.
2. Визначити функції систем управління якістю.
3. Яке інформаційне забезпечення систем управління якістю?
4. Визначити послідовність розвитку методів і підходів до управління якістю у світі: перевірка якості та випробування; контроль якості (QC); системи забезпечення якості (QA), управління якістю (QM), тотальне (загальне) управління.
5. Назвати особливості нормування технічних вимог до якості та систем якості на різних рівнях: міжнародному, європейському та національному.
6. Описати моделі системи управління якістю: модель Фейгенбаума, модель Етингера-Сітинга, модель Джурана.
7. Як удосконалити систему управління якістю.
8. Загальна характеристика стандартів ISO серії 9000: ISO 9000; ISO 9001; ISO 9002; ISO 9003; ISO 9004.
9. Необхідність регулярних перевірок, аналізу та оцінки системи якості.
10. Аналіз вимог стандартів: ISO 9000:2005, ISO 9001:2008, ISO 9004:2009, ISO 19011:2011.
11. Гармонізація міжнародних стандартів щодо системи якості.
12. Запровадження системи управління якістю в органах влади.

Тестові завдання

1. Система менеджменту якості – це:

- 1) система, яка дає змогу визначати політику та цілі, а також можливості для досягнення цих цілей;
- 2) система, яка спрямовує та контролює діяльність організації щодо якості;
- 3) система, яка має власні правила, процедури проведення сертифікації відповідності та управління нею;
- 4) система, яка забезпечує планування, облік та аналіз витрат на якість, а також розробку заходів щодо їх поліпшення.

2. Яка різниця між поняттям “управління якістю” та “менеджмент якості”?

- 1) немає жодної різниці;
- 2) “управління якістю” ширше, ніж “менеджмент якості”;
- 3) “менеджмент якості” ширше, ніж “управління якістю”;
- 4) правильної відповіді немає.

3. Планування якості – це:

- 1) визначення виробничих процесів і ресурсів для досягнення якості продукції;
- 2) визначення характеристик якості нового виробу;

3) планування виробництва бездефектної продукції;

4) правильної відповіді немає.

4. На якість впливають такі чинники, як:

1) рівень виробництва та сировина, матеріали і комплектуючі;

2) якість техніко-технологічних процесів і професійна майстерність працівників;

3) умови зберігання та соціальна й економічна доцільність та ефективність виробництва;

4) всі відповіді правильні.

5. Критерієм ефективного управління якістю продукції (послуг) є:

1) відповідність внутрішнім нормативним документам підприємства;

2) відповідність показників якості нормативам якості;

3) відповідність показників якості нормативам якості та вимогам користувачів;

4) відповідність показників якості нормативам якості, міжнародним, державним і галузевим стандартам, вимогам користувачів тощо.

6. Стандарт може стосуватися:

1) частини об'єкта;

2) об'єкта в цілому, окремих його частин чи певних аспектів;

3) об'єкта в цілому;

4) всі відповіді правильні.

7. Які розрізняють нормативні документи залежно від об'єкта стандартизації?

1) стандарти;

2) технічні умови, стандарти;

3) стандарти, кодекси усталеної практики, технічні умови;

4) регламенти, постанови, кодекси.

8. Які існують види стандартів?

а) основоположні, на продукцію, на процес;

б) основоположні, на методи контролю, на продукцію, на послуги, на процес, на сумісність продукції, послуг чи систем, загальні технічні вимоги;

в) основоположні, на процес, на методи вимірювань, на послуги;

г) на методи аналізу, на процес, на послуги, на сумісність продукції

9. Причини, які визначають необхідність підвищення якості:

1) збільшення обсягів виробництва товарів і послуг, що надаються, у підсумку можливе зростання вартості браку і рекламаций;

2) суттєве безперервне зростання особистих, виробничих і суспільних потреб;

3) зростання прибутку компанії;

4) підвищення рівня якості життя.

10. Що вища якість життя, то ...

1) більше прибутку отримують підприємства країни;

2) більше доходів отримує населення країни;

3) більше потреб та інтересів людини задовольняється;

4) правильної відповіді немає.

11. Система управління для спрямування та контролювання діяльності організації стосовно якості:

- 1) система управління організацією;
- 2) система управління якістю;
- 3) система державного управління
- 4) правильної відповіді немає.

12. Загальні наміри та спрямованість організації, пов'язані з якістю, що їх офіційно сформулювало найвище керівництво:

- 1) планування якості;
- 2) контролювання якості;
- 3) політика у сфері якості.
- 4) правильної відповіді немає.



Тема 12

КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 12.1. Контроль і нагляд у державному управлінні: сутність, принципи.
- 12.2. Види контролю у державному управлінні.
- 12.3. Контрольні повноваження Верховної Ради України. Президентський контроль.
- 12.4. Контроль органів виконавчої влади та з боку органів місцевої влади.
- 12.5. Громадський контроль.
- 12.6. Судовий контроль у публічному управлінні. Прокурорський нагляд.

12.1. Контроль і нагляд у державному управлінні: сутність, принципи

Управлінська діяльність є загальною функцією для усіх гілок влади. Контрольно-наглядова діяльність як частина управлінської діяльності також властива усім гілкам влади. Контроль (нагляд), як функція державного управління загалом та органів виконавчої влади зокрема, здійснюється у тісному взаємозв'язку з іншими управлінськими функціями.

Контроль – процес, який забезпечує досягнення системою поставлених цілей і що складається з *трьох основних елементів*: встановлення стандартів діяльності системи, що підлягають перевірці; зіставлення досягнутих результатів з очікуваними; коректування управлінських процесів, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених стандартів. [77] Сутність контролю полягає у перевірці відповідності результатів заданим параметрам, його цілям, а зміст – у тому, що уповноважені органи та особи, використовуючи організаційно-правові способи і засоби, в межах компетенції з'ясовують, чи відповідає діяльність підконтрольних об'єктів нормативним приписам і нормативно-правовим актам, поставленим перед ними завданням, аналізують результати впливу суб'єктів управління на керовані об'єкти, ступінь відхилення від поставлених цілей, запланованих способів і результатів і безпо-

середньо вживають заходів щодо їх усунення та притягнення винних до відповідальності.

Контрольно-наглядова діяльність як явище досліджується з погляду науки державного управління та з позицій юридичної науки. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади. Загалом функція державного контролю в державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які визначено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причин цих відхилень, оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [86].

Потрібно зазначити, що у науковій літературі дотепер немає єдиних визначень понять “контроль у державному управлінні” і “нагляд у державному управлінні”, не міститься цих дефініцій і у чинних нормативно-правових актах України.

Про те, що немає чіткого розмежування понять “контроль” і “нагляд”, неодноразово згадували і вітчизняні, і зарубіжні вчені [23], але відповідно до того чи вважати нагляд різновидом контролю, або самостійним засобом забезпечення законності в державному управлінні, залежить обґрунтованість виділення категорій “контрольна” (*нагляд як різновид контролю*) або “контрольно-наглядова” (*нагляд як самостійний засіб*) діяльність.

Сам термін “контроль” (від фр. *controle*) означає перевірку чи спостереження для перевірки. Водночас французьке *controle* (count+role) утворилось від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Тому слово “контроль”, окрім значення перевірки, нагляду для перевірки, у своєму змісті містить також поняття протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін “контроль” потрібно розглядати як перевірку, а також спостереження із метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Отже, у терміні “контроль” відображені певна діяльність і суб'єкти відповідної діяльності. Проте в юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як певна діяльність. А його важливим завданням, разом із притягненням до відповідальності за правопорушення, є попередження правопорушень у майбутньому та стимулювання усіх зацікавлених сторін (так званих стейкхолдерів) до поведінки в межах правового поля. Загалом аналіз юридичної літератури засвідчує, що принципове розмежування між поняттями “контроль” та “нагляд” у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не здійснюють або ж не акцентують особливої уваги на цих відмінностях. М. Руденко зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [231]. На думку В. Гаращука, контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи

мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Проте одночасно В. Гаращук зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких із основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду [49]. Д. Бахрах зауважив, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління, а її головне завдання полягає у забезпеченні якості продукції, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави, тоді як контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності. Тому у випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади. З цього твердження можна зробити висновок, що наглядова діяльність, порівняно з контрольною, є значно меншим втручанням у свободу суб'єктів. Д. Овсянко висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості [62]. Такої ж думки дотримується С. Ківалов, який виділяє судовий, прокурорський та адміністративний нагляд. Л. Коваль не говорить про нагляд як самостійне явище, а лише зазначає, що контроль (нагляд) здійснюється у чотирьох формах: парламентський, прокурорський, адміністративний, судовий. Ю. Битяк стверджує, що існує два види нагляду: загальний і адміністративний [257]. У чинних нормативно-правових актах України терміни “контроль” і “нагляд” зазвичай вживаються у певному поєднанні, чим підкреслюється спільність цілей і задач, що постають перед відповідними органами управління. Відмінності ж між органами контролю та нагляду виявляються головню у компетенціях, управлінських функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них.

Контроль і нагляд у сфері публічного управління мають суттєві відмінності за правовою природою та за функціями, повноваженнями органів, що їх здійснюють. По-перше, суб'єкти контролю наділені правом втручання у діяльність підконтрольних об'єктів, у тім числі правом скасовувати неправомірні акти органів державного управління (у суб'єктів нагляду такого права немає). По-друге, нагляд завжди здійснюється щодо об'єктів, які організаційно не підпорядковані суб'єктам нагляду, контроль може бути і відомчим, і зовнішнім.

Найбільш загальні **принципи контролю**:

- **об'єктивність**, тобто використання достовірних фактів та обставин, що реально впливають на кінцеві результати контрольованої діяльності;
- **відповідність форм і методів** контролю цілям і завданням організації, характером розв'язуваних завдань і очікуваних результатів;
- **своєчасність** полягає в тому, що контрольні дії мають бути здійснені до того, як потенційні відхилення та порушення викликають додаткові втрати або криза;
- **дієвість** означає, що внаслідок контрольних заходів мають бути поліпшені кінцеві показники;

▪ **легітимність контролю**, тобто відповідність проведених заходів нормам законодавства, функціями органів влади і управління, а також специфіку систем менеджменту;

▪ **поєднання владних повноважень і відповідальності** структур та окремих фахівців, що здійснюють контроль за застосовувані методи, а також за якість зроблених ними висновків і пропозицій;

▪ **мінімальна достатність** означає, що перевищення норм контролю, його періодичності, масштабів призводить до нераціонального витрачання використуваних сил і засобів.

Поняття “контроль в управлінні” треба розглядати у трьох основних аспектах:

▪ як систематичну та конструктивну діяльність керівників та органів управління, одну з управлінських функцій, тобто контроль як діяльність;

▪ як підсумкову стадію процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку;

▪ як складову процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, яка безперервно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення.

Будь-який контроль має багато ознак і характеристик: завдання, об'єкт і суб'єкт, типи та загальні види.

Основна мета контролю полягає у забезпеченні виконання управлінських рішень, успішному виконанні завдань, а також у запобіганні можливим помилкам.

Завдання контролю – загальні та конкретні. *Конкретні завдання* поширюються тільки на якусь певну сторону діяльності об'єкта (фінанси, достовірність звітних даних тощо), а *загальні* – всебічна діяльність об'єктів, що контролюються.

Об'єкт контролю – це те, що (хто) контролюється.

Суб'єктом контролю може бути група людей або організація, що наділена відповідальними повноваженнями.

За характером стосунків суб'єкта та об'єкта контролю розділяють *контроль внутрішній (внутрішній)* і *зовнішній (зовнішній)*.

При *внутрішньому контролі* суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при *зовнішньому відокремлений суб'єкт* діє автономно, незалежно від об'єкта.

Предмет контролю – це стан і поведінка об'єкта управління.

Контроль розглядається: як функція державного управління (найчастіше фахівцями сфери державного управління, іноді правниками) [40, с. 173]; як форма, метод, принцип, вид та спосіб забезпечення законності у державному управлінні (головно фахівцями адміністративного права) [6, с. 262-280].

Загалом чинне законодавство України не містить чітко сформульовані дефініції “державний контроль” і “державний нагляд”. Законодавець їх термінологічно

не розрізняє. Тому в нижчих за юридичною силою нормативно-правових актах поєднуються поняття “нагляд” і “контроль”. Теоретичні висновки юридичної науки також не дають однозначної відповіді щодо синонімічності зазначених термінів. Тому, не існує єдиного підходу у розумінні відмінностей контрольних і наглядових функцій у системі органів державної влади й органів місцевого самоврядування за предметом, суб’єктами та об’єктами. Для вирішення цього питання передусім треба провести термінологічне розмежування цих понять на законодавчому рівні.

Визначення дефініції державний контроль [86] окремими науковцями (табл. 12.1).

Таблиця 12.1

Авторські підходи до тлумачення дефініції “державного контролю”

Автор	Визначення
Р.В. Сінельнік	<i>Державний контроль</i> – це систематична перевірка виконання законів, інших нормативно-правових актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб’єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб’єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб
О.Ф. Андрійко	<i>Державний контроль</i> – одна з основних функцій державних органів. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну й об’єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об’єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, прохід виконання відповідних рішень і рекомендацій; вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать визначеним державою нормам
В.Д. Бакуменко	<i>Державний контроль</i> (англ. – <i>Public control</i>) – одна з форм здійснення влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, які видаються органами держави. <i>Контроль у сфері державного управління</i> – важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб’єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Контроль у сфері державного управління передбачає всебічне і постійне відстеження й коригування різних заходів державного управління

На законодавчому рівні закріплено лише поняття окремих видів державного контролю (нагляду) у специфічних сферах діяльності, наприклад, поняття державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності міститься у Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, який було прийнято 05.04.2007, а саме: **державний нагляд (контроль)** – діяльність уповноважених законом центральних органів виконав-

чої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У статті 2 Закону України “Про прикордонний контроль” від 05.11.2009 визначається поняття прикордонного контролю, у статті 4 Митного кодексу України (2012) надається визначення поняття “митний контроль”, визначення “прокурорський нагляд” лише впливає із змісту статті 2 Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014, що має назву “Функції прокуратури”, а от визначення бюджетного контролю у Бюджетному кодексу України зовсім немає, хоч державний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу.

Принципи державного контролю: законність; систематичність; своєчасність; гласність; всебічність; глибина; об'єктивність; результативність тощо.

Найважливіший елемент державного контролю – його відповідні **методи**. **Методи державного контролю** – це сукупність способів, шляхів і засобів, якими користуються у своїй діяльності контролюючі суб'єкти. Саме за допомогою методів втілюється у життя та використовується на практиці мета і завдання державного контролю.

Провідним методом державного контролю є перевірка, яка полягає у зібранні інформації про виконання нормативних актів по питанням, що перевіряються, та встановленні фактичних даних про те, що і як виконано з тих практичних завдань, що були покладені на орган чи посадову особу, яка перевіряється. Залежно від різних критеріїв виділяють: **планові та позапланові перевірки; комплексні та цільові перевірки; виїзні та місцеві перевірки; поточні, тематичні, повторні** тощо. Перевірка складається з обстеження та вивчення окремих напрямів діяльності об'єкта, за її підсумками складається **довідка** або **довідна записка**.

Виділяють також такі методи державного контролю

1. **Ревізія** – метод документального контролю фінансово-господарської діяльності, за її підсумками складається акт.

2. **Інспектування** – застосовується головню в управлінських службових відносинах.

3. **Обстеження, експертиза** – ці методи використовують для більш поглибленого вивчення діяльності підконтрольного об'єкта або окремих її напрямів, мають комплексний характер, здійснюються зазвичай комісією (мають комісійний характер).

4. **Спостереження** за діями підконтрольних об'єктів.

5. **Заслуховування** звітів, інформації та повідомлень тощо.

Важливу роль у підвищенні ефективності контролю у державному управлінні відіграє чітке нормативно-правове регулювання його методів та методики (процедура, послідовність вчинення дій під час реалізації контрольного провадження), здійснення контролю з урахуванням специфіки відповідної підконтрольної сфери.

12.2. Види контролю у державному управлінні

Критерії класифікації контролю в сфері державного управління досить різноманітні, державний контроль розмежовують залежно від суб'єкта його здійснення, за обсягом і змістом, за призначенням і т.д.

Розділяють такі **види державного контролю**

1. Президентський контроль. Реалізується або безпосередньо главою держави, враховуючи його прямі повноваження, закріплені Конституцією України, або через структури президентської влади (Адміністрацію Президента України, Раду національної безпеки та оборони України, Уповноважений Президента України з прав дитини). Цей вид державного контролю має стратегічне значення, здійснюється з ціллю забезпечення функціонування усіх гілок влади.

2. Парламентський контроль. Реалізує Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Прямий парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України відповідно до повноважень, визначених у ст. 85 Конституції України. Непрямий парламентський контроль здійснюють органи та структурні підрозділи, створені Верховною Радою України (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Комітети Верховної Ради України, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії).

3. Урядовий контроль. Реалізує Кабінет Міністрів України, а також центральні та місцеві органами виконавчої влади, тобто цей вид державного контролю структурно має найбільш розгалужену систему та у науковій літературі часто називають адміністративним контролем. Адміністративний контроль (нагляд) здійснює широке коло контрольно-наглядових органів та характеризується значною кількістю суб'єктів контролю та великим переліком підконтрольних суб'єктів. Основною метою урядового контролю є забезпечення виконання законів підконтрольними суб'єктами на усій території держави.

4. Судовий контроль. Реалізується безпосередньо судовою владою через систему судів на усіх рівнях. Судовий контроль треба розглядати як самостійний механізм забезпечення верховенства права та законності у державі, який спрацьовує за умови неефективності інших видів публічного контролю.

Варто зазначити, що найбільш акцентовано судовий контроль у сфері публічного управління здійснюється у процесуальній формі адміністративного судочинства. Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб,

прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тім числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

5. Прокурорський нагляд. Сьогодні цей вид державного контролю здійснюють органи прокуратури шляхом реалізації трьох конституційних функцій прокуратури: а) нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України); б) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами (п. 5 ст. 121 Конституції України); в) представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 1 ст. 121 Конституції України).

Виділення прокурорського нагляду як окремого виду державного контролю пов'язано з тим, що: по-перше, інститут прокуратури в Україні є самостійним органом державної влади; по-друге, діяльність органів прокуратури головно спрямована на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку; по-третє, практичне виконання повноважень прокуратури забезпечується спеціальними формами та методами діяльності (наглядові перевірки, акти прокурорського реагування).

Муніципальний контроль треба розглядати як механізм забезпечення законності та досягнення завдань місцевого самоврядування. У цьому відношенні поширеним контролем є діяльність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування щодо перевірки виконання місцевими органами виконавчої влади програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради з зазначених питань, а також щодо здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень, створення тимчасових контрольних комісій з різних питань державного управління. Згідно з п. 28 та п. 29 ч. 1 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", до повноважень рад належить заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, прийняття рішень про недовіру згаданим посадовим особам.

Розглядаючи контрольні повноваження виконавчих органів місцевих рад, варто відзначити законодавчо закріплене за ними право на внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їхніх виконавчих органів, прийняті в межах повноважень [252, с. 207].

У державному управлінні розрізняються такі види контролю: **управлінський** і **бюджетний**.

Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний контроль здійснюється у формі різних перевірок, щоб виявити відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Відмінності управлінського контролю від бюджетного:

- бюджетний контроль поширюється тільки на економічні дані, тоді як управлінський контроль охоплює показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити;

- управлінський контроль ґрунтується на цілях, завданнях, функціях органу, технологіях їх досягнення та реалізації, тому спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль – на підвищення ефективності діяльності органу;

- управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи й власне призначення мають у різних суб'єктів суттєві відмінності.

Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших – елементом при виконанні основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюють спеціальні органи контролю та органи загальної компетенції.

Цілями контролю в системі виконавчої влади є забезпечення законності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бюджетних установ і організацій, суб'єктів господарювання всіх форм власності в різних галузях, сферах і видах діяльності.

Об'єктами контролю органів виконавчої влади є матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.

В Україні створюється складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове становище у системі органів виконавчої влади. В її складі міністерства, які в основному здійснюють внутрішній контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів, або контроль у сфері реалізації, закріплених за ними функцій.

Центральне місце у здійсненні позавідомчого контролю належить державним комітетам і центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом. До цієї групи суб'єктів контролю варто зачислити *Антимонопольний комітет України*.

До органів з функціями міжгалузевого контролю належать Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, органи статистики, органи з питань безпечної життєдіяльності населення, органи контролю за цінами.

Важливе місце в контрольній діяльності органів виконавчої влади займає **фінансовий контроль**, який поширюється на всі галузі та сфери державного управ-

ління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами.

В основу фінансового контролю покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання і повернення у встановлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання.

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, контроль поділяють на: відомчий, міжвідомчий і над (або поза) відомчий.

Відомчий контроль здійснюють міністерства та відомства всередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньовідомчим або просто **внутрішнім контролем**). Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами й відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулює Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю. Відповідно до цього акта в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури – контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких є перевірка фінансово-господарської діяльності підпорядкованих їм державних (казенних) підприємств, установ і організацій. Порядок організації, проведення ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій визначається інструкціями, які затверджують керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із Головним контрольно-ревізійним управлінням України.

Здійснюючи керівництво відповідними сферами управління, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції видають акти, організовують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у тім числі й контрольні, закріплено в законах, положеннях про відповідні міністерства й відомства, управління (відділи) місцевих органів державної виконавчої влади, статутах державних підприємств, установ і організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюють відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладають також на юридичні служби та юрисконсультів.

Сутність **міжвідомчого контролю** полягає в тому, що його здійснює орган міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері.

Першою особливістю міжвідомчого контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом. Наприклад, Державний комітет статистики України контролює тільки порядок організації та ведення статистичної звітності міністерствами, державними комітетами та іншими відомствами. Міністерство

фінансів України за допомогою Голова КРУ здійснює контроль за використанням грошових коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, контролює стан і достовірність бухгалтерської звітності. Вони не втручаються в інші функціональні повноваження підконтрольного органу.

До міжвідомчого контролю можна зачислити й контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь тощо, які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств. Це пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, митної служби, управлінь цивільної авіації та ін. Згідно з наданими їм повноваженнями вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності – промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи тощо.

Надвідомчий контроль здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Контроль здійснюють у формі перевірок (обстеження й вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складають довідку або доповідну записку), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складають акт), витребування звітів тощо.

Міжнародний контроль – це контроль держави за виконанням міжнародних зобов'язань її органами, установами, юридичними та фізичними особами, який реалізується через систему міжнародних органів, урядових і неурядових організацій. Зокрема, міжнародний контроль здійснюється шляхом поширення на території держави юрисдикції:

- органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є держава, наприклад, Організації з безпеки і співробітництва в Європі; Міжнародного валютного фонду; Міжнародного банку реконструкції та розвитку; Світової організації торгівлі тощо;
- міжнародних судових установ, наприклад, Європейського суду з прав людини (м.Страсбург); Міжнародного кримінального суду (м.Гаага); Міжнародного арбітражного суду (м.Гаага).

З суттєвими поступальними кроками України до інтеграції з європейським співтовариством все частіше можна спостерігати практичну дію міжнародного контролю і в Україні. Наприклад, робота моніторингової місії ОБСЄ щодо дотримання прав і свобод людини або зі спостереження за позачерговими виборами президента, чи дотримання режиму припинення вогню тощо.

Отже, міжнародний контроль є самостійним інститутом міжнародного права, який спрямований на забезпечення виконання державами міжнародних зобов'язань. Саме тому більшість юристів-міжнародників розглядають міжнарод-

ний контроль лише як перевірку виконання прийнятих договірних зобов'язань. Разом з тим міжнародний контроль як складова системи публічного контролю у державі є важливою гарантією забезпечення законності, ефективного функціонування державної влади та місцевого самоврядування.

Варто акцентувати увагу на таких положеннях: по-перше, публічний контроль у державі – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності у діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; по-друге, цілком обґрунтовано публічний контроль класифікувати за суб'єктами його реалізації на: державний, громадський, муніципальний та міжнародний. Особливості кожного із виділених різновидів публічного контролю, їх форми, методи та межі ще потребують детального наукового обґрунтування.

Одним із видів контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є **громадський контроль**.

12.3. Контрольні повноваження Верховної Ради України. Президентський контроль

Верховна Рада України відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, безпосередньо або через свої органи здійснює **контроль** за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, дотриманням законів, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або надає згоду на їх призначення.

КМУ підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією України.

Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати закріплено у низки нормативно-правових актів, а саме:

Конституції України;

Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010;

Законі України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 (чинний в ред. Закону від 22.03.2001 із зм.);

Законі України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 (чинний в ред. Закону від 22.12.2005 р. із зм.);

Законі України “Про Рахункову палату” від 02.07.2015;

Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12.1997 тощо.

Мета парламентського контролю, який здійснює **Уповноважений Верховної Ради України**:

1) захист прав, свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Згідно зі ч. 1 статті 98 Конституції України (зміни до статті внесено Законом України від 19.09.2013), контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням здійснює **Рахункова палата**.

Закон України “Про Рахункову палату” від 02.07.2015р. регламентує, що Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій і громадських об’єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Рахункової палати забороняється. Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

Для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, який складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (враховуючи патронатні служби членів Рахункової палати).

До контролю з боку законодавчої влади також належить:

- депутатський запит;
- право народного депутата брати участь у перевітках додержання законів державними органами та органами об’єднань громадян, підприємствами, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об’єднання громадян, підприємства, установи і організації з питань своєї депутатської діяльності та ін.

Контрольні повноваження Президента України насамперед регулюються Конституцією України і поширюються на різні гілки влади.

Президент України здійснює:

прямий контроль (підписує закони, а в разі незгоди з ними, накладає на них вето із наступним поверненням на повторний розгляд парламенту; зупиняє дію актів КМУ з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та іншим актам законодавства України тощо);

опосередкований контроль (наприклад, вносить подання до Верховної Ради України про призначення Прем'єр-міністра, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає за поданням КМУ голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження і т.д.).

Для посилення контролю і підвищення відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади за своєчасне і безумовне виконання указів, розпоряджень та доручень Президента України, 29.03.2000 року Президент України видав Указ № 549/2000 "Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України".

12.4. Контроль органів виконавчої влади та з боку органів місцевої влади

Органи виконавчої влади всіх рівнів здійснюють всебічну контрольну діяльність, що є важливішим елементом організаційної роботи, яка спрямована на зміцнення законності та правопорядку в державному управлінні.

Найбільш значні контрольні повноваження в цій сфері, безсумнівно, належать Уряду.

Контрольні повноваження КМУ закріплено в Конституції України, Законі України "Про Кабінет Міністрів України" від 27.02.2014 та інших нормативно-правових актах.

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням і додержанням органами виконавчої влади, їхніми посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади, Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів. Забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції (статті 19, 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України").

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому.

Голови місцевих державних адміністрацій під час виконання своїх повноважень відповідальні перед КМУ. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні КМУ у межах його повноважень [212].

Контроль у різних сферах діяльності держави і суспільства здійснюють міністерства. Наприклад, відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, що було затверджено постановою КМУ від 02.07.2014 № 228, Мін'юст здійснює:

контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту;

контроль за нормотворчою діяльністю у міністерствах та інших ЦОВВ;

контроль за діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);

контроль за організацією діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ;

здійснює координацію та контроль діяльності відділів державної реєстрації актів цивільного стану;

здійснює відповідно до законодавства державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану;

контроль за організацією нотаріату та нотаріальної діяльності уповноважених осіб, перевіряє організацію нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства;

здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, у тім числі шляхом проведення моніторингу реєстраційних дій відповідно до закону, приймає обов'язкові до виконання рішення, передбачені законом; державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

здійснює контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, вживає визначених законом заходів у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України, звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії; звертається до суду з заявою про анулювання реєстраційного свідоцтва постійно діючого третейського суду у випадках, передбачених законом;

забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

здійснює контроль за діяльністю державних виконавців;

забезпечує контроль за організацією охорони установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, дотриманням правопорядку та забезпеченням безпеки в них;

забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їхньою реалізацією в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

здійснює у межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних тощо.

Здійснення державного нагляду (контролю) займає важливіше місце і серед основних завдань ЦОБВ, що передбачаються статтею 17 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI [219].

Закон України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 26.01.1993 № 2939-XII (назва і преамбула в ред. закону від 16.10.2012) визначає правові та організаційні засади здійснення **державного фінансового контролю** в Україні. Здійснення державного фінансового контролю забезпечує **центральный орган виконавчої влади**, уповноважений на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (**орган державного фінансового контролю**).

Головні завдання органу державного фінансового контролю: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов’язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов’язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб’єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб’єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення **державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування**. Порядок проведення органом державного фінансового контролю державного фінансового аудиту, інспектування та перевірок державних закупівель визначає КМУ.

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці й аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їхня оцінка викладаються у *звіті*.

Інспектування виконує орган державного фінансового контролю у формі *ревізії* та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка має забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладають в *акті*.

На підконтрольних установах, щодо яких за відповідний період їх фінансово-господарської діяльності відповідно до цього Закону проведено державний фінансовий аудит, інспектування за ініціативою органу державного фінансового контролю не проводиться.

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладають в *акті*.

Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється у порядку проведення перевірки державних закупівель і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Орган державного фінансового контролю координує свою діяльність з органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, фінансовими органами, органами доходів і зборів, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки [216].

Орган, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, є Міністерство фінансів України [187].

До спеціалізованих контролюючих органів належать різні *державні інспекції* та *служби*, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Ці органи мають юрисдикційні повноваження та здійснюють міжвідомчий контроль. Особливість такого контролю полягає у його спеціалізованому предметі, а також у відсутності відомчої зацікавленості в його результатах з боку контролюючих органів. Досить висока результативність цього контролю обумовлена належною кваліфікацією фахівців, що його здійснюють.

Наприклад, спеціалізованими контролюючими органами є: Державна служба фінансового моніторингу України; Державна фіскальна служба України; Дер-

жавна міграційна служба України; Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція навчальних закладів України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна інспекція ядерного регулювання України та ін.

Згідно зі статтею 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р., **місцеві державні адміністрації** в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях **державний контроль** за: збереженням і раціональним використанням державного майна; використанням та охороною земель, лісів, надр, води та інших природних ресурсів; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 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 дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці та своєчасною 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; за дотриманням договірних зобов’язань забудовниками, діяльність яких пов’язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків тощо [214].

Відповідно до статті 20 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997р.: “Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень”.

Важлива роль у здійсненні контролю в державному управлінні належить **сільським, селищним, міським радам**, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження з боку рад та їх виконавчих органів у сфері державного управління зумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на ці представницькі органи.

Контрольні повноваження з боку виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (делеговані):

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов’язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;
- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів і т.і.;
- здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності;
- забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їхнього відання тощо.

Власні контрольні повноваження з боку виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:

- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;
- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування та ін. [214].

12.5. Громадський контроль

Найважливіша форма участі населення у житті суспільства – громадський контроль, який стимулює активну державотворчу позицію громадян, сприяє утвердженню громадянського суспільства. Здатність суспільства до контролю над владою – одна з основних ознак громадянського суспільства. Громадський контроль може бути направлений на органи державної і виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів громадян.

Громадський контроль здійснюється контрольними органами громадськості і є наймасовішим видом контролю. Громадський контроль, як і державний, з переходом до ринкової економіки набув суттєвої модернізації. [232]

Громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а відсутність зворотного зв'язку між народом і органами державного управління призводить до негативних наслідків і зупинці на рівні розвитку держави.

Суб'єктами такого контролю є громадські об'єднання: політичні партії, професійні союзи, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації на-

селення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни. Для громадського контролю характерною рисою є попередження порушень у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу. Громадський контроль ґрунтується лише на правових засадах. [40]

Головна **мета громадського контролю** – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних і неписаних.

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України “Про об'єднання громадян”. **Об'єднанням громадян** є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) об'єднання громадян відповідно до Закону України “Про об'єднання громадян” визнається політичною партією або громадською організацією. [179]

Для виконання цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом [179]: виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав; представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах; брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо); одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, потрібну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити пропозиції до органів влади й управління; розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі; засновувати засоби масової інформації.

Важливим чинником реформування діяльності публічної адміністрації є впровадження ефективного громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Першочерговою умовою для цього є забезпечення відкритості функціонування публічної адміністрації. Тому треба насамперед реформувати законодавство про інформацію, зокрема, чітко визначити види публічної інформації, порядок обов'язкового (автоматичного) її оприлюднення та створити можливості для найширшого доступу до неї, встановити процедуру надання публічної інформації за запитом приватних осіб. Обсяг закритої інформації має бути мінімальним, а обмеження – обґрунтованими та чіткими [116, с. 52-53].

Другою умовою для забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації є забезпечення права приватних осіб, яких стосуються рішення, що приймаються публічною адміністрацією, бути вислуханими перед прийняттям таких рішень і знайомитися з матеріалами справи, на основі яких ці рішення приймаються. Якщо певні рішення публічної адміністрації стосуються великої кількості осіб, то доцільно передбачити можливість участі в таких справах (провадження) представників громадських організацій, які захищають (представляють) відповідні інтереси.

Подібні механізми в адміністративній процедурі є важливим видом превентивного громадського контролю [116, с.53].

Крім того, мають застосовуватися інструменти громадського контролю за функціонуванням публічної адміністрації, що є традиційними для розвинених демократичних країн: проведення громадських (публічних) обговорень проектів рішень і консультування з представниками громадськості перед їх прийняттям; звітування посадових осіб публічної адміністрації перед громадськістю; утворення при органах публічної адміністрації дорадчих органів із представників громадськості. Представниками громадськості є не лише представники громадських організацій, органів професійного самоврядування, а й незалежні фахівці, інші приватні особи [116, с. 53].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. як однієї з форм громадського контролю визначає **громадські слухання** (стаття 13).

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводять не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносять за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Закон України “Про громадські об’єднання” від 22.03.2012 у ч. 1 статті 21 “Права громадських об’єднань”, серед іншого, регламентує, що для здійснення своєї мети (цілей) громадське об’єднання має право: звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що є у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об’єднання та важливих питань державного і суспільного життя тощо.

12.6. Судовий контроль у публічному управлінні. Прокурорський нагляд

Судовий контроль – специфічний вид контролю в сфері державного управління, він здійснюється не систематично, не повсякденно, наприклад, контроль

з боку спеціалізованих контролюючих центральних органів виконавчої влади, а лише при розгляді справ (щодо конституційності нормативно-правового акту, адміністративних, цивільних, кримінальних справ).

Судовий контроль в Україні здійснюється Конституційним Судом України та іншими судами. Закон України “Про Конституційний Суд України” прийнято у новій редакції 13.07.2017.

Згідно зі статтею 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради АРК.

2) офіційне тлумачення Конституції України.

3) питань, передбачених цією статтею, КСУ ухвалює рішення, які є обов’язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України.

Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої статті 150, розглядаються ***за конституційними поданнями***: Президента України; щонайменше 45 народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради АРК.

Згідно зі статтею 2 КАСУ (у ред. Закону від 03.10.2017), ***завданням адміністративного судочинства*** є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Відповідно до статті 249 КАСУ, суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити **окрему ухвалу** і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону.

У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

В окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тім числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення.

Щоб забезпечити виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд визначає у ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок і терміну, потрібного для їхнього виконання. Окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами апеляційної чи касаційної інстанцій. Окрема ухвала може бути оскаржена особами, яких вона стосується. Окрема ухвала Верховного Суду є остаточною і оскарженню не підлягає [113].

Судовий контроль за станом законності в сфері управлінської діяльності здійснюється і при розгляді **цивільних** і **кримінальних** справ. Наприклад, це справи про відшкодування шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування (їх посадовою чи службовою особою), у тім числі в результаті прийняття нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований; корупційні діяння публічного службовця; зловживання владою або службовим становищем; службове підроблення чи службова недбалість та інші правопорушення.

В Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України.

Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Та сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. 14.10.2014р. у новій редакції було прийнято Закон України "Про прокуратуру" [218].

Систему прокуратури України становлять:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;

- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

До **військових прокуратур** належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури. Якщо з огляду на виняткові обставини у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, то за рішенням Генерального прокурора України виконання їхніх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їхнього статусу, компетенції, структури і штатів здійснюються Генеральним прокурором України.

Відповідно до ч. ч. 6, 7 статті 23 Закону України “Про прокуратуру”:

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом і законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (**заявою, поданням**);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тім числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що є у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов’язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Роль і місце контролю в системі управління.
2. Види контролю.
3. Контрольна влада у системі управління, її органи та форми діяльності.
4. Публічний контроль у сфері виконавчої влади в Україні.
5. Відповідальність Кабінету Міністрів України.
6. Моделі управлінського контролю.
7. Конституційно визначені контролюючі функції держави.
8. Завдання державного контролю.
9. Обґрунтувати зміст конституційного і судового контролю. Навести приклади їх здійснення з новітньої історії України.
10. Громадський контроль: його сутність і форми вираження.
11. Види та суб'єкти контрольно-наглядової діяльності в публічному управлінні.

Тестові завдання

1. Види контролю залежно від суб'єктів його здійснення, що застосовуються у практиці органів державного управління:

- 1) громадський, державний, судовий, прокурорський нагляд;
- 2) відомчий, зовнішній, внутрішній;
- 3) систематичний, об'єктивний, конкретний;
- 4) оперативний, господарський, поточний.

2. Види контролю за способом отримання інформації в органах виконавчої влади:

- 1) загальний і спеціальний;
- 2) документальний і реальний;
- 3) систематичний, об'єктивний і конкретний;
- 4) попереджувальний, поточний і реальний.

3. Види контролю залежно від його місця в управлінському циклі:

- 1) загальний і спеціальний;
- 2) документальний і реальний;
- 3) попередній, поточний і подальший;
- 4) оперативний, господарський, поточний.

4. Стадії процесу здійснення контролю:

- 1) прийняття рішення про проведення контролю; організація контролю; проведення контролю;
- 2) визначення цілей контролю; розробка критеріїв оцінювання діяльності, що контролюється; спостереження та аналіз; узагальнення результатів;
- 3) визначення рішень, які підлягають контролю; вибір способів і форм контролю; інструктаж контролерів; аналіз результатів контролю; узагальнення результатів контролю;

4) ознайомлення, вивчення та збирання інформації про об'єкт, що контролюється.

5. Зазначити найбільш змістовне визначення дефініції контролю як функції управління:

1) система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів дії суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень;

2) виявлення результатів дії суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінського рішення та прийняття необхідних заходів щодо регулювання системи управління;

3) регулювання системи управління відповідно до прийнятих управлінських рішень – законом, нормою, правилом, наказом тощо;

4) виявлення можливих відхилень від прийнятих управлінських рішень.

6. Процес забезпечення досягнення цілей шляхом постійного спостереження за діяльністю системи й усунення відхилень, спрямований на окремий вид діяльності та на всю їхню діяльність, розглядають як:

1) планування;

2) організацію;

3) контроль;

4) мотивація.

7. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта – це:

1) суб'єктами контролю в державному управлінні;

2) об'єктами контролю в державному управлінні;

3) органами контролю в державному управлінні;

4) організаційною системою контролю в державному управлінні.

8. Контроль, що здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості, визначається як:

1) внутрішній контроль;

2) зовнішній контроль;

3) адміністративний контроль;

4) громадський контроль.

9. Контроль, що здійснюється органами, які наділені контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів, визначають як:

1) внутрішній контроль;

2) зовнішній контроль;

3) адміністративний контроль;

4) громадський контроль.

10. Контроль як процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, руху їхніх матеріальних засобів і видатків для поліпшення виконання організаційних завдань, – це:

1) внутрішній контроль;

2) зовнішній контроль;

3) адміністративний контроль;

4) громадський контроль.

11. Контроль, що здійснюється до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки щодо контролю використання ресурсів з метою забезпечення ефективного добору людських, матеріальних і фінансових ресурсів, потрібних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей, – це:

- 1) бюджетний контроль;
- 2) попередній контроль;
- 3) поточний контроль;
- 4) підсумковий контроль.

12. Контроль, що проводиться безпосередньо у процесі роботи та передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення виникаючих проблем, виявлення відхилень від планів з метою з'ясування стану законності та дисципліни, а також оцінювання дій об'єктів контролю, – це:

- 1) бюджетний контроль;
- 2) попередній контроль;
- 3) поточний контроль;
- 4) підсумковий контроль.

13. Контроль у формі певних перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам, – це:

- 1) бюджетний контроль;
- 2) попередній контроль;
- 3) поточний контроль;
- 4) підсумковий контроль.

14. Контроль, що полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, винесених контролюючими органами для врахування майбутніх ситуацій для організації, – це:

- 1) бюджетний контроль;
- 2) попередній контроль;
- 3) поточний контроль;
- 4) підсумковий контроль.

15. Управлінський контроль відрізняється від бюджетного за такою ознакою:

- 1) охоплює показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити;
- 2) поширюється на економічну інформацію органу;
- 3) передбачає участь не лише всієї організації у цілому, а й окремих підрозділів;
- 4) спрямований на підвищення ефективності та результативності діяльності органу.



Тема 13

КОМУНІКАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 13.1. Поняття комунікацій і комунікаційного процесу.**
- 13.2. Теорії комунікацій і комунікативної діяльності в публічному управлінні.**
- 13.3. Складові елементи комунікативної діяльності.**
- 13.4. Сутність і методи зв'язків органів влади з громадськістю у системі публічного управління.**
- 13.5. Оцінювання ефективності комунікативної діяльності.**

13.1. Поняття комунікацій і комунікаційного процесу

Комунікація стає невіддільною частиною сучасних демократичних режимів [172]:

- 1) уможлиблюючи участь громадськості в ухваленні рішень і контроль за діями влади;
- 2) являючи собою процес двостороннього обміну інформацією, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та навпаки;
- 3) викликаючи довіру громадян до влади та надаючи владі можливість отримати підтримку;
- 4) набуваючи ознак інструмента, що стабілізує суспільні відносини.

Публічне управління невіддільне від комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, оскільки основа демократії – врахування потреб і позиції об'єкта управління.

Використання системи комунікацій у публічному управлінні є важливою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Як свідчить світовий досвід, розвиток демократичної держави неможливий без створення та функціонування дієвої системи взаємодії органів публічного управління та суб'єктів громадянського суспільства. Така комунікативна взаємодія має важливе значення для формування іміджу відкритого і прозорого суб'єкта владних повноважень.

Сьогодні в науці існує понад сто визначень дефініції “комунікація”. Як відомо з історії, вивчення проблем комунікації започатковано ще за часів Платона [186, с. 162]. Активно вживане слово “комунікація” походить від латинського *communicatio*, що позначає “передача, з’єднання, повідомлення”, яке пов’язане з дієсловом *communico* (“роблю спільним, повідомляю, з’єдную”), похідним від прикметника *communis* – “спільний”. У 70-х роках XX ст. F. Dance у статті про поняття комунікації зафіксував 95 дефініцій і згрупував їх у 15 категорій [Dance F., 1970]. Польська дослідниця Н. Walińska de Hackbeil у 1975 році у докторській дисертації “Поняття комунікація в американській теорії масової комунікації” [Walińska de Hackbeil H., 1975] зафіксувала понад 200 дефініцій, що знайшла в американській літературі, і виділила в них 18 семантичних (значеннєвих) категорій. За сучаснішими даними Дж. Андерсена на 1996 р. в світі існувало понад 240 визначень поняття комунікації. Польський комуніколог Т. Goban-Klas у своєму підручнику “Засоби масової комунікації і масова комунікація” наводить сім типових визначень комунікації [Goban-Klas T., 1999: 42-43]: комунікація як трансмісія (трансляція, передача) інформації, ідей, емоцій, умінь; комунікація як розуміння інших, коли ми й самі прагнемо, щоб нас зрозуміли (комунікація як порозуміння); комунікація як вплив за допомогою знаків і символів на людей; комунікація як об’єднання (творення спільноти) за допомогою мови чи знаків; комунікація як взаємодія за допомогою символів; комунікація як обмін значеннями між людьми, які мають спільне в сприйманні, прагненнях і позиціях; комунікація як складник суспільного процесу, який виражає групові норми, здійснює громадський контроль, розподіляє ролі, досягає координації зусиль тощо. [123]

У науковій літературі існує численна група тлумачень дефініції “комунікація”:

“комунікація – механізм, за допомогою якого забезпечуються існування та розвиток людських стосунків, який охоплює всі розумові символи, засоби їх передачі у просторі та збереження у часі (Ч. Кулі);

комунікація – у широкому сенсі – соціальне поєднання індивідів за допомогою мови та знаків, установлення загальнозначущих наборів правил для різної цілеспрямованої діяльності (К. Черрі);

комунікація – це акт відправлення інформації від мозку однієї людини до мозку іншої людини (П. Сміт, К. Беррі, А. Пулфорд);

комунікація – специфічний обмін інформацією, процес передачі емоційного та інтелектуального змісту (А.Б. Звєгінцев, А.П. Панфілов) [284].

Усі дефініції доповнюють одна одну, а кожне з визначень охоплює певний бік явища, даючи більш глибоке осягнення комунікації. Як зауважує український дослідник комунікації Г.Г. Почепцов, не варто перейматися тим, що існує сотня дефініцій [192]. Навіть той факт, що під комунікацією здавна розуміють ще й засоби транспорту, фізичного зв’язку (пошта, телефон, віз, коні, човен, потяг, річка, канал, море, каналізація тощо), це зовсім не означає, що фізичні й знакові комунікації – абсолютно різні терміни. Ідея зв’язку в спілкуванні є домінуючою, і це дало

підстави так широко вживати термін комунікація – на позначення засобів зв'язку взагалі. Цікавий випадок трапився у 1935 році з американським критиком і філософом К. Бурке, який написав книжку під назвою “Treatise on Communication”. Видавець змусив автора змінити назву, оскільки побоювався, що читачі сприймуть це як розвідку про пошту чи телефон. Це була книга про порозуміння між людьми.

Це явище не залежить від дефініції, воно існує саме собою. “Ми можемо продовжити список цих визначень, але чітко маємо усвідомити, що визначення самі по собі мають тільки те значення, що вони відповідають тій чи іншій моделі комунікації, що її хоче захищати, вивчати, впроваджувати дослідник” [192].

Комунікація (спілкування, *англ. communication*) – це зумовлений ситуацією й соціально-психологічними особливостями комунікаторів процес встановлення і підтримання контактів між членами певної соціальної групи чи суспільства в цілому на основі духовного, професійного або іншого єднання учасників комунікації, який відбувається у вигляді взаємопов'язаних інтелектуально-мисленнєвих та емоційно-вольових актів, опосередкованих мовою й дискретних у часі й просторі, тобто у вигляді актів мовлення, актів паралінгвістичного характеру й психофізіологічного впливу, актів сприймання та розуміння, що пов'язані з процесами збору фактів, їх зберігання, аналізу, переробки, оформлення, висловлення та у разі потреби поширення, сприймання і розуміння, відбуваються з використанням або без нього різних знакових систем, зображень, звуків (письмо, жести, міміка тощо), засобів комунікації (газети, журнали, аудіовізуальні програми), засобів зв'язку (телефон, телеграф, транспорт тощо) і результатом яких є конкретна інтелектуально-мисленнєва й емоційно-вольова поведінка співрозмовника, конкретні результати його діяльності, прийняті ним рішення, що задовольняють членів певної соціальної групи або суспільства в цілому.

Основним у цьому визначенні є розуміння комунікації як процесу, що виконує об'єднувальну функцію і не ототожнюється з процесом мовлення. Цей процес може набувати різних форм залежно від: кількості учасників, цілей учасників, комунікаційних каналів, засобів, стратегій тощо. Саме тому існує велика кількість моделей комунікації як об'єкт дослідження у світовій науці.

Комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікативні функції органу влади, установи, організації – це особливий навик, який можливо здобути, удосконалити й розвинути. Комунікація є ефективною, якщо інформаційне повідомлення може бути декодоване і зрозуміле його реципієнту.

13.2. Теорії комунікацій і комунікативної діяльності в публічному управлінні

Сучасне визначення теорії комунікації охоплює декілька основних напрямлень, зокрема:

- *теорія, яка має справу з технологією передачі інформації* (використовуючи усну чи писемну мови, або інформаційні технології) між людьми, людьми та машинами або машинами та машинами (основний вплив справляють телекомунікація та інформатизація);
- *галузь знань, яка стосується принципів і методів, завдяки яким передається інформація*;
- *теорія, яка є у діалогічно-діалектичному полі відповідно до двох принципів*: установча модель комунікації як метамодель і теорія як метадискурсивна практика у суспільстві;
- *способи визначення комунікації і проблеми комунікації у певному полі* (риторичному, семіотичному, феноменологічному, кібернетичному, соціально-психологічному, соціально-культурному тощо).

Науковці та дослідники виокремлюють декілька **основних теорій комунікацій і комунікативної діяльності**:

- **структурні та функціональні теорії** (стверджують, що соціальні структури реальні та функціонують так, що все можна спостерігати об'єктивно);
- **когнітивні та поведінкові теорії** (зосереджені на психології окремих особистостей);
- **інтераціоналістські теорії** (розглядають суспільне життя як процес взаємодії);
- **інтерпретаційні теорії** (розкривають як люди намагаються зрозуміти свій власний досвід);
- **критичні теорії** (пов'язані з конфліктом інтересів у суспільстві та з шляхами комунікації, які дають змогу домінувати одній групі над іншою);
- **нормативні теорії** (в основі думка, що ЗМІ мають діяти відповідно до домінуючого набору умов і цінностей).

Також їх класифікують за обсягом і виокремлюють три головні категорії:

- **мікроскопічні теорії** (зосереджені на повсякденному житті людей і вивчають як людина використовує інформацію і наскільки вона активна, чи отримує аудиторія задоволення від інформації);
- **теорії середнього радіусу дії** (підтримують обмежений ефект від ЗМІ (теорія інформації, теорія дифузійного потоку тощо);
- **макроскопічні теорії** (пов'язані з впливом ЗМІ на культуру та суспільство).

Існує також велика кількість теорій і концепцій, які є основою комунікативної діяльності й активно використовуються у зарубіжних державах:

- **авторитарна теорія** (ґрунтується на думці, що ЗМІ, хоча і не перебувають під впливом держави, втім зобов'язані слідувати їй приписам);

- **теорія вільної преси (лібертаріанство)** (заснована на правах людини і виступає за брак стриманості; це влада без соціальної відповідальності);
- **теорія соціальної відповідальності** (передбачає певні зобов'язання з боку ЗМІ у суспільстві; в основі обов'язкова умова – поєднання саморегулювання, державного управління та високих професійних стандартів);
- **теорія комунікації** (цю теорію підтримувало ЮНЕСКО; вона передбачала розвиток зв'язку; ЗМІ взяли на себе роль проведення позитивних програм розвитку, приймаючи обмеження й вказівки з боку держави; ЗМІ присвятили себе політичним, економічним, соціальним і культурним потребам; акцент робився на “комунікаціях в інтересах розвитку”);
- **теорія медіа** (виступає супротив комерціалізації сучасних ЗМІ; критикується бюрократичний контроль ЗМІ);
- **теорія стимул-реакція (біхевіористична)** (стверджує, що ЗМІ впливають на масову аудиторію і можуть свідомо змінювати або контролювати поведінку людей; люди схильні піддаватись масовим комунікаціям тільки у тому випадку, коли вони знаходяться у згоді з установками та інтересами людей (вибірковий вплив); люди схильні організовувати сенс масових інформаційних спільнот відповідно до своїх вже існуючих видів (вибіркове сприйняття та утримання);
- **двокрокова теорія інформаційного потоку** (ґрунтується на розумінні того, що неформальні соціальні групи мають певний ступінь впливу на людей при формуванні медіа-контенту, який вони обирають або на якому виступають);
- **однокрокова теорія інформаційного потоку** (стверджує, що масові медіа-канали зв'язку безпосередньо спілкуються з масовою аудиторією, де повідомлення “фільтруються” лідерами думок);
- **мультикрокова теорія інформаційного потоку** (ґрунтується на ідеї існування декількох “реле” у потоці зв'язку від відправника до великої аудиторії);
- **теорія “використання інформації для задоволення”** (люди використовують ЗМІ для багатьох цілей, зокрема і для задоволення; наскрізне питання у цій теорії: “Що люди роблять зі ЗМІ?”; ЗМІ використовують для задоволення конкретних потреб людини: пізнавальні (отримання інформації, знань і розуміння), емоційні (емоційний приємний досвід), особисті (укріплення самооцінки), соціальні (укріплення самооцінки), зняття напруги);
- **теорія “спіраль мовчання”** (проголошує, що ЗМІ публікують думки, які є основною і люди пристосовують свої думки та погляди відповідно до їх уявлень, щоб уникнути ізоляції; тільки “новатори” й “агенти” не бояться висловлювати свої думки, оскільки не бояться ізоляції);
- **теорія узгодженості** (декларує потребу людей узгоджувати свої переконання та судження для того, щоб зменшити дисонанс, створений комунікаціями);
- **теорія залежностей** (визначає, що споживачі інформації залежать від ЗМІ та самої інформації, задовольняючи свої комунікаційні потреби);
- **теорія гри** (стверджує, що людина кожен день використовує ЗМІ і “поринає” у них для задоволення);

- **теорія моделювання поведінки** (доводить, що ЗМІ формує моделі поведінки, у тім числі й насилля та поведінку правопорушника);
- **сталагміт-теорія** (стверджує, що опосередковані переживання людини викликають довгострокові ефекти, які дуже складно виміряти (як сталагміти ростуть крапельно тривалий час);
- **теорія смислів** (показує, що ЗМІ, поміщаючи речі у ту чи іншу структуру змінює смисл і формує нове уявлення, відображаючи реальний світ тієї чи іншої структури (наприклад, органу влади, поліції тощо);
- **теорія культивування** (визначає вплив телебачення на глядачів, у яких через телебачення формується загальне уявлення про світ, інші культури тощо);
- **теорія розповсюдження інновацій** (простежує процес, за допомогою якого нова ідея або практика передається через певні канали і через певний час між членами соціальної системи; а також робить опис чинників, які впливають на думки та дії людини, її поведінку, а також прийняття нової технології або ідеї);
- **теорія соціального навчання** (показує, що повідомлення ЗМІ дають членам аудиторії можливість визначити “привабливих персонажів”, які демонструють поведінку, емоції тощо і дають змогу глядачеві моделювати свою власну поведінку);
- **загальна модель комунікації** (робить наголос на динамічний характер людського спілкування; вона охоплює розподіл інформаційної системи на підсистеми з тим, щоб оцінити ефект різних каналів зв’язків і кодів);
- **SMCR Модель** (Sender-Message-Channel-Receiver / Джерело-Повідомлення-Канал-Отримувач) (орієнтована на індивідуальні особливості спілкування і підкреслює роль взаємовідносин між джерелом та отримувачем інформації в процесі комунікації; ступінь розвинутості навичок спілкування джерела й отримувача впливає на ефективність кодування і декодування повідомлення);
- **теорія “адаптивної концепції думки” (Rational; ACT)** (ґрунтується на судженні, що пізнання є процесом розуміння, отримання знань та інформації через мислення та інші органи відчуття).

У публічному управлінні термін “комунікація” є інструментом зв’язків з громадськістю; взаємодії влади, громадського суспільства та інших учасників управлінського процесу. Крім того, визначається як процес прийому, сприйняття, розуміння, засвоєння та поширення інформації. Багато авторів акцентують увагу на тому, що завдяки комунікаціям можна організувати спільну діяльність індивідів або сформувати конкурентні чи конфліктні відносини. На управлінському аспекті комунікації наголошує спеціаліст із менеджменту Р. Дафт: “Комунікація – процес, у ході якого дві чи більше особи обмінюються та усвідомлюють інформацію, мета якої полягає в мотивуванні певної поведінки та впливі на нього” [60, с. 800]. На думку українських вчених А. Мельник, А. Васіної, Н. Кривокульської комунікації в державних організаціях відображають не тільки процес передачі інформації, а й сприйняття, розуміння, засвоєння інформації [145, с. 58]. Деякі автори розуміють комунікацію як складову процесу взаємодії влади та громадянського суспільства.

В. Шамрай, К. Соляр зазначають, що “необхідність комунікації між учасниками управлінського процесу розглядається як ключовий інструмент побудови діалогу між ними, встановлення процесу обміну позитивним досвідом чи надання взаємних консультацій...” [283, с. 45].

Сучасні наукові дослідження комунікації у сфері публічного управління здебільшого пов'язують зі зв'язками з громадськістю. Науковці розглядають комунікацію як такі зв'язки з громадськістю, які мають виконувати об'єктивну та необхідну для суспільства функцію, які мають проводити відповідні структури і професійно підготовлені спеціалісти. А. Серант розглядає їх як дієвий механізм налагодження, підтримки комунікацій і співпраці між владними інституціями та соціальними групами територіальних громад з метою надання якісних адміністративних послуг населенню на відповідній території [236, с. 20]. Важливе значення для розуміння змісту понять “інформація” і “комунікація” є думка дослідників, які отримання, аналіз, видачу й ефективне використання інформації визначають як найважливіше і необхідне функціонування влади, наголошуючи, що “... державне управління – це, перш за все, прийняття і реалізація рішень, які засновані на результативності використання сучасних інформаційних і комунікаційних технологій” [79]. Тобто, публічне управління вони пов'язують не стільки з самими комунікативними процесами, скільки з технологіями управління ними.

13.3. Складові елементи комунікативної діяльності

Суб'єкт і предмет характерні для будь-якого процесу. Встановлення суб'єкта (хто комунікує) та предмета (про що, з приводу чого комунікує) – відповідний пункт для визначення цільових аудиторій, вибору комунікативних каналів і засобів.

Визначити складові елементи комунікації, які утворюють певний механізм – це важливий етап побудови комунікаційних каналів.

Поняття “механізм” досить детально відображено в працях теоретиків різних наукових сфер. У теорії державного управління воно також поширене, однак сутність, зміст цього терміна науковці і практики розуміють по-різному, інколи суперечливо, тому у науці не існує єдиного визначення цього поняття [67, с. 235].

Механізм управління визначається як:

- сукупність соціальних процесів, за допомогою яких суб'єкт державного управління вивчає інтереси та потреби громадян в управлінських впливах з подальшим їх практичним втіленням [5, с. 86];

- певні дії органу державної влади за допомогою яких вони впливають на будь-яку соціальну систему задля досягнення визначених цілей [67, с. 116] тощо.

На підставі аналізу визначень дослідників, теоретиків щодо поняття “механізм управління” можна визначити “механізм комунікативної діяльності”. По суті, державне управління і є комунікативною діяльністю. Але варто пам'ятати:

при комунікації обов'язковим є зворотний зв'язок. Ці поняття ототожнювати не треба. Механізм комунікативної діяльності варто розглядати як комплекс правових та організаційних дій, які ґрунтуються на відповідних методах і принципах управління, спрямовані на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і організації діяльності структурних підрозділів органів влади.

За своєю суттю управління комунікативною діяльністю зводиться до взаємодії суб'єктів та об'єктів, які в діяльності керуються певними принципами, мають чітку, конкретну мету. У цьому випадку суб'єкт і об'єкт управління це складно організовані системи, задля успішної взаємодії яких потрібно виділити та врахувати основні блоки комунікативної діяльності: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний. Кожен елемент (блок комунікативної діяльності) є складовою одного цілого, що зумовлює необхідність постійного узгодження всіх складових.

Формується і реалізується механізм комунікативної діяльності для досягнення певного орієнтиру за певний період. Реалізацію механізму треба розглядати як стратегічний напрям розвитку комунікативних процесів у системі органів влади, що репрезентує пріоритетні завдання.

Досягнення мети охоплює порівняно тривалий період часу і окреслює чіткий напрям роботи. **Мета комунікацій у демократичному суспільстві** це насамперед інформування, просвітництво, переконання, налагодження двосторонніх збалансованих відносин між владою та населенням.

Л. Біловус констатує, що у центрі завжди є певний суб'єкт, який у процесі своєї діяльності створює, збирає, обробляє, накопичує, вишукує, передає, зберігає інформацію [24, с. 77]. В. Бакуменко стверджує, що суб'єктами управління треба вважати спеціально створені органи в системі державної влади, за якими закріплені та розподілені певні функції [15, с. 13]. Дещо інший підхід пропонує відомий у сфері державного управління вчений В. Малиновський, який до суб'єктів зараховує державні органи влади та державних службовців і громадян [135, с. 22].

Отже, суб'єкт державного управління – це система органів влади, посадові особи, наділені державно-владними повноваженнями, юридичні особи, громадяни, тобто споживачі (користувачі, одержувачі) та виробники публічних послуг, механізми взаємодії яких закріплені законодавчо.

Суб'єкт управління внутрішньо організований, тобто складається з певних управлінських підсистем, що тісно взаємодіють між собою, окремі з них є у певній взаємозалежності та ієрархічному підпорядкуванні (наприклад, обласна державна адміністрація і районна державна адміністрація). Основними суб'єктами управління комунікативної діяльності є органи державного управління центрального рівня, місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування. Органи державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу єдності, неподільності та соборності держави, підпорядковані єдиній меті – забезпечити виконання комунікативної функції. Розвиток комунікації не може відбуватися за умови відсутності того, заради кого функціонують владні органи – громадськості.

У сукупності владне і громадське регулювання утворюють демократичні комунікативні процеси.

Важливим є визначення об'єкта державного управління. Н. Нижник та О. Машков трактують це поняття як визначальний елемент системи управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта управління [160, с. 12, с. 21]. Об'єкт управління підпорядковується безпосередньо суб'єкту і виконує його рішення. У нашому випадку – це процеси і відносини, пов'язані з комунікацією й елементами якої є адміністрація, її структурні підрозділи та окремі державні службовці. Якщо під комунікацією розуміти задоволення певної людської потреби (в інформації і зворотних зв'язках), то можна припустити, що об'єкти комунікативної діяльності – це внутрішні та зовнішні цільові аудиторії органу влади. Зокрема зазначається і той факт, що для системи державного управління характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління. Г. Атаманчук з цього приводу у праці “Сутність державного управління” зазначає: “... для соціальних систем, на відміну... від технічних, характерне органічне поєднання суб'єктів та об'єктів управління, їх переплетіння, відносність, обмін ролями” [9, с. 40].

Не існує чітких меж між суб'єктом і об'єктом державного управління. Наприклад, районна державна адміністрація, яка виконує функцію управління на території району як суб'єкт управління на цій території, є також і об'єктом управління обласної державної адміністрації, яка є об'єктом управління Кабінету Міністрів України.

Мета формування і реалізації механізмів комунікативної діяльності виконавчих органів влади – це описаний у формальному вигляді орієнтир, який бажано досягти протягом певного періоду, стратегічний напрям розвитку комунікативних процесів у системі виконавчих органів влади, що репрезентує пріоритетні завдання. Досягнення мети охоплює порівняно тривалий період часу і окреслює чіткий напрям роботи. Мета комунікацій у демократичному суспільстві – це насамперед інформування, просвітництво, переконання, налагодження двосторонніх збалансованих відносин між владою та громадськістю.

Взаємодія суб'єктів та об'єктів відбувається на підставі певних принципів. Відповідно до Закону України “Про інформацію” до спеціальних принципів інформаційної діяльності мають бути віднесені: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [211].

Принципи комунікації органів державної влади з громадськістю

Прозорість. Орган влади має постійно і регулярно роз'яснювати цілі, завдання, принципи реалізації державної політики, висвітлювати діяльність органу державної влади, створювати зрозумілу систему внутрішніх зв'язків і компетенцій, відповідати на запити громади, бути відповідальним та підзвітним громадянам. Задля цього орган влади має вчасно надавати ту інформацію, яка допомагає розуміти процеси, які відбуваються у сфері відповідальності органу влади.

Відкритість. Орган влади відповідає за створення таких комунікаційних процесів, які дають змогу громадянам зрозуміти механізми прийняття рішень, та, що особливо важливо, вплив рішень на життя та безпеку населення.

Підзвітність. Саме тому врахування громадської думки з приводу рішень, що їх приймає орган влади – найголовніше завдання. Як і звітування перед людьми про результати роботи органу влади.

Формування стратегії. Люди мають знати не лише те, що планується через місяць. Громадянам мають подати довгострокові плани і має бути забезпечення вчасного інформування про зміни. Саме ефективна комунікація дає змогу налагодити зворотний зв'язок для розуміння, як ті чи інші дії сприймаються населенням.

Партнерство. Влада має налагодити партнерські стосунки з усіма зацікавленими суб'єктами – установи, заклади, лідери громадської думки, активісти, журналісти та ін. Таке партнерство допоможе зрозуміти потреби всіх зацікавлених сторін чи цільових аудиторій у разі прийняття тих чи інших рішень.

Толерантність. Влада толерантно ставиться до тих, хто має інші думки та погляди. Ми сприймаємо інакшість і прислуховуємося до поглядів будь-яких меншин.

Об'єктивність. Рівний підхід до всіх, хто живе у нашому місті, області, регіоні. Влада враховує різні погляди і різні думки, в тім числі діаметрально протилежні.

Важливість результату. У комунікаційній сфері результатом є якраз донесення важливих повідомлень до людей та отримання зворотної реакції на дії влади.

“Робота з реальними речами”. Враховуються реалії – від планування до ресурсів і змін.

“Зусилля завжди адресні”. Співпраця не з населенням взагалі, а з конкретними людьми, тому треба завжди пам'ятати та враховувати різність цільових аудиторій, їхні потреби, очікування, переваги, страхи та ін.

Оперативність і своєчасність. Інформація має бути надана вчасно, тому що це важливо для людей. Потрібно працювати проактивно, аналізувати і прогнозувати, уніфікувати ризики та вміти зарадити в кризових ситуаціях.

Надавати правдиву інформацію. Не користуватися чутками чи припущеннями. Працювати з фактами, надавати фактичну інформацію, яка має важливе значення для громадян.

Актуальність і доречність. Надавати інформацію саме тоді, коли вона потрібна і доцільна.

Доступність і зрозумілість. Інформація має бути надана зрозумілою мовою у зрозумілій формі – це допомагає швидко сприймати інформацію.

Творчість і креативність. Розуміючи, що світ різноманітний і люди теж різні, не підходити з однією міркою до всіх. Творчий, креативний підхід має враховувати нові формати та допоміжні засоби донесення інформації.

Надзвичайно важливим аспектом комунікативної діяльності є правовий аспект, який передбачає використання юридичного впливу на об'єкт, щоб підвищити ефективність комунікативної діяльності. Упорядкування й формування організаційної структури підрозділів органів влади належить до організаційного блоку. Організація процесів в органах влади відбувається шляхом реалізації функцій прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю та координації.

Прогнозування як етап комунікативної діяльності спрямовується на виявлення тенденцій розвитку явищ і процесів, передбачає виконання таких операцій: визначення мети, завдань, часових, просторових та інших параметрів прогнозування розвитку явища чи процесу; оцінювання поточного стану явища чи процесу; ретроспективне оцінювання явища чи процесу; визначення чинників впливу на умови розвитку явища чи процесу; прогнозування впливу цих чинників на явище чи процес у перспективі; оформлення документа з прогнозними висновками.

Планування комунікації полягає в обґрунтуванні цілей комунікативної діяльності суб'єкта владних повноважень і способів їх досягнення, що відтворюються у плані. Мета планування комунікативної діяльності органу влади – забезпечення отримання адресного повідомлення, його розуміння та використання отримувачем, а також налагодження механізмів зворотного зв'язку. У процесі планування створюється дерево цілей і сукупність завдань, які визначають зміст і певний порядок дій органу влади. Саме за допомогою планування взаємопов'язують всі елементи управління в систему. Цілями планування мають стати координація зусиль, прогноз розвитку подій, готовність до реакції у зв'язку зі змінами, розуміння виконавцями кінцевих цілей роботи. За таких обставин цільове управління, досягнення конкретних поетапних і кінцевих результатів мають стати основою розробки планів комунікативної діяльності та управління комунікативним процесом. Лише детальний план, правильний вибір інструментів і методів впливу в межах певних соціально-комунікативних технологій, за допомогою чого органи влади можуть налагодити взаємовідносини з основними групами громадськості й державними службовцями та на цій підставі сформувати сприятливі умови для досягнення цілей, що стоять перед ними.

Реалізація організаційної функції досягається через адміністративно-організаційне й оперативне управління.

Координація інтересів передбачає приведення інтересів суб'єктів відповідно до інтересів об'єктів комунікативної діяльності, відносин, та інтересів держави – з інтересами громадянського суспільства.

Підвищенню ефективності комунікативної діяльності слугує функція мотивації. Функція мотивації спрямована на забезпечення чіткого виконання працівниками інформаційних служб своїх обов'язків, для чого мають бути створені відповідні умови.

До ресурсного забезпечення комунікативної діяльності зачисляють кадрове (відбір, просування кадрів, їх професійне навчання), технічне забезпечення та

науково-методичне забезпечення. Сюди ж можна зарахувати фінансування програм розвитку комунікацій і форми взаємодії з зовнішнім середовищем.

Інформаційний процес відповідно до ст. 14 Закону України “Про інформацію” може бути реалізованим за допомогою таких елементів: одержання, використання, поширення та зберігання інформації Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” серед **форм комунікативної діяльності** можна виділити такі: сесії, засідання комісій і робочих груп, зустрічі депутатів у виборчих округах, загальні збори громадян, місцевий референдум, громадські слухання, місцеві ініціативи, звіти сільського, селищного, міського голови тощо.

13.4. Сутність і методи зв'язків органів влади з громадськістю у системі публічного управління

Незважаючи на те, що “зв'язки з громадськістю” (або Public Relations) досить поширений термін, визначити його значення досить складно.

Термін **“паблік рілейшнз” (Public relations)**, що перекладається з англійської як зв'язки з громадськістю, є дещо новим для органів державної влади та місцевого самоврядування України. “Зв'язки з громадськістю” або “громадські зв'язки” відіграють дедалі більшу роль у діяльності не тільки органів влади, а й громадських об'єднань, бізнес-структур.

Існує багато визначень Public relations.

Едвард Бернейз визначав PR: “Це зусилля, спрямовані на те, щоби переконати суспільство змінити свої підходи чи свої дії, а також забезпечити гармонізацію діяльності організації відповідно з інтересами суспільства і навпаки”.

Відомий британський спеціаліст Сем Блек вважає, що PR – “це мистецтво і наука досягнення гармонії за допомогою взаєморозуміння, яке засновується на правді та повній інформованості”.

На думку представника французької школи Філіпа Буарі, PR – це “моделі пошуку суспільного консенсусу” та “використання соціального менеджменту як комунікаційного діалогу”, в якому, на думку іншого французького фахівця Люсьєна Мотра, “досягається сприйняття громадськістю “викладених” і “посланих” інформаційних потоків”.

“Паблік рілейшнз”: PR – це “мистецтво і соціальна наука, що дозволяє аналізувати тенденції, передбачати їх наслідки, консультувати керівництво організацій і перетворювати в життя запропоновані раніше програми дій, які служать інтересам як організацій, так і громадськості”.

Public Relations – організація громадської думки для найбільш успішного функціонування підприємства (установи, фірми) і підвищення його репутації. Виконується різними шляхами, але передусім через ЗМІ. Мистецтво взаємин між державними (управлінськими), громадськими структурами та громадянами в інтересах усього суспільства.

Зв'язки з громадськістю (Public Relations) – це мистецтво і наука досягнення гармонії за допомогою взаєморозуміння, заснованого на правді і повній інформованості.

Зв'язки з громадськістю (Public Relations) – це сприяння встановленню взаєморозуміння і доброзичливості між особистістю, організацією та іншими людьми, групами людей або суспільством в цілому за допомогою розповсюдження роз'яснювального матеріалу, розвитку обміну (інформацією) і оцінки суспільної реакції.

Зв'язки з громадськістю (Public Relations) – це плановані тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією і її громадськістю.

Визначень дуже багато, але у всіх можна виділити *один загальний момент*: на діяльність будь-якої організації в умовах сьогодення значний вплив має громадська думка, і Public Relations пов'язані саме з дією на це громадської думки, щоб зробити його сприятливим для організації.

Створення підрозділів зв'язків з громадськістю в органах влади обумовила необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних і політичних інститутів демократії. Лише з моменту запровадження інституту президентства (1992), коли в структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження основ зв'язків з громадськістю в органах державної влади.

Доцільно визначити основні аспекти “зв'язків з громадськістю” у контексті системи органи влади – громадянське суспільство. Американський фахівець Рекс Харлоу на їхній підставі запропонував таке визначення: “Зв'язки з громадськістю – це одна із функцій управління, яка сприяє встановленню та підтримці спілкування, взаєморозуміння і налагодженню співробітництва між організацією та громадськістю. Вона включає в себе вирішення різних проблем: забезпечення керівництва інформацією про громадську думку та надання допомоги у розробці відповідних заходів; забезпечення їх діяльності в інтересах громадськості; підтримання управлінців у стані готовності до різних змін шляхом своєчасного передбачення тенденцій; використання досліджень та відкритого спілкування як основних засобів діяльності”.

Ключовими поняттями цього визначення є терміни “організація” та “громадськість”. Про взаємозалежність між ними стверджують С. Катліп, А. Сентер, Ф. Брум – автори відомої книги “Ефективні громадські зв'язки”, яку часто називають “біблією” громадських зв'язків. На їхню думку, якщо дії якоїсь організації мають вплив на певну групу, то ця група становить громадськість (публіку) для цієї організації, і, навпаки, якщо якась група може впливати на організацію, то це є громадськість (публіка) для цієї організації.

До організацій у цьому випадку зачисляємо органи влади та органи місцевого самоврядування. Під громадськістю в публік релейшнз розуміють ту частину соціального оточення, яка своєю поведінкою може безпосередньо чи опосередковано

впливати на успішну діяльність організації. Для органу влади істотне значення має його репутація саме у цих категорій громадськості. Наприклад, для такого органу виконавчої влади, як обласна державна адміністрація, основною публікою є мешканці відповідної області в цілому, а також організації, установи, підприємства, громадські об'єднання, які перебувають у відносинах взаємозалежності з цим органом виконавчої влади. Отже, громадські зв'язки органу виконавчої влади – це досить широка система взаємин, ядром якої є стосунки між цим органом і громадянами, стосовно яких цей орган здійснює свій управлінський вплив.

Основна мета громадських зв'язків – створення зовнішнього та внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища, сприятливого для успішної роботи органу державного управління, забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо цього органу влади.

Для того, щоб досягти взаєморозуміння, доброзичливих відносин та співпраці між органом державної влади і громадськістю, треба дотримуватися таких вимог:

- забезпечити широке, адекватне інформування усієї громадськості та окремих її соціальних груп;
- організовувати ефективний “зворотний зв'язок” із громадськістю;
- залучати громадськість до участі в процесі обговорення та прийняття державно-управлінських рішень.

В установах, які формують і підтримують свій позитивний імідж, посередниками між їхнім керівництвом і громадськістю є професіонали високого ґатунку у сфері громадських зв'язків. Адже працювати в умовах цивілізованого політичного ринку сьогодні надзвичайно важко і відповідально. Ці спеціалісти мають бути здатними: по-перше, пояснити громадськості рішення керівництва органу влади; по-друге, пояснити громадську думку керівництву органу влади. З одного боку, вони зобов'язані надавати представникам ЗМІ офіційну інформацію (оскільки є державними службовцями), з іншого – перебувають під постійним тиском журналістів, які намагаються спровокувати їх на відвертість у коментарях. До цього додається внутрішня боротьба між тим, що треба сказати широкому загалу, і тим, що діється насправді. Робота у цій сфері наповнена внутрішнім драматизмом і зовнішніми труднощами, а тому вимагає від фахівців особливих знань та умінь. Серед особистих рис фахівців зі зв'язків з громадськістю виділяють: комунікабельність, інтелігентність, ерудиція, ініціативність, наполегливість, доброзичливість, відкритість, чесність, почуття гумору.

Аналізуючи практику, можна відзначити, що через брак відповідних служб, дуже часто найважливішу частину функції зв'язків з громадськістю виконують керівники організацій. У цьому зв'язку заслуговує на увагу думка відомого американського фахівця з громадських зв'язків Джеймса Е. Груніґа: “Громадські зв'язки – це насамперед взаємини між керівництвом організації (а не всією організацією) та громадськістю”.

Моделі громадських зв'язків. Практика зв'язків органів виконавчої влади з тими, на кого вони мають вплив, передбачає насамперед інформування громадськості для надання їй загального уявлення про діяльність, реалізацію планів і проблеми, які доводиться їм розв'язувати. Для досягнення цієї мети органи виконавчої влади використовують комунікативні канали.

За загальноприйнятим означенням, канал комунікації – це засіб передання інформації від відправника до отримувача. Зважаючи на те, що наразі до традиційних каналів комунікації (телефону, факсу, пошти тощо) дедалі частіше зараховують медіа та інші невідкладні можливості комунікації, а її розуміють як обмін спільними смислами, канал комунікації стає їхнім способом передання й обміну. Зважаючи на те, що майже кожен такий канал може брати активну участь у процесі комунікації, під каналом комунікації треба розуміти спеціально сформоване середовище, за допомогою якого відбувається обмін спільними сенсами [112].

Виділяють такі основні **види комунікативних каналів**:

- **безпосереднє спілкування** – особисті контакти між громадянами (об'єднаннями громадян), з одного боку, і посадовими особами органу влади – з іншого;
- **спілкування за допомогою засобів зв'язку** (телефон, різноманітні форми особистого листування);
- **опосередковане спілкування через засоби масової інформації** (преса, телебачення, радіо, комп'ютерні мережі тощо).

Усі канали можна розділити також на дві великі групи: канал-фільтр і прямий канал. Відмінна риса першої групи комунікаційних каналів – здатність і можливість (відповідно до визнаної в суспільстві ролі) інтерпретації, нарощування додаткових сенсів, використання власних засобів впливу та прийнятих правил комунікування (наприклад, редакційної політики, концепції мовлення).

Під час використання каналу-фільтру обов'язкове уточнення, збагачення та розвиток повідомлення комунікації [247] відбувається двічі: інтерпретація каналу та інтерпретація реципієнта. Головна закономірність – пряма залежність між значущістю даних та обсягом уточнень, інтерпретацій і “додавань”: що значущіша інформація, то більше природжень відбувається. До таких каналів належать медіа, а також експерти, громадські організації та інші невідкладні канали. Ці канали перетворюються з комунікаційних, до яких належать телефон, пошта (проста й електронна) тощо, на комунікативні.

Медійні канали також поділяються на традиційні (пресу, зокрема спеціалізовану, радіо, телебачення) та нетрадиційні (всі інтерактивні медіа). Основна перевага нетрадиційних медіаканалів – можливість впливати на конкретну аудиторію, що випливає з їхніми набагато більшого ступеня вибірконості [112].

Вибір каналу комунікації – обов'язковий етап комунікативного процесу і є окремим завданням. Основний критерій вибору каналу – досягнення мети комунікації, тобто очікуваного результату комунікативного впливу. До зазначених очікувань належать зміна та/або закріплення уявлень, ставлення, поведінки.

Вибір каналу комунікації обумовлений насамперед цільовою аудиторією, зокрема уподобаннями та традиціями медіаспоживання різних цільових груп. Наприклад, молоде покоління, особливо до 25 років, надає перевагу соцмережам, а покоління середнього віку (35–50 років) – телебаченню.

Без чіткого визначення своїх цільових аудиторій, основних зацікавлених сторін (*stakeholders*) сформувавши розуміння запитуваних у кожному конкретному випадку каналів комунікацій складно (або взагалі неможливо). Комунікація в режимі “для широкого загалу” малоефективна.

Найсильніше враження від того чи іншого органу влади громадяни отримують завдяки особистому контакту з посадовими особами та державними службовцями цього органу. Такої думки дотримуються дослідники громадських зв'язків Ч. Крейг, О. Гріффіз. Британський дослідник громадських зв'язків Брайен Гарві наголошує, що функціонування громадських зв'язків влади починається з “фундаментальних і часто недооцінюваних малих справ”. Тобто, такі зв'язки “починаються з передніх дверей, з телефону і з листування”.

Із повсякденної практики відомо, що зв'язки з громадськістю органів державної влади ґрунтуються саме на враженнях громадян від роботи місцевих служб і від ефективної роботи державних службовців різного рангу. Велике значення у контактах з відвідувачами державного органу має здатність службовців справити позитивне враження. Протягом робочого дня державні службовці спілкуються з відвідувачами, які звертаються до них за допомогою при вирішенні тих чи інших проблем.

Для полегшення спілкування з громадянами органи державної влади застосовують методи ознайомлення з відомостями практичного характеру, які б давали змогу відвідувачам логічно обґрунтовувати свої вимоги до державних служб. Така інформація може поширюватись у друкованому вигляді (видання брошур, розміщення довідкових матеріалів для відвідувачів, розклеювання рекламних афіш тощо), через теле-, радіопередачі, Інтернет, відеофільми, організації виставок тощо. Ці методи будуть по-справжньому ефективними лише за наявності в адміністрації достатніх фінансових ресурсів і кваліфікованих фахівців (журналістів, дизайнерів тощо).

Практика свідчить, що позитивних результатів досягаються за безпосереднього спілкування посадових і службових осіб з громадянами в установах чи телефоном. Із цією метою практикуються “гарячі лінії” для прийому найзлободенніших запитів населення, публікуються телефонні номери керівників і служб, за якими громадяни можуть отримати потрібну інформацію. Деякі органи влади та керівники практикують безпосереднє телефонне спілкування з широкими верствами населення у заздалегідь визначений час, а також спілкування з телеглядачами, радіослухачами в прямому ефірі або з читачами друкованих ЗМІ під час телефонних розмов у редакції. Така практика спілкування членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади з громадськістю стала в Україні вже традиційною.

Важливе значення у регулюванні взаємин між громадянами й органами влади відіграє прийом громадян відповідними посадовими особами, а також робота із зверненнями громадян. Це положення закріплене у статті 40 Конституції України: “Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк”. Для забезпечення практичної реалізації цього конституційного права 2 жовтня 1996 року вступив у дію Закон України “Про звернення громадян”. Виконання зазначеного Закону центральними і місцевими органами виконавчої влади здійснюється відповідно до Указу Президента України від 19.03.97 “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення”.

Підвищенню ефективності взаємин між органами державної влади і громадськістю також сприяє спрощення адміністративних формальностей: зведення до мінімуму кількості документів при формуванні запиту на отримання адміністративної послуги; скорочення кількості відвідувань на прийоми і відомостей, які треба представити особі, яка звертається; скорочення тривалості обробки запитів; обладнання спеціальних приміщень для прийому відвідувачів; добір і навчання державних службовців, які виконують ці функції ефективно.

Будь-яка комунікація не є ефективною, важливо не просто налагодити зв’язок між об’єктами комунікативної діяльності, а й зробити так, щоб мета і зміст комунікації приносили відповідний результат. Тому суб’єкти комунікативної діяльності застосовують особливі комунікативні технології, які містять в собі програму дій, спрямованих на організацію управління комунікацією об’єкта. Органи державної влади – головні соціальні інститути. Для того, щоб вони функціонували треба застосовувати багато комунікативних зусиль, починаючи з моніторингу всіх галузей життя суспільства, закінчуючи прямою передачею інформації громадянам. Передача інформації громадянам – це основа існування влади, якщо люди не знають про свої права й обов’язки, отже, вони не будуть реалізовані. Врегулювання особистого прямого спілкування представників влади з громадянами, створення сприятливого середовища – величезний крок на шляху до підвищення лояльності з боку громадськості.

13.5. Оцінювання ефективності комунікативної діяльності

Оцінювання результативності й ефективності – невіддільна складова аналізу державної політики. Важливо розмежовувати ефективність як співвідношення між витратами на проведення політики та досягнуті результати і результативність як міру досягнення проголошених цілей політики, що виявляє, як результати наблизилися до задекларованих цілей політики [63].

Оцінювання ефективності виконання комунікації залишається найскладнішою проблемою, що постає перед фахівцями, які займаються організацією інформаційних і комунікативних кампаній. Складність і поліаспектність цієї проблеми пов'язана з нестачею чітких критеріїв, за якими взагалі можна виміряти успішність діяльності та недостатньою кількістю належно сформованих планів, за якими можна визначити такі критерії.

Водночас проблема вимірювання ефективності перебуває у фокусі уваги багатьох теоретиків і практиків соціально-комунікативних технологій, зокрема зв'язків з громадськістю та маркетингу. Український дослідник А. Рибак [180], на підставі аналізу зарубіжної літератури, наводить ключові моделі оцінювання ефективності комунікативної діяльності. Загалом таких моделей пропонується виділити шість.

1. **Модель РП** (від англ. *"preparation", "implementation", "impact"*). Автор – Скот Катліп (S. Cutlip). Назва моделі походить від назв трьох рівнів дослідження: "підготування", "реалізація" та "вплив". Важливо, що різні стадії оцінюють з допомогою різних методів.

2. **Пірамідальна модель піардосліджень (Pyramid Model of PR Research)** Джима Макнамари (J. Macnamara). Пірамідальна модель піардосліджень – це модифікований варіант макромоделі. Вона передбачає "аналітичний рух" від найнижчої ланки процесу стратегічного планування до досягнення бажаного результату – когнітивного та поведінкового. В цій моделі інформація на виході – стратегічні та фізичні компоненти комунікативних програм або проекти, такі як вибір засобів, зміст і формат. Інформація на вході – фізичні матеріали та дії (акції, заходи, публікації тощо) та етапи їх створення, результат – комунікативний вплив (поведінковий і когнітивний). У рамках цієї дослідницької піраміди основні етапи комунікативного процесу узгоджуються з відповідними дослідницькими методиками. Модель передбачає, що дослідження треба проводити до, під час і після комунікативних дій. І так виявляти потреби, інтереси та думку аудиторії, стежити за прогресом і визначати ефективність вимірювань до та після реалізації програми.

3. **Модель ефективної бази розрахунку (Effectiveness Yardstick Model)**. Автором моделі – Волтер Лінденманн (W. Lindenmann). Він запропонував так званий метод ефективної бази розрахунку, перший рівень якої – оцінення "продуктів на виході" – розміщення матеріалів та їхній вплив. Другий рівень – "проміжний" – контроль та дослідження рівня розуміння, запам'ятовування, сприйняття. Третій рівень – спрямований на вимірювання змін громадської думки, зміни ставлення, думки та поведінки.

4. Британському Інституту зі зв'язків із громадськістю (UK's Institute of Public Relations, IPR) належить розроблення **моделі 5-ступеневого PRE-процесу ("planning", "research", "evaluation")**: планування, дослідження, оцінювання. Вона детально описує кроки та методики дослідження оцінювання ефективності: 1) формулювання цілей; 2) розроблення плану та стратегії; 3) оцінювання у процесі виконання завдань; 4) оцінювання результатів; 5) проведення контрольної

перевірки (аудит). Для кожної зі стадій автори пропонують конкретні методики оцінювання.

5. **Об'єднана модель (The Unified model)** визначає чотири стадії комунікації: вхід, вихід, вплив та ефект.

6. **“Безперервна модель дослідження Вотсона” (Watson's Continuing model)**. Довгострокова модель діяльності, де ключовою стратегією є масштабне поширення, а результати можуть бути через рік або й пізніше.

Крім оглянутих загальнотеоретичних моделей, існують також спеціально розроблені підходи до оцінювання якості комунікацій для представницьких інституцій.

Модель вимірювання якості комунікування [297] для різноманітних рад (парламентів, Councils) запропонувала “Дослідницька група для урядових комунікацій” (Нідерланди). В основу цієї системи вимірювання покладено менеджментські підходи, які на початку 90-х років запропонував Роберт Каплан і Девіз Нортон. Ключове поняття цієї моделі – “збалансована система показників”, що слугує джерелом інформації про внутрішні процеси в установі та про їхні зовнішні наслідки.

Важливо, що запропонований нідерландськими дослідниками інструментарій зосереджується не лише на вимірюванні якості діяльності суто комунікативних підрозділів представницьких органів (рад), а й на всьому комплексі діяльності установи. В основі цього інструмента аналіз трьох основних взаємодоповняльних функцій.

1. Спільна комунікація (corporate communications). Це уявлення про установу в цілому, її цілі та результати. Йдеться про її позиціонування, місію, організацію комунікативної функції.

2. Комунікація щодо політики (policy communication). Сюди належить комунікування щодо забезпечення публічності та зрозумілості політики на всіх етапах, розуміння самої політики як комунікації, комунікування для створення політики [фактично – залучення громадян до етапу формування політики], а також комунікування в процесі реалізації політики.

3. Організаційно-орієнтована комунікація. Це завдання вимірювання внутрішніх аспектів комунікації: внутрішні зв'язки, залучення найкращих фахівців на ринку та налагодження діяльності в умовах кризи (кризові комунікації).

Кожен зі складників (функцій) вимірюється за визначеними показниками. Кожен з показників має певну “вагу”, відповідно до визначеного коефіцієнта. Однак важливо і те, що всі показники поділені додатково на підгрупи, які автори методу визначають як “критерії якості комунікації”: 1. Прозорість (К 1). 2. Доступність інформації та самої організації (К 2). 3. Пабліситі за допомогою медіа (К 3). 4. Швидкість та якість відповідей (К 4). 5. Інтерактивність політики (К 5). 6. Комунікативна політика (К 6). 7. Ефективність і результативність комунікації (К 7).

Ще однією групою засобів вимірювання ефективності комунікації є якісні та кількісні дослідження. Такі дослідження дають змогу з'ясувати рівень поінфор-

мованості та сприйняття цільовою аудиторією реформ, виявити бажаний вектор розвитку. У цій групі виділяють три види досліджень.

1. Метод фокусгрупи. Це якісний метод дослідження, який відбувається у формі групової дискусії з представниками цільової аудиторії (представників обирають за певними критеріями) [253].

Основна мета фокусгрупи у сфері комунікації – отримання інформації для оптимізації комунікативної діяльності: 1) на етапі планування комунікації – тестування змісту та форми ключових повідомлень і формування кращого розуміння потреб аудиторії; 2) після надходження первинних результатів оцінення ефективності комунікації (медіамоніторингів і соціологічних опитувань) – здобуття глибокого розуміння причин окремих випадків неефективних комунікацій.

Експертні опитування, передусім метод Делфі, – серед найзапитуваніших під час оцінення ефективності тих чи інших компаній в умовах обмежених бюджетів на комунікацію. Опитування – це найпоширеніший і найуніверсальніший метод збору інформації. Опитування використовують для отримання інформації про соціально-демографічні характеристики, цінності, інтереси, настрої; їхні результати формалізовані в кількісному вигляді. Опитування за анкетною передбачає жорстко фіксований порядок, зміст і форму запитань, чітке зазначення способів відповіді.

2. Медіамоніторинг розглядають як традиційний інструмент у роботі всіх комунікативних підрозділів, насамперед, для отримання регулярних звітів про ефективність комунікативної діяльності, ключових повідомлень, охоплення цільових груп тощо. Проте цей метод доцільно використовувати на етапі фінального оцінювання певного етапу комунікації. Ефективний медіамоніторинг буде залежати від якісних моніторених джерел, визначення чіткої цілі моніторингу, розуміння цільових аудиторій, здатності адекватно відстежувати ключові повідомлення, вміння формулювати лаконічні та чіткі висновки.

3. Кількісні (масові) соціологічні опитування – це спосіб репрезентативного вимірювання змін, які відбуваються в суспільстві в цілому або його окремих групах. Опитування проводять за допомогою стандартизованого опитувальника з уніфікованими запитаннями та варіантами відповіді. Головна мета соціологічних досліджень у сфері комунікацій – проводити щоквартальні заміри для розуміння: 1) загальних показників зміни ставлення аудиторії, зокрема динаміки показника довіри; 2) рівня поінформованості широких верств населення про основні теми, що були прокомуніковані за цей період.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Які ознаки виокремлюють публічну інформацію з-поміж інших видів інформації?
2. Яка відмінність між поняттями “публічна інформація” та “інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування”?
3. Яке призначення публічної інформації у формі відкритих даних?
4. Визначити головні складові комунікативної діяльності.
5. Основні види комунікативних каналів.
6. Головна мета комунікацій у демократичному суспільстві.
7. Принципи, правила та функції зв’язків із громадськістю.
8. Поняття та зміст PR. Основні напрями PR.
9. Основна мета зв’язків органів влади з громадськістю.
10. Схарактеризувати основні моделі оцінювання ефективності комунікативної діяльності.
11. Назвати головні принципи комунікативної політики.
12. Сформулювати функції зв’язків із громадськістю.

Тестові завдання

1. Паблік рілейшнз – це:

1) діяльність, спрямована на досягнення взаємопорозуміння та згоди між людьми, соціальними групами, класами, націями, державами на підставі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею;

2) систематична діяльність компанії, що спрямована на зміну переконань, ставлення, думок (опіній) і поведінки різних груп людей (цільових груп) стосовно компанії, її продуктів, послуг, а також конкретних проблем, ідей та дій;

3) функція управління, яка спрямована на підтримку взаємозв’язків між споживачами й окремими організаціями;

4) усі відповіді правильні;

2. Газета як засіб масової інформації вперше вийшла:

1) Франції;

2) Італії;

3) Німеччині;

4) Візантійській імперії.

3. Вперше саме поняття “public relations” використав:

1) Олександр Гамільтон;

2) Томас Джеферсон;

3) Джордж Вашингтон;

4) Бенджамін Дізраелі.

4. Назвати, яке з нижче наведених положень точно відображає сутність поняття “комунікація”:

- 1) це спілкування між особистостями чи впевненими групами з приводу вирішення своїх потреб;
- 2) це процес обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями) між двома або значною кількістю людей, спілкування за допомогою вербальних і невербальних засобів, щоб передавати та одержувати інформацію;
- 3) це уявлення ідеї, яку прагнуть донести особистості одна одній;
- 4) це налагодження зворотного зв'язку;
- 5) усі відповіді правильні;

5. Назвати, які з наведених положень відображають сутність горизонтальних комунікацій:

- 1) це комунікація, яка здійснюється в рамках самої організації;
- 2) це комунікація між особами однакового статусу чи рівня у соціальній ієрархії;
- 3) це комунікація, яка здійснюється за звичайним графіком відповідно до перспективного плану;
- 4) це комунікація, яка формує суспільну думку;

6. Які з нижче наведених положень є основними функціями громадської думки:

- 1) пізнавальна, світоглядна, виховна, прогноуюча;
- 2) ідеологічна, оцінююча, інформаційна, онтологічна;
- 3) інформаційна, аналітична, оцінююча, конструктивна;
- 4) релігійна, етична, практична, деконструктивна.

7. Головна мета органів влади та її зв'язків з громадськістю – :

- 1) ефективний зворотний зв'язок;
- 2) безпосереднє спілкування;
- 3) створення зовнішнього та внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища;
- 4) забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо органів влади;
- 5) усі відповіді правильні.

8. PR у системі державного управління це:

- а) діяльність, що характеризується системною взаємодією органів влади, приватного сектору, інститутів громадянського суспільства, різних соціальних, професійних груп і прошарків, громадських об'єднань з приводу реалізації суспільних інтересів, виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій;
- б) це величезний вплив інформаційних процесів на державну систему управління;
- в) це радикальне оновлення та ефективна робота органів державної влади і місцевого самоврядування;
- г) це успішна діяльність PR-служби органів державної влади і місцевого самоврядування;

9. Засади і методи проведення PR забезпечують утвердження в системі державного управління механізмів розвитку громадянського суспільства. Цей механізм вибудовується:

1) завдяки налагодженню, підтримці та розширенню контактів з громадянами та їх організаціями;

2) інформуванню громадськості про проекти рішень органів державної влади та аналізу реакції громадськості на дії органів влади та посадових осіб;

3) аналізу і прогнозуванню суспільно-політичних процесів та формуванню позитивного іміджу органів влади задля підтримки їх громадськими організаціями;

4) усі відповіді правильні.

10. Мета комунікацій у демократичному суспільстві:

1) орган влади має постійно і регулярно роз'яснювати цілі, завдання, принципи реалізації державної політики, висвітлювати діяльність органу державної влади;

2) інформування, просвітництво, переконання, налагодження двосторонніх збалансованих відносин між владою та населенням;

3) громадянам мають бути представлені довгострокові плани і має бути забезпечене вчасне інформування про зміни;

4) певні дії органу державної влади за допомогою яких вони здійснюють вплив на будь-яку соціальну систему задля досягнення визначених цілей.

11. Довгострокова модель діяльності, де ключовою стратегією є масштабне поширення, а результати можуть бути через рік або й пізніше:

1) Пірамідальна модель піардосліджень (Pyramid Model of PR Research);

2) Модель РІІ;

3) "Безперервна модель дослідження Вотсона";

4) Об'єднана модель (The Unified model).

12. Спосіб репрезентативного вимірювання змін, які відбуваються в суспільстві в цілому або його окремих групах – це:

1) експертні опитування;

2) кількісні соціологічні опитування;

3) медіамоніторинг;

4) усі відповіді правильні.



Тема 14

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ

- 14.1. Сутність категорій “ефективність” і “результативність” управління.
- 14.2. Концепції визначення ефективності управління.
- 14.3. Критерії ефективності публічного управління.
- 14.4. Підходи до оцінки ефективності та результативності публічного управління.
- 14.5. Напрями підвищення ефективності та результативності управлінської праці.

14.1. Сутність категорій “ефективність” і “результативність” управління

Проблема ефективності та результативності управління стосується усіх сфер, видів, форм і методів організації життєзабезпечення суспільства. Значною мірою це твердження стосується управління як діяльності, яку проводять люди, стосовно людей та тільки в людських інтересах. А від ступеня ефективності та результативності публічного управління безпосередньо залежить добробут людини.

Загалом управління, як і будь-який інший вид діяльності, потребує своєї конкретної оцінки, визначення його ефективності.

Поняття “ефективність управління” не одержало поки чіткого визначення і тлумачення ні в науковій літературі, ні в практиці управління [293, 133, 135-138]. У вітчизняній і закордонній науковій літературі простежуються спроби поділити поняття “результативність управління” і “ефективність управління” [10-68, 87-149]. Результативність управління розуміють як цільову спрямованість на створення потрібних, корисних речей, які здатні задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. У подібному трактуванні поняття “результативність управління” характе-

ризується результатом, ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

Трохи інший зміст вкладають у поняття "ефективність управління", що пов'язано насамперед з неадекватністю термінів "ефект" і "ефективність". Ефект – це підсумок, результат діяльності, тоді як ефективність характеризується відношенням ефекту до витрат ресурсів, що забезпечили одержання ефекту. Якщо отождествити ефект управління з його результативністю, а витрати – з витратами на управління, то ми дійдемо до такої логічної формули ефективності управління.

Застосуванню цієї якісної залежності для кількісної оцінки ефективності управління перешкоджає низка обставин, які пов'язані з поняттям "ефективність":

$$\text{Ефективність управління} = \frac{\text{Ефект (результат) управління}}{\text{Витрати на управління}}$$

- виникає проблема оцінки результатів, що не зводяться до єдиного вимірника;
- складно отримані результати зачислити на рахунок визначеного суб'єкта чи виду управління;
- треба враховувати чинник часу – багато управлінських заходів дають ефект через деякий час (підбір кадрів, навчання тощо);
- неправомірно вважати результати керованих процесів підсумком лише управлінської діяльності. Головну частину продукту (робіт, послуг) створюють виробники, а не управлінці. Тому некоректно порівнювати результат усього господарювання з витратами лише на управління. Виникає обґрунтоване бажання поставити в знаменник попередньої формули ефективності витрати на здійснення всієї діяльності, а не тільки управління.

У підсумку ми одержимо формулу ефективності, але вже не управління, а всього керованого об'єкта чи процесу

$$\text{Ефективність} = \frac{\text{Результат}}{\text{Витрати на отримання результату}}$$

Ефективність управління можна вимірювати за результатами керованих об'єктів і процесів. І все ж виявлення ефективності саме управління можливе, але за допомогою іншого використання вихідної логічної формули. Наприклад, способи управління, що дають змогу досягти заданого фіксованого результату за найменших витрат на управління відповідають вищому рівню ефективності. А досягнення максимального результату в умовах обмеження витрат на управління свідчить про найвищий показник ефективності управління.

Враховуючи найпоширеніше трактування поняття ефективності, *ефективність управління* – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони охоплюють не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

З погляду простої моделі, ефективність управління пов'язана зі:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості ресурсів, які витрачають, чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

Інструменти діяльності органів публічного управління можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури.

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками.

До *фінансових засобів* публічних адміністрацій належать здебільшого кошти, які виділяють з бюджету, а також одержують з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є *правила*, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність.

Нарешті, останній інструмент – це *організаційні структури*, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності окремих публічних адміністрацій і публічного сектору в цілому.

У країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями та правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам.

Натомість, доцільніше вважати, що всі ці інструменти однаково важливі.

Для публічних адміністрацій *кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер*, що значно ускладнює його оцінку. Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що є переважно у вигляді адміністративних послуг [73].

Модель ефективності діяльності органів публічного управління зображено на рис. 14.1.

Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту “оболонку”, завдяки якій організації мають змогу діяти, а ресурси забезпечують їхню “життєдіяльність”.

Керівництво також належить до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектору дещо недооцінюється. До зовнішніх можливостей керівництво зачислено через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначають вищі організації (посадові особи), або обіймають посаду на підставі виборів до

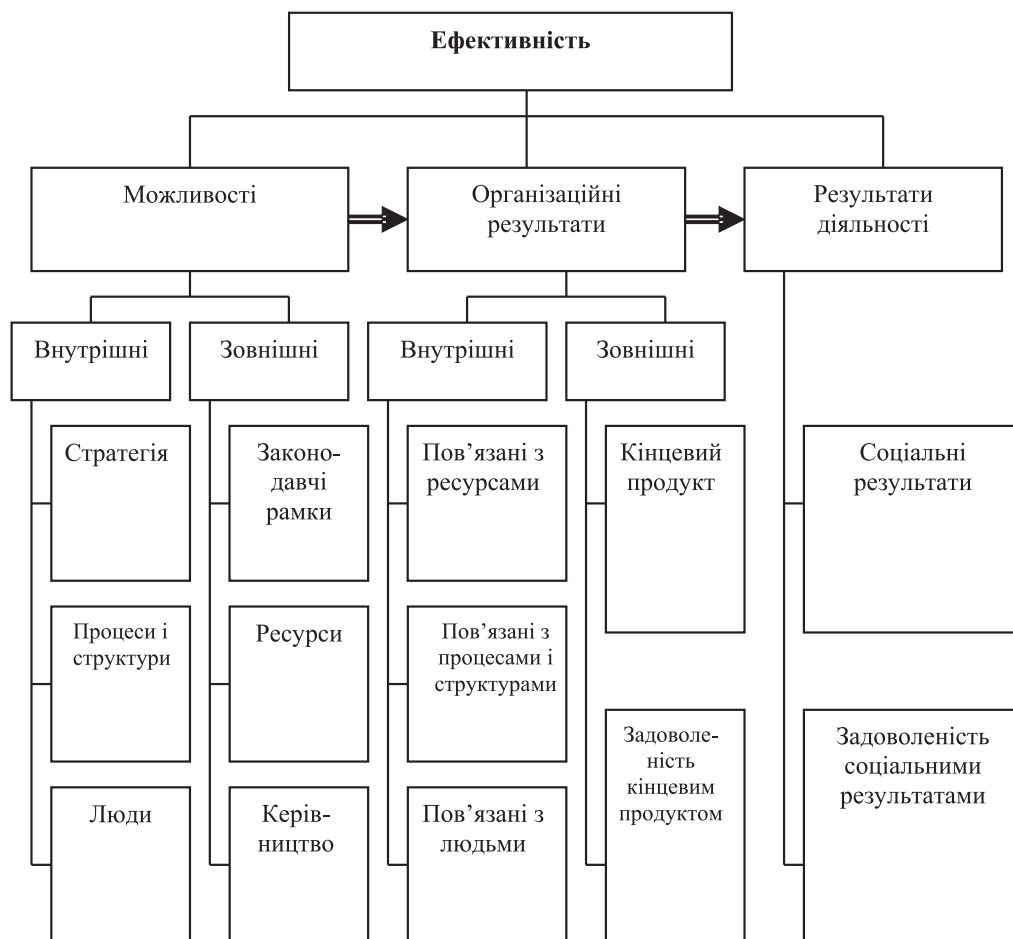


Рис. 14.1. Модель ефективності діяльності органів публічного управління [279, с. 92]

місцевих органів влади, але ніяк не на підставі виборів усередині самих адміністрацій.

Внутрішні можливості містять насамперед стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації.

Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури провадять щоденну діяльність адміністрації, тому мають бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту та кінцевого результату.

Старе гасло “кадри вирішують усе” чи нове “люди – наша найбільша цінність” цілком прийнятні в публічному секторі. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, які пов’язані з організаційною культурою [73].

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей: *ресурси*, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; *процеси і структури*, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і *люди*, тобто зміна тих чи інших людських чинників, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання *кінцевого продукту*, який для публічних адміністрацій є у вигляді наданих адміністративних (управлінських) послуг, і забезпечення *задоволеності кінцевим продуктом*, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Результати діяльності – це ті соціальні результати, які можна назвати “впливом на суспільство” і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектору в цілому [279].

Оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно однієї організації.

Якщо послуги, які надають, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дають змогу надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є інтегральним показником [73].

Отож, відповідно до наведеної моделі *ефективність діяльності органів публічного управління* варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). Хоча для органів публічного управління зовнішня ефективність безсумнівно важливіша, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності [279].

Оцінка зовнішньої ефективності – оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з погляду її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації за окремими напрямками в цілому. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – опитування населення. Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

Оцінка внутрішньої ефективності – оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з погляду їхніх співробітників. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організації. Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури

організації, її гнучкість; “якість” керуючих і інформаційних потоків. Ці критерії допомагають оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації [73].

14.2. Концепції визначення ефективності управління

На будь-якому рівні управління керівники намагаються досягати високих результатів. Однак загальної домовленості щодо змісту категорії “ефективність” немає. Відмінності у визначенні управлінської ефективності відображають прихильність різних авторів до однієї з таких концепцій і підходів до оцінки організаційної ефективності (рис. 14.2).

У практичній діяльності доцільно використовувати будь-яку з наведених нижче концепцій залежно від ситуації.

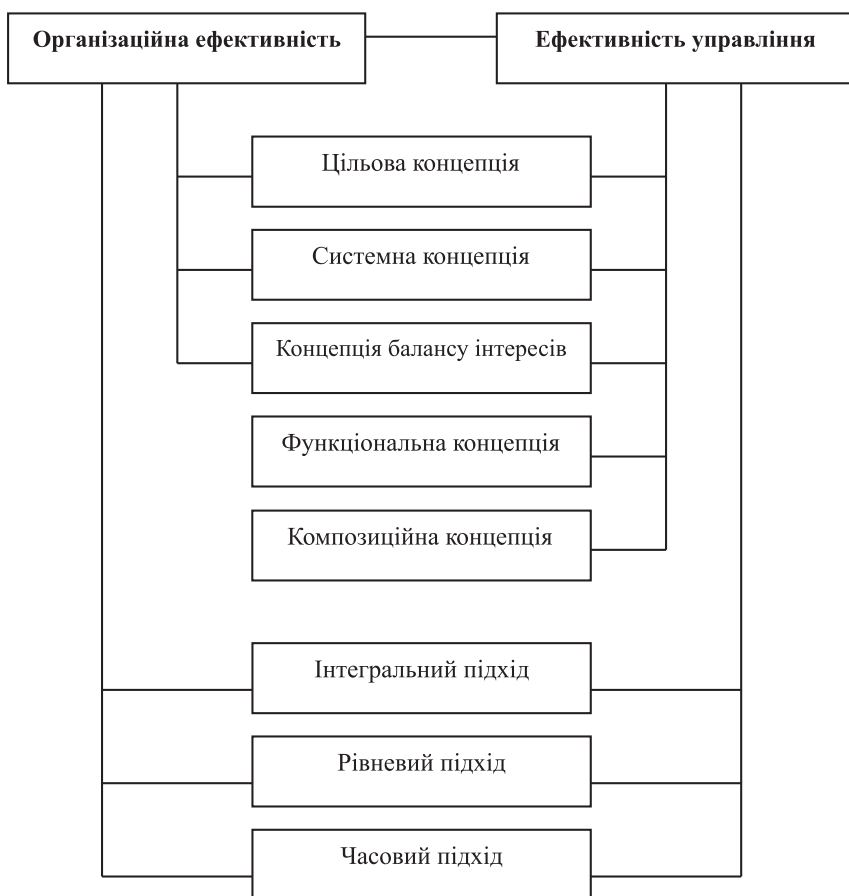


Рис. 14.2. Концепції та підходи до визначення й оцінки ефективності управління

Цільова концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою діяльність органу управління спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення поставлених цілей.

Відповідно до цільової концепції організаційної ефективності розроблена цільова концепція ефективності управління. Визначена за цією концепцією ефективність управління має специфічну назву: широка ефективність управління або результативність управління.

Незважаючи на свою привабливість і зовнішню простоту, застосування цільової концепції пов'язане з низкою проблем:

- досягнення цілі не завжди легко виміряти;
- здебільшого управлінці намагаються досягти декількох цілей, частина з яких суперечлива за змістом (досягнення максимального результату – забезпечення максимально безпечних умов роботи);
- спірним є існування загального набору “офіційних” цілей (складність досягнення згоди серед управлінців щодо конкретних цілей управління).

Системна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою на результати управління впливають внутрішні чинники та фактори зовнішнього середовища, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації до зовнішнього середовища.

Орган управління з погляду теорії систем – це сукупність елементів, які взаємодіють між собою взаємозалежно. В спрощеній формі орган управління отримує ресурси (входи) з системи вищого рівня (зовнішнього середовища), трансформує ці ресурси і повертає їх у зміненій формі (головно послуги).

Будь-яка управлінська структура – це частина більш великої системи, тому для успішного функціонування має прилаштовуватись до вимог зовнішнього оточення.

Системна концепція управління акцентує увагу на двох важливих міркуваннях:

- виживання управлінської структури залежить від її здатності адаптуватись до вимог середовища;
- для задоволення цих вимог повний цикл “входи – процес – виходи” має бути в центрі уваги керівництва.

Концепція ефективності управління на основі досягнення “балансу інтересів” – це концепція, згідно з якою діяльність органу управління спрямована на задоволення очікувань, сподівань і потреб (інтересів) усіх індивідуумів і груп, які взаємодіють у межах цього органу та з органом, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених у діяльності органу управління індивідуумів і груп.

Ця концепція акцентує увагу на відносній важливості різних групових та індивідуальних інтересів (на відміну від цього, цільова концепція наголошує, що перевага надається досягненню загальних цілей органу управління).

Визначення ефективності управління за концепцією досягнення “балансу інтересів” ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб всіх груп, зацікавлених у результатах діяльності органу управління. Головним критерієм оцінки ефективності управління за цією концепцією є досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених у результатах діяльності органу груп.

Крім зазначених концепцій, що відображають сутність двох категорій (“ефективність органу управління” та “ефективність управління”), існують системи поглядів, що стосуються тільки ефективності управління.

Функціональна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою управління розглядають з погляду організації праці та функціонування управлінського персоналу, а ефективність управління характеризує зіставлення результатів і витрат самої системи управління.

Першочерговим завданням у визначенні продуктивності управлінської праці у будь-яких одиницях є встановлення за кожною функцією управління загального обсягу роботи, який залежить від великої кількості різних чинників (розмір і структура виробництва, асортимент продукції, кількість працюючих тощо) і міняється зі зміною кожного з них. Сьогодні ця задача методично ще не вирішена.

Композиційна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності органу управління в цілому.

Серед показників, які характеризують результат (ефект) діяльності органу управління, найбільш широко використовують такі:

- продуктивність праці;
- розмір зниження собівартості продукту (надання послуг);
- обсяги приросту надходжень;
- обсяги реалізації продукту (надання послуг) тощо.

У межах композиційної концепції до визначення ефективності управління досить широко використовують показники економічності апарату управління:

- питома вага управлінців в загальній кількості і працюючих;
- питома вага персоналу управління в загальному фонді оплаті праці;
- питома вага витрат на управління в собівартості продукції (послуг) тощо.

14.3. Критерії ефективності публічного управління

Базові терміни результативності й ефективності в публічному управлінні, а також критерії ефективності публічного управління наведено в табл. 14.1.

Таблиця 14.1

Базові терміни результативності та ефективності в публічному управлінні
[286, с. 47]

Термін	Визначення
Ефективність управління	Результат, зіставлений із затратами на його досягнення, враховуючи не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень
Результативність управління	Абсолютний результат управлінської діяльності
Критерії ефективності	- Відповідність результатів управлінської діяльності правовому статусу органу і державній посаді; - законність і обґрунтованість рішень; - взаємозв'язок органів державної влади, з громадянами;
	- соціальна спрямованість вмісту управлінських актів; - правдивість і доцільність управлінської інформації
Критерії соціальної ефективності публічного управління	- Рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами; - темпи та масштаби приросту національного багатства; - рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; - впорядкованість, безпеку, сталість і надійність суспільних відносин, їхнє відтворення з наростаючим позитивним результатом
Критерії ефективності організації публічного управління	- Цілеорієнтованість; - масштаб витрат часу; - функціонування державно-управлінської системи; - складність організації суб'єкта державного управління; - обсяг витрат на утримання державно-управлінської системи
Критерії ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб	- Ступінь відповідності результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб її параметрам; - законність рішень і дій органів державної влади; - реальність управлінських впливів

Критерії ефективності – це ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Соціальна ефективність публічного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів публічного управління, має комплексний характер. Враховуючи зазначене, розрізняють три основні поняття ефективності публічного управління:

- загальну соціальну ефективність публічного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [164].

Критерії загальної соціальної ефективності публічного управління – це ті, які дають змогу бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через публічне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їхній підставі можна визначити найголовніше: зв'язок публічного управління та суспільства.

До критеріїв загальної соціальної ефективності публічного управління можна зачислити:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи та масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління. Для цього слугує **група критеріїв спеціальної соціальної ефективності публічного управління**, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади та місцевого самоврядування в єдності їх цілепокладання, організації і функціонування. До них належать.

1. **Цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи**, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їхнього місця і ролі в суспільстві. Це дає змогу виключати дублювання, паралелізм у діяльності самих органів державної влади та в розподілі повноважень між ними й органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

2. **Витрати часу на вирішення управлінських питань** і здійснення управлінських операцій.

3. **Функціонування державно-управлінської системи**, її підсистем та інших організаційних структур (реальна практика управлінської поведінки конкретних посадових осіб).

4. **Складність організації суб'єкта публічного управління**, його підсистем і ланок. Складність оргструктури впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалі-

зацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (виконання зовнішніх функцій).

5. **Витрати на утримання та забезпечення функціонування державно-управлінської системи** (економічні, соціальні, технічні, кадрові тощо), її підсистем та інших організаційних структур. Аналізуючи й оцінюючи, треба враховувати взаємозалежність між вартістю управління та соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

В оцінці ефективності публічного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу.

До загальних критеріїв ефективності діяльності державних органів влади і їхніх посадових осіб, можна зачислити [279]:

1) ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади;

2) законність і обґрунтованість рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб;

3) реальність управлінських впливів (має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами та переводити систему управління з одного стану в інший, раціональніший, результативніший, ефективніший);

4) зміст управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо) з огляду на відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їхній добробут і розвиток;

5) характер й обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з громадянами, об'єднаннями і колективами (виявляє рівень демократизму управлінської діяльності);

6) міра забезпечення в рішеннях і діях органу публічного управління і його посадових осіб державного престижу;

7) правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами державної влади та їхніми посадовими особами;

8) моральний критерій (полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на "зовнішнє" середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми).

Системне використання зазначених критеріїв дає змогу глибоко досліджувати й об'єктивно оцінювати управлінську діяльність.

Ефективність діяльності – це відносна характеристика результативності управління конкретної системи, що управляє, яка відображається в різних показниках об'єкта управління та управлінській діяльності (суб'єкта управління), що мають кількісні та якісні характеристики [164].

14.4. Підходи до оцінки ефективності та результативності публічного управління

Поряд із наведеними концепціями в теорії і практиці управління склались три найпоширеніші підходи до оцінки ефективності управління: інтегральний, рівневий і часовий.

Інтегральний підхід до оцінки ефективності управління ґрунтується на побудові синтетичного (інтегрального) показника, який охоплює декілька часткових (безпосередньо не зіставних) показників ефективності управління.

Інтегральний підхід з'явився як один із варіантів подолання головного недоліку переважної більшості показників ефективності управління – неспроможності відобразити багатогранну ефективність управління в цілому. Він є спробою оцінити ефективність управління за допомогою синтетичних (узагальнюючих) показників, що охоплюють декілька найважливіших аспектів управлінської діяльності.

Принципова формула розрахунку синтетичного показника ефективності управління (W) має такий вигляд

$$W = f(P_1 \cdot P_2 \dots \cdot P_i \cdot \dots P_n),$$

де $P_1, P_2, \dots P_i, \dots P_n$ – часткові показники ефективності управління.

Зауважимо, що в умовах ринкових відносин і конкуренції важливим узагальнюючим **критерієм оцінки ефективності управління є конкурентоздатність**.

Конкурентоздатність може визначатись рейтингом, тобто оцінкою, що характеризує місце органу управління серед інших органів, які постачають аналогічні продукти (послуги) на ринок. Високий рейтинг (його зростання) відображає високий рівень (зростання) ефективності управління тим чи іншим органом.

Сьогодні опрацьовані та реалізуються численні методики визначення рейтингу конкурентоздатності організацій, результати яких використовують як одну з характеристик ефективності управління. Зокрема, великі західні компанії активно використовують у процесі оцінки ефективності власного управління періодично поновлювані рейтинги, що оприлюднюються журналом "Forbs". З недавнього часу проводиться аналогічна робота і в Україні – публікуються списки 100 найкращих компаній країни, оголошуються конкурси і визначаються претенденти та переможці в тім числі і серед організацій у значній кількості номінацій.

Рівневий підхід до оцінки ефективності управління виокремлює в процесі оцінки три рівні ефективності:

- 1) індивідуальний;
- 2) груповий;
- 3) організаційний і відповідні чинники, що на них впливають.

Ефективність управління формується як інтегрований результат індивідуальної, групової та організаційної ефективності з урахуванням синергічного ефекту.

На базовому рівні є індивідуальна ефективність, яка відображає рівень виконання завдань конкретними працівниками.

Зазвичай співробітники органу управління працюють у групах, що викликає необхідність врахування ще одного поняття – групова ефективність. У деяких випадках групова ефективність є простою сумою внесків усіх членів групи (наприклад, група фахівців, що працює над непов'язаними проектами). В інших випадках внаслідок синергічного ефекту групова ефективність є дещо більше за суму окремих внесків (наприклад, складальна лінія, на якій виробляються готові вироби).

Третій вид – **організаційна ефективність**. Орган управління складається зі співробітників і груп; отже, організаційна ефективність охоплює індивідуальну й групову ефективність. Однак за рахунок синергічного ефекту організаційна ефективність перевищує суму індивідуальної й групової ефективності.

Задача управління полягає у виявленні можливостей підвищення організаційної, групової та індивідуальної ефективності. Кожний рівень (вид) ефективності, як свідчить рис. 14.3, перебуває під впливом певних чинників.

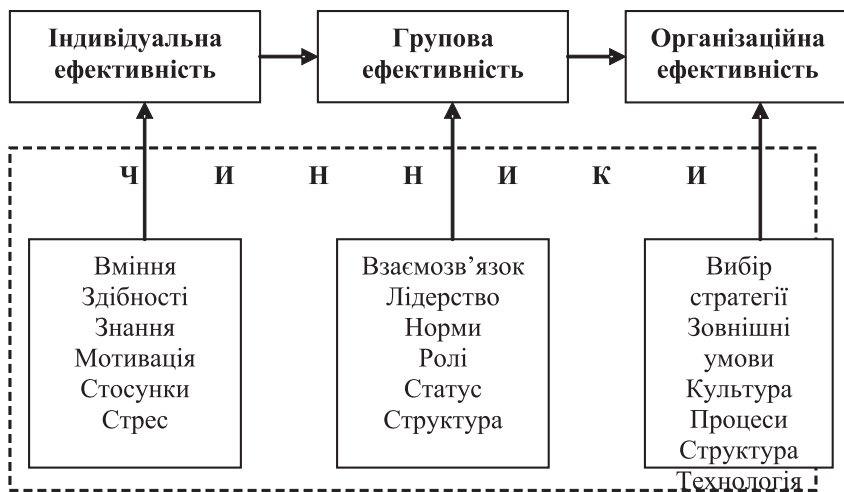


Рис. 14.3. Модель взаємозв'язку видів ефективності та чинників, які впливають на їхній рівень

Часовий підхід до оцінки ефективності управління виокремлює в процесі оцінки коротко-, середньо- та довгострокові періоди, для кожного з яких можна визначити специфічні критерії оцінки ефективності управління.

Кінцевим критерієм організаційної ефективності є здатність зберігати своє становище в межах середовища. Отже, виживання органу управління – це довготермінове мірило загальної ефективності.

Існує п'ять критеріїв короткотермінової ефективності:

- продуктивність;

- якість;
- ефективність;
- гнучкість;
- задоволеність.

Критерії конкурентоздатності та розвитку відображають середньотермінову ефективність. Взаємозв'язок критеріїв часової моделі ефективності з параметром часу зображено на рис. 14.4.

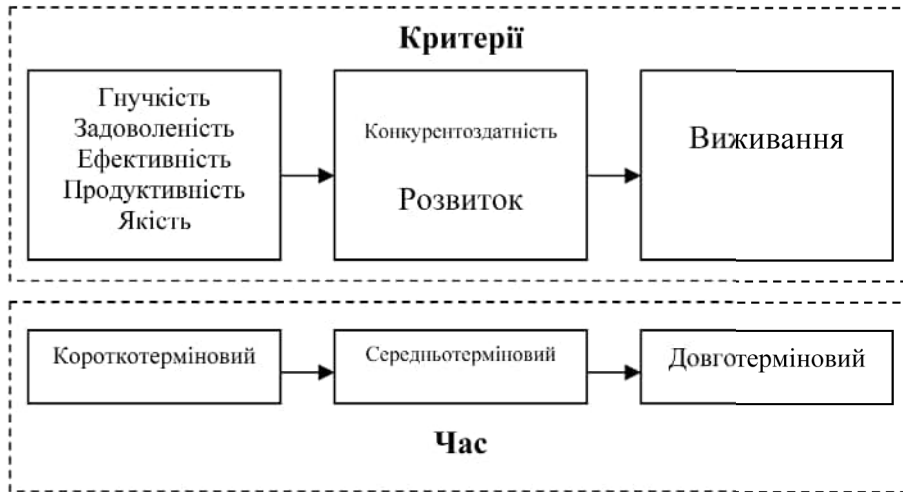


Рис. 14.4. Часова модель ефективності

Продуктивність – це здатність забезпечувати кількість та якість продукту (послуг) відповідно до вимог зовнішнього середовища.

Якість – задоволення запитів споживачів стосовно функціонування виробів чи надання послуг. Фахівці, які досліджують питання якості, вважають її кінцевим критерієм індивідуальної, групової й організаційної ефективності, потрібною умовою виживання.

Ефективність органу – це співвідношення “виходів” до введених чинників. Показники ефективності обов’язково обчислюють у вигляді співвідношень (співвідношення надходжень до витрат, обсягу виробництва (надання послуг) або часу – найбільш типові приклади таких показників).

Гнучкість означає здатність перерозподіляти ресурси з одного виду діяльності на інший для випуску нового продукту на запити споживачів. **На ефективність впливають три аспекти гнучкості:**

- здатність реагувати на зміни зовнішнього середовища (споживачів, конкурентів, урядових настанов);
- здатність індивідів і груп органу управління реагувати на зміни індивідів та груп у самій організації;

▪ здатність органу адаптувати свої методи управління відповідно до таких змін.

Задоволеність – рівень задоволення органом управління потреб своїх працівників. Показниками задоволеності можуть бути: ставлення працівників до до- ручень, плинність кадрів, запізнення та скарги.

Середньострокові критерії ефективності охоплюють більш тривалий часовий горизонт порівняно з короткотерміновими критеріями. Орган управління може функціонувати певний час, ігноруючи середньострокові критерії, тоді як невідпо- відність короткотерміновим критеріям відразу може створити проблеми.

Значне поширення останніми роками, стосовно до публічного сектора одер- жав термін високоефективні організації.

Високоефективні організації – це ті, співробітники яких виробляють необ- хідні товари чи надають необхідні послуги вищої якості за такої ж чи меншій кіль- кості ресурсів.

Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно.

Високоефективні організації формують свою структуру, враховуючи цілі та завдання своєї діяльності; реструктурують свою діяльність для максимального задоволення потреб клієнтів; постійно підтримують і розвивають зв'язок із зо- внішнім середовищем; є гнучкими, швидко пристосовуються до нових умов; кон- курентоспроможні.

Високоефективні організації формують структуру, враховуючи цілі та завдан- ня діяльності. Вони на відміну від традиційних спочатку визначають головні цілі й завдання діяльності, і лише потім формують свою структуру. По-перше, цілі і завдання співвідносяться з потребами клієнтів; по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи.

Високоефективні організації реструктурують діяльність, щоб максимально задовольняти потреби клієнтів. Для публічних адміністрацій висока ефектив- ність насамперед означає задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності, радше, не навколо правил і інструкцій, а навколо цих потреб, на- магаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, які надають, та урізноманітнюючи їх.

Високоефективні організації постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем. Маючи розвинуті комунікативні канали з зовнішнім се- редовищем, вони одержують потрібний результат: по-перше, отримують потріб- ну і повну інформацію про потреби клієнтів; по-друге, оперативно довідуються про зміни, які відбуваються в зовнішньому середовищі, що дає змогу адекватно і швидко на них реагувати; по-третє, клієнти не відчувають відчуженості з боку організацій, сприймають їх як партнерів.

Високоефективні організації гнучкі, вони швидко пристосовуються до нових умов. Оскільки високоефективні організації формують свою структуру залежно від завдань, що стоять перед ними, які визначаються потребами клієнтів, вони здатні швидко адаптуватися до змін, що відбуваються в навколишньому сере-

довищі. Тобто зміни в навколишньому середовищі ведуть до коригування завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до змінених завдань трансформуються і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі існуючі підрозділи, що існують, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо).

Чітке розуміння загальних цілей і завдань *високоєфективних* організацій та своїх власних кожним співробітником, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал, партнерські стосунки між співробітниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни забезпечують конкурентоспроможність.

Конкурентоспроможність характеризує становище в зовнішньому середовищі, здатність конкурувати у боротьбі за споживача. Конкурентоспроможність знижується, коли погіршуються показники виробництва (надання послуг), якості та гнучкості, і вона не спроможна виробляти продукт, якого потребує споживач.

Розвиток – спосіб забезпечення ефективності, що полягає в інвестуванні коштів у задоволення майбутнього попиту зовнішнього середовища. Незважаючи на те, що таке використання ресурсів зменшує продуктивність та ефективність у короткостроковому періоді, розвиток, що управляється належно, є запорукою виживання.

Часовий підхід до оцінки ефективності дає змогу краще усвідомити обов'язки управлінців – виявляти чинники індивідуальної, групової та організаційної ефективності і впливати на них у коротко-, середньо- і довготерміновому періодах.

При оцінюванні результативності та ефективності публічного управління мають порівнюватись:

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

Оцінку публічному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури.

Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, застосовують такий порядок оцінки [286, с. 50].

1. Аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей.

2. Аналіз бюджету органу з урахуванням таких вимог:

- статті бюджету органу державної влади мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період, шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу;

- статті бюджету органу треба розглядати в аспекті послуг, які мають надаватися, роботи, що має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг та/або ресурсів, які необхідні та достатні для забезпечення досягнення програмних цілей діяльності органу;

- бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто роботи та ресурсного забезпечення діяльності;

- фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності має опиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати.

3. Експертиза функціональної та організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування.

4. Аналіз ресурсного, втім числі інформаційного та кадрового забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади.

5. Дослідження основних показників “випуску” (тобто надання послуг і забезпечення випуску товарів) у визначеній кількості, якості з дотриманням ефективності його виробництва. Це може бути забезпечено внутрішнім і зовнішнім контролем, здатним стимулювати поступове довготривале зростання ефективності в публічному управлінні.

6. Проведення поточного контролю ефективності використання бюджетних коштів та ефективності діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органу державної влади.

7. Проведення громадського оцінювання діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу.

14.5. Напрями підвищення ефективності та результативності управлінської праці

На ефективність трудової діяльності управлінських працівників, як і працівників будь-якої іншої сфери діяльності, можна впливати. Оскільки ефективність діяльності органу управління в цілому суттєво залежить від ефективності управління, одним з головних завдань управляючої системи є визначення напрямів її підвищення. До них, зокрема, зачисляють:

- просування по кар’єрній драбині;
- забезпечення прийняттого рівня освіти;
- набуття практичного досвіду;
- підвищення кваліфікації працівників управління;
- провадження періодичної атестації.

Важливим стимулом кваліфікаційного зростання управлінського працівника і розвитку його ініціативи є систематичне просування по кар'єрній драбині. Однак управлінець має твердо знати, що це прямо залежатиме від того, як він підвищує свою ділову кваліфікацію, наскільки активний у роботі.

Просування управлінця, фахівця може відбуватися у формі:

- переміщення в межах тієї ж посадової категорії і розмірів зарплати, але з розширенням виконуваних функцій;
- підвищення заробітної плати без підвищення в посаді;
- просування його щаблями посадової драбини.

Перша форма просування доцільна в роботі з молодими управлінцями – розширення функцій і повноважень є стимулом для розвитку їхньої активності й ініціативи.

Друга та третя форми прийнятні для працівників з досвідом у роботі, здатних самостійно вирішувати серйозні проблеми.

Оцінюючи значення просування управлінця службовою драбиною потрібно враховувати, що занадто тривале перебування його на одній, особливо низовій, посаді знижує його інтерес до роботи.

Одним з чинників, що визначає ефективність праці в управлінні, є освіта. Висока освіта управлінських працівників позитивно відтворюється на їхній участі у винахідництві і раціоналізації – працівник з вищим рівнем освіти вносить у поліпшення діяльності свого місця праці більший внесок, прискорює науково-технічний прогрес і широко використовує його результати у роботі.

Варто враховувати деякі обставини у розвитку творчої активності:

- новаторство припускає певний ступінь ризику і пов'язані з ним витрати;
- новаторство має морально і матеріально заохочуватись;
- надмірна опіка впливає на ініціативу управлінця, особливо, коли вказівки і розпорядження викладені в письмовій формі.

Керівникам також потрібний достатній практичний досвід. Дотримання цієї умови, як і попередньої, досягається кропіткою діяльністю служб із підбору персоналу і слугує вихідним пунктом у підвищенні ефективності управлінської праці.

Щоб підтримувати освіту і досвід на прийнятному рівні і перетворити в постійнодіючий чинник підвищення ефективності праці, треба їх систематично удосконалювати. Йдеться про систему підвищення кваліфікації працівників. Підвищення кваліфікації спрямоване на удосконалювання та поглиблення знань, умінь і навичок працівника в конкретному виді діяльності.

Стимулювальну роль у підвищенні ефективності праці управлінців виконує їхня періодична атестація. Головна мета атестації – виявити здібності того чи іншого працівника, визначити міру його винагороди. У цьому випадку активізується почуття відповідальності працівника і спонукає його до ґрунтовнішого використання своїх здібностей і досягнення кращих результатів у праці. Атестація дає змогу більш обґрунтовано вирішувати питання щодо просування працівників службовою драбиною. Атестацію доцільно проводити не рідше 1 разу в 3-5 років.

На підставі характеристики, атестаційного листа і бесіди з працівником атестаційна комісія дає таку оцінку його діяльності:

- відповідає займаній посаді;
- відповідає займаній посаді за умови поліпшення роботи і виконання рекомендацій комісії з повторною атестацією через рік;
- не відповідає займаній посаді.

Зрозуміло, підвищення ефективності управлінської праці не обмежується тільки розглянутими напрямками. На неї впливають і такі чинники:

- удосконалення організаційної структури органу управління;
- раціональна організація виробництва і праці, у тім числі управлінського персоналу;
- оптимізація організаційної структури, форм і методів керування;
- удосконалення комунікаційних процесів тощо.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЗНАНЬ

Питання для самоконтролю знань

1. Розкрити сутність категорій “ефективність” і “результативність” управління.
2. Описати базові концепції визначення ефективності управління.
3. Навести критерії ефективності публічного управління.
4. Описати підходи до оцінки ефективності та результативності публічного управління.
5. Розкрити головні напрями підвищення ефективності та результативності управлінської праці.

Закінчити думку

1. Ефективність управління – це ...
2. Результативність управління – це ...
3. Цільова концепція ефективності управління – це ...
4. Системна концепція ефективності управління – це ...
5. Концепція ефективності управління на основі досягнення “балансу інтересів” – це ...
6. Функціональна концепція ефективності управління – це ...
7. Композиційна концепція ефективності управління – це ...

Доповнити перелік

1. Критеріями ефективності є ...
2. Найбільш поширеними підходами до оцінки ефективності управління є ...
3. Критеріями короткотермінової ефективності є ...
4. Критеріями соціальної ефективності публічного управління є ...
5. Критеріями ефективності організації публічного управління є ...
6. Критеріями ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб є ...

Тестові завдання

- 1. До критеріїв ефективності системи публічного управління зачисляють:**
- 1) закритість;
 - 2) консерватизм;
 - 3) динамізм;
 - 4) багатовекторність.

2. Ступенем відповідності фактичних параметрів системи управління сукупності стандартизованих вимог до неї є:

- 1) ефективність публічного управління;
- 2) критерії ефективності публічного управління;
- 3) стандартизація;
- 4) комунікативний процес.

3. Серед показників, які характеризують управлінську працю, виділяють:

- 1) управлінський персонал;
- 2) підвищення трудоемності опрацювання управлінської інформації;
- 3) автоматизація трудоемних операцій у сфері управління;
- 4) залучення управлінського персоналу.

4. Відношення ефекту (результату) до витрат, які забезпечують його досягнення, відображає узагальнений показник:

- 1) ефективності системи публічного управління;
- 2) результативності;
- 3) результативності публічного управління;
- 4) ефективності.

5. Одним із критеріїв ефективності системи публічного управління є:

- 1) закритість;
- 2) консерватизм;
- 3) цілеспрямованість;
- 4) багатовекторність.

6. Управлінську працю характеризує:

- 1) зниження трудомісткості опрацювання управлінської інформації;
- 2) управлінський персонал;
- 3) підвищення трудомісткості опрацювання управлінської інформації;
- 4) залучення управлінського персоналу.

7. Комплексом стратегічних і оперативних заходів та практичних дій з оптимізації співвідношення між виробленою продукцією і затраченими виробничими ресурсами є:

- 1) ефективність управління;
- 2) управління виробництвом організації;
- 3) управління продуктивністю організації;
- 4) стратегічне управління.

8. Критерієм ефективності системи публічного управління є:

- 1) закритість;
- 2) консерватизм;
- 3) багатовекторність;
- 4) відкритість.

9. До показників, які характеризують управлінську працю, належать:

- 1) підвищення трудомісткості опрацювання управлінської інформації;
- 2) управлінський персонал;
- 3) скорочення управлінського персоналу;
- 4) залучення управлінського персоналу.

ІНТЕРАКТИВНІ МЕТОДИ НАВЧАННЯ

Ситуаційні вправи [134]

Ситуаційна вправа 1. "Оцінка ефективності співробітника"

Відділ людських ресурсів Європейської штаб-квартири багатонаціональної корпорації провів анонімне опитування співробітників, щоб з'ясувати їхнє ставлення до процедури атестації, проведеної в штаб-квартирі за класичною схемою – щорічна атестаційна співбесіда з керівником, заповнення спеціальних форм оцінки та плану розвитку, підвищення базового окладу відповідно до атестаційної оцінки. Зібрати думку співробітників було досить складно, оскільки більшість з них проводить левову частку робочого часу в регіональних філіях і лише іноді з'являється в центральному офісі. Всього було повернуто 70 з 154 розісланих співробітникам анкет.

Проведене опитування дало такі результати:

- 65% співробітників НЕ задоволені атестацією як методом оцінки їхньої роботи;
- 50% співробітників вважають, що керівники не можуть об'єктивно оцінити їхню роботу, оскільки НЕ мають у своєму розпорядженні потрібної для цього інформації;
- 45% співробітників вважають атестаційну співбесіду формальним відображенням заздалегідь прийнятого рішення;
- 12% співробітників стверджують, що їхні керівники взагалі НЕ проводять співбесіди, а просять підписати заздалегідь заповнену форму;
- 68% співробітників НЕ відчувають, що результати атестації використовують для чого-небудь, крім підвищення окладу;
- 75% керівників, що проводили атестацію, поскаржилися на брак часу для її підготовки і проведення;
- 25% керівників зізналися, що зазнають труднощів у випадках, коли треба критикувати співробітників, що атестуються, і регулярно завищують атестаційні оцінки.

Питання для обговорення

1. Про що свідчать результати проведеного опитування?
2. У чому причини ситуації, яка склалась у колективі?

3. Які заходи щодо вдосконалення системи оцінки персоналу ви б запропонували зробити відділу людських ресурсів штаб-квартири корпорації?

Ситуаційна вправа 2. “Оцінка ефективності керівника”

Змінився керівник підрозділу. Колектив підрозділу невеликий – 10 осіб, разом з керівником. Новий керівник почав переглядати попередню систему управління. З’ясувалося, що раніше, наприкінці робочого дня у п’ятницю за годину-півтори всі співробітники підрозділу збиралися разом і керівник, за горнятком кави, підводив підсумки роботи за тиждень, будував плани на майбутнє. Говорили не лише про роботу, обговорювали іноді й особисті проблеми, політичні, суспільні. Попередній керівник пояснював такі збори тим, що співробітники більшу частину часу працюють за межами установи, вирішуючи проблемні питання громади, а не спілкуються один з одним.

Новий керівник вважав, що такі збори в робочий час порушують трудову дисципліну та скасував їх. Крім того, кожен був зобов’язаний звітувати за виконану роботу згідно зі визначеним графіком. Це виявилось незручним, оскільки роботи в багатьох випадках були взаємопов’язані. Тоді новий керівник вирішив повернутися до старої системи зборів, але проводити їх щоп’ятниці після роботи. Однак цей варіант також не вдався. То один, то інший співробітник не міг залишитися після роботи на збори за особистих обставин. Вимагати від співробітників залишитися після роботи керівник не мав права.

Тепер керівник думає, як діяти далі. Один з виходів – повернутися до попереднього порядку, але проводити збори офіційно (звіти, підбиття підсумків, формулювання завдань на майбутній тиждень). Керівник вважав цей варіант найкращим, доки не зрозумів, що й у такому випадку він не може всіх зібрати разом. Наказати він може, однак то один, то інший співробітник почали відпрошуватися з таких зборів під різними приводами (наприклад, необхідність ділової зустрічі).

Зауважимо, що раніше ні у кого зі співробітників на момент зборів не було ділових зустрічей, та й затримуватися вони могли довше, ніж закінчувався робочий день.

Визначити

1. На якому варіанті варто зупинитися керівнику?
2. Чому співробітники підприємства хотіли б повернутися до попередньої системи проведення зборів? Чи відбувалось це через небажання працювати?
3. Якого елемента філософії організаційної культури торкнувся новий керівник?
4. Чи правий керівник у своєму прагненні не витратити марно робочий час?
5. Як треба було б вчинити керівнику, щоб все ж таки досягти своєї мети, не вступаючи у конфлікт із співробітниками?

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Адміністративна послуга – дії суб'єкта публічного адміністрування з видачі особам дозволів (ліцензій) або документів, що підтверджують відповідні юридичні факти, з надання визначеної законами інформації, здійснення адміністративної процедури.

Адміністративне регламентування – діяльність суб'єкта публічного адміністрування з видання положень, правил, регламентів та інших нормативних правових актів, призначених для виконання законів.

Адміністративне рішення – адміністративний акт або прийнятий в установленому порядку інший документ встановленої форми, в якому виражена воля суб'єкта публічного адміністрування.

Адміністрування – цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини головних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, які супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта й об'єкта за стан системи.

Адміністрування надання публічних послуг – діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо визначення правил і режиму надання публічних послуг, установі публічних установ або видачу дозволів на надання публічних послуг іншим особам, а також нагляд і контроль за наданням публічних послуг.

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої є аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому.

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 змогу самостійно приймати рішення, потрібні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади. За дотриманням чинного законодавства, в тім числі й органами виконавчої влади, стежить судова влада.

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 й аналізу інформації щодо функціонування керованої системи, яка полягає у виборі цілі, програми і способів 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.

Високоєфективні організації – це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги вищої якості за такої ж чи меншій кількості ресурсів.

Влада – здатність певного суб'єкта (індивіда, колективу, організації) підпорядковувати собі волю і поведінку іншого суб'єкта у своїх власних інтересах чи інтересах інших осіб.

Внутрішнє адміністрування – діяльність, за допомогою якої забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (упорядкування структури, розпорядження документацією, персоналом, наявними матеріальними і фінансовими ресурсами), для того, щоб він міг здійснювати публічне адміністрування.

Громадська організація – об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

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.

Громадянське суспільство – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їхніх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для вільного розвитку; це суспільство громадян із високим рівнем економічної, соціальної, політичної, культурної та моральної властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага.

Демократія – політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють, тобто це політичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ.

Державна влада – це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами, характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами.

Державна економічна політика – компроміс між численними та різноманітними інтересами для досягнення максимального “блага” в межах чинного суспільного устрою.

Державна посада – первинна організаційно-структурна одиниця державного апарату, що містить частина його компетенції; посадові особи в системі державної служби – державні службовці, мають право робити в межах своєї компетенції владні дії, що тягнуть юридичні наслідки (наприклад, видавати правові акти управління, підписувати грошові документи, робити реєстраційні дії), а також службовці, які керують діяльністю підлеглих їм працівників і вповноважено пред’являти до них обов’язкові до виконання вимоги (приміром, керівники багатьох структурних підрозділів органів управління); інакше кажучи, це особи, що виконують розпорядчо-організаційно функції в органах управління.

Державне регулювання соціальних процесів – вплив органів державної влади за допомогою різних засобів (форм, методів та інструментів) на розвиток соціальних відносин, умови життя та праці населення країни.

Державне управління – цілеспрямоване, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему його органів і посадових осіб у них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей; діяльність з реалізації законодавчих, виконавчих, судових і інших владних повноважень держави для виконання його організаційно-регулювальних і службових функцій, забезпечення державних інтересів і проведеної державою політики.

Державний апарат – у широкому змісті сукупність державних органів, що виконують функції держави: представницькі, виконавчі, судові органи, прокуратура, армія; у вузькому змісті – це сукупність адміністративних органів влади, що виконують виконавчо-розпорядчі функції управління державою; державний апарат можна визначити так саме, як публічно-правову інституціональну систему державних органів, їхніх підрозділів, державних посад у них і осіб, що виконують ці посади.

Державний орган – заснований у структурі апарату держави у визначеному порядку утвір, який має власну компетенцію й наділений владними повноваженнями по провадженню певного виду державної діяльності, що характеризується завданнями, функціями, структурними особливостями, формами й методами.

Державно-управлінське рішення – це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему

(керовані об'єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень для визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня.

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

Децентралізаційна політика держави – процесна діяльність, яка спрямована на послаблення постійного централізаційного управлінського впливу на окремі адміністративно-територіальні одиниці для розширення ними практичних можливостей у прийнятті власних рішень, які йтимуть на користь забезпечення реалізації наявного ресурсного потенціалу (фінансового, податкового, трудового тощо) територій у конкретних фінансово-економічних процесах.

Добровільне об'єднання громадян – прихильники відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яка має за мету сприяти формуванню й вираженню політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах.

Економічна політика держави – це система соціально-економічних ідей і цілей розвитку країни, основні завдання, засоби їх досягнення, а також діяльність органів державної влади й управління щодо їхньої реалізації.

Ефективність діяльності – це відносна характеристика результативності управління конкретної системи, що управляє, що відбивається в різних показниках об'єкта управління та управлінської діяльності (суб'єкта управління), що мають кількісні та якісні характеристики.

Ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони охоплюють не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного управління і соціального середовища в конкретний момент часу.

Закони – це об'єктивні закони розвитку суспільства, що відображають необхідні виробничі відносини людей у процесі суспільно корисної праці, передусім при виробництві, розподілі, обміні й споживанні благ і послуг. Закони відображають певні сталі, необхідні об'єктивні відношення, що виявляються незалежно від волі людей у дії численних закономірностей, які властиві тим чи іншим процесам і явищам. До таких законів належать закони економіки часу, суспільної праці, суспільного поділу праці, концентрації виробництва тощо.

Закономірність – це здатність об'єкта, процесу або системи відповідати певним законам. Закономірність забезпечує відповідність між змінами та наслідками, тобто обумовлює формування причинно-наслідкових зв'язків, коли за тих самих обставин зміни системи будуть відбуватися визначено, коли існування тих самих причин викликатиме однакові наслідки.

Ідея – це форма духовно-пізнавального відображення певних закономірних зв'язків і відношень зовнішнього світу, спрямована на його перетворення; під ресурсами прийнято розуміти все, що потрібно для задоволення потреб людини, враховуючи природні та людські ресурси на етапах функціонування і розвитку.

Інститути громадянського суспільства – громадські організації, професійні і творчі спілки, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, невідповідні товариства і установи.

Інформаційна діяльність – діяльність людини, що пов'язана з процесами отримання, переробки, накопичення та передачі інформації. Згідно з таким тлумаченням інформаційний процес складається з таких складових: отримання інформації; переробка (узагальнення) інформації; накопичення (зберігання) інформації; передача інформації для потреб.

Інформаційні процеси – послідовна зміна стану та (або) уявлення про інформацію в результаті дій, які з нею можна виконувати. Такими діями є – створення, збирання, зберігання, обробка, відображення, передавання, розповсюдження, використання, захист, знищення інформації.

Композиційна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності органу управління в цілому.

Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків, щоб полегшити виконання організаційних завдань.

Концепція ефективності управління на основі досягнення “балансу інтересів” – це концепція, згідно з якою діяльність органу управління спрямована на задоволення очікувань, сподівань і потреб (інтересів) усіх індивідуумів і груп, які взаємодіють у межах цього органу та з органом, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених у діяльності органу управління індивідуумів і груп.

Корпоративна влада – система впливу керівників корпоративного управління на їхніх учасників: персонал, кредиторів, постачальників, споживачів і корпоративних контрагентів через вироблення правил поведінки, що поширюються на сферу дії корпорації і забезпечуються локальним недержавним примусом.

Корпорація (від лат. *corporatio* – об'єднання) – спільнота, об'єднання осіб, створене на підставі професійних або станових інтересів, які діють відповідно до затвердженого в установленому порядку статуту з ціллю задоволення потреб своїх членів і захисту їхніх інтересів.

Корупційне правопорушення – це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадовими особами юридичних осіб, фізичні особи – уразі одержання від них згаданими особами або за участю Цих осіб іншими особами неправомірної вигоди), за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Корупційні діяння – це продукт соціальної взаємодії, результатом якої є посягання на права людей, перебирання їхніх прав чиновниками, позбавлення прав тощо.

Корупція (від лат. *corruptere* – псувати) – протиправна діяльність, яка полягає у неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень і пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою.

Методи публічного адміністрування – це способи та прийоми практичної реалізації суб'єктами публічного адміністрування завдань і функцій у повсякденній діяльності на основі закріплених за ними компетенцій, у визначених межах і у відповідній формі.

Методи управління – сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовують органи влади у разі виконання тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти.

Механізм публічного управління – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення значних цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

Механізм функціонування системи публічного адміністрування – структура системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами й усіма органами, що входять до їхнього складу, а також особливості функціонування цієї системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. Сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їхні 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 перебувають у безперервній взаємодії, виконуючи 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.

Механізм публічного адміністрування – це система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

Міністерства – центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя.

Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності.

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”.

Нормативний адміністративний акт – правовий акт, який визначає правила поведінки, призначений для не позначеної індивідуально групи осіб.

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

Об'єктивні закони публічного управління – це загальні, інформаційні за природою закони соціального управління. Практично лише в сукупності вони утворюють первинний об'єктивний чинник інституції публічного управління як об'єктивну основу. Водночас інституція управління становить частину держави та втілює об'єктивні якості і закономірності держави як самостійної підсистеми соціуму, яка формує її можливу ефективність.

Об'єднання громадян – добровільне громадське формування, створене на підставі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Об'єкт правопорушення – це те, на що посягає протиправне діяння. Адміністративне правопорушення це суспільно небезпечне діяння, яке завдає шкоди суспільним відносинам, що й становлять його об'єкт.

Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі 67 суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Особливості громадянського суспільства – у громадянському суспільстві наявна значна кількість центрів громадської влади; центри громадської влади в такому суспільстві незалежні й опираються на контроль з боку держави; громадянське

суспільство неможливе без почуття громадянської відповідальності та активності.

Орган публічного адміністрування – колегіальний або єдиновладний суб'єкт публічного адміністрування, відповідно до законів володіє повноваженнями на видання нормативних адміністративних актів.

Органи виконавчої влади в Україні – це система центральних і місцевих, одноосібних 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.

Органи державної влади – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений владними повноваженнями.

Органи самоорганізації на місцях – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, покликані забезпечувати групові інтереси певної частини мешканців територіальної громади.

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

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються у процесі державного управління і не передбачають, безпосередніх юридичних наслідків.

Особа – фізична особа або група фізичних осіб, юридична особа, інший суб'єкт, який володіє правами юридичної особи (комісія, загальні збори членів, постійна нарада).

Оцінка внутрішньої ефективності – оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з погляду їхніх співробітників. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організації. Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; “якість” керуючих і інформаційних потоків. Ці критерії дають змогу оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації.

Оцінка зовнішньої ефективності – оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з погляду її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації за окремими напрямками і в цілому. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – опитування насе-

лення. Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

Парламентська опозиція – депутатські фракції, що реалізують політику своїх партій у Верховній Раді України, та їхні об'єднання.

Повноваження – сукупність прав і обов'язків державного органа, посадової особи, якими смороду наділяються для реалізації певної їм компетенції.

Повноважність (владність) рішення – строге дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки; кожного рівня управління.

Політична влада – влада, яка виробляє і запроваджує у життя політичні програми з усіма суб'єктами політичної системи, а також різними неформальними угрупованнями; це домінування або прагнення до домінування інтересів одних верств над усіма іншими; публічні, вольові (керівництва – підпорядкування) відносини, що складаються між суб'єктами політичної системи суспільства, у тім числі державою, на підставі політичних і правових норм; це добровільне об'єднання громадян навколо певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яке має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Для реалізації поставлений цілей політичні партії беруть участь у виборах та інших політичних заходах.

Посадова особа – державний політик, державний службовець або інша особа, яка виконує функції публічного адміністрування і відповідно до законів володіє повноваженнями давати встановлені правовими актами обов'язкові для виконання вказівки.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження в здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посадові обов'язки – обов'язки, які передбачені конкретно державною посадою, установлені в нормативному акті, у відповідному положенні про державний орган, його структурний підрозділ і в посадових інструкціях.

Предмет публічного адміністрування – це процес досягнення національних інтересів і цілей за рахунок організації діяльності суб'єктів публічної сфери, зокрема органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а також органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим необхідним є вивчення поняття “орган виконавчої влади”, яке є ключовим у процесі функціонування публічного адміністрування.

Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не лише сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Це результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їхньої діяльності у взаємодії.

Принципи державного управління – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей, мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Принципи діяльності органів виконавчої влади – верховенство права, законність, поділ державної влади, безперервність, колегіальність, солідарна відповідальність, відкритість, прозорість.

Принципи місцевого самоврядування – народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Принципи організації органів публічного адміністрування – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які є базисом формування, організації та функціонування органів публічного адміністрування.

Принципи публічного адміністрування – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що розкривають зміст законів і закономірностей, мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Процес управління – це діяльність об'єднаних суб'єктів управління, спрямована на досягнення певної мети, шляхом виконання певних функцій, із застосуванням відповідних методів і дотриманням принципів управління у динаміці.

Публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне адміністрування.

Публічна влада – це влада, виділена з товариства і яка не збігається з населенням країни. Це вольове відношення між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності, вироблене на підставі спільного інтересу.

Публічна політика – це політика, яка розробляється і реалізується не тільки органами державної влади (так званий вертикальний вимір), а й у “горизонтальному вимірі” політичного процесу. Вертикальна складова процесу здійснення публічної політики відображає її когерентність, ієрархічність та інструментальність. Горизонтальна складова доповнює вертикальну, акцентуючи увагу на зв'язках між акторами політики, які визначають набір можливих її варіантів.

Публічна послуга – діяльність контрольованих державою або самоуправліннями юридичних осіб з надання особам соціальних послуг, послуг у галузі освіти, науки, культури, спорту та інших визначених законами послуг. У визначених законами випадках і порядку публічні послуги можуть надавати й інші особи.

Публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Враховуючи положення ст. 5 Конституції

України, публічним є службовець, який займає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого має бути акт призначення на посаду, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, враховуючи публічні інтереси.

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативних правових актів за допомогою прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг, адміністрування надання публічних послуг та здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань: контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, оцінка ефективності.

Режим надання публічних послуг – визначене правовими актами платне або безкоштовне надання публічних послуг у встановлені терміни та в установленому порядку.

Результати діяльності – це ті соціальні результати, які можна назвати “впливом на суспільство”, які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектору в цілому.

Ризик – чинник, який менеджери враховують свідомо або підсвідомо у разі прийняття рішення, бо він пов'язаний із зростанням відповідальності.

Рішення щодо адміністративної процедури – адміністративне рішення, винесенням якого завершується адміністративна процедура.

Самоорганізація – це процес, під час якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи. Процеси самоорганізації можуть бути лише в системах, що мають високий рівень складності і велику кількість елементів, зв'язки яких мають не жорсткий, а ймовірнісний характер.

Саморозвиток – об'єктивно можливий спосіб існування системи публічного управління. Процес саморозвитку не вичерпується якісними змінами інформаційної бази управління. Основне – це перетворення соціально-політичної природи і головних компонентів системи публічного управління, що пов'язане зі змінами у владних відносинах. Звідси конфліктний характер процесу.

Система місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; обласні та районні ради; сільські, селищні, міські голови; органи самоорганізації населення на місцях.

Системна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою на результати управління впливають внутрішні чинники та фактори зовнішнього

середовища, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації до зовнішнього середовища.

Соціальна (публічна) влада – вольові (керівництва – підпорядкування) відносини між людьми з приводу організації їхньої спільної діяльності, вироблення й здійснення загальної для цього соціального колективу волі (інтересу).

Соціальна держава – це держава, що ґрунтується на розвиненому громадянському суспільстві, має збалансовану економіку й ефективну правову систему, здатна, відповідно до принципу соціальної справедливості, забезпечити громадянам гідний рівень життя, гарантувати соціальну стабільність, соціальну безпеку і соціальну допомогу, громадянський мир і злагоду.

Соціальна ефективність державного управління – результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Соціальна самоорганізація – процес і механізм самоутворення та самодостатньої зміни соціальних структур, завдяки чому досягається певний стан організації та функціонування складної системи суспільства.

Соціальна система – цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їхні зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності.

Соціальна сфера – підсистема національної економіки, тобто явища, процеси, види діяльності та об'єкти, які пов'язані з забезпеченням життєдіяльності суспільства, людини, задоволенням їхніх потреб, інтересів.

Соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному для забезпечення узгодженості й упорядкованості спільних дій людей та їхніх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними, враховуючи пріоритети.

Соціальний контракт – це договір, який укладають між замовником і виконавцем соціального замовлення на підставі результатів відкритого публічного конкурсу, в якому регулюються відносини замовника і виконавця шляхом визначення прав та обов'язків сторін.

Стандарт – це документ, який розробили на підставі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що визначає призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, враховуючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим.

Стратегіологія (strategiology) – сучасна наукова галузь знань про принципові наукові закономірності та засади стратегії дії і управління соціально-економічним розвитком об'єкта з орієнтованістю на системну обмеженість вибору чинників або учасників у реалізації визначених пріоритетів в умовах накладання багатofакторності динамічно-змінних процесів, яка охоплює окремі науки (наукові погляди, наукові школи), зокрема: стратегічне управління, стратегії підприєм-

ства, стратегічний податковий менеджмент, стратегічний податковий контроль, стратегічний моніторинг, стратегічні партнери, стратегічні інвестори, збалансованість фінансової системи, сталий розвиток економіки, антикризове управління, банкрутство, санація, депресивні території, технологічні уклади, глобальні зміни клімату тощо.

Стратегіологія розвитку – це науковий напрям знань із загальної стратегіології щодо визначальних принципів, закономірностей законів розвитку суспільства та природи, враховуючи сучасні умови обмеженості ресурсів і спрямованості на забезпечення загальноприйнятих стандартів європейськості, здоров'я та довголіття нації.

Стратегічний план – це фактичне управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Оперативне і тактичне (поточне) планування зосереджується на реалізації стратегічних планів і розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

Суб'єкти виконавчої влади в Україні – Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Суб'єкт публічного адміністрування – орган, установа, посадова особа, державний службовець, інша фізична або юридична особа, які уповноважені законами здійснювати публічне адміністрування.

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

Суспільство – спільнота 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 визначають межі поведінки за допомогою соціальних норм (у тім числі – юридичних).

Сфера соціальної політики – частина політики держави, яка своїми діями пом'якшує негативні наслідки індивідуальної і соціальної нерівності, соціально-економічних потрясінь у суспільстві.

Технологія публічного адміністрування – детальний опис дій, які мають бути послідовно, у належний спосіб та зі застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури провадження публічного адміністрування регламентують напрям і послідовність дій працівників, виключають використання неефективних при-

йомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Управління – це цілеспрямований вплив, потрібний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки.

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

Управлінське рішення – це результат творчого цілеспрямованого аналізу проблемної ситуації, вибору шляхів, методів і засобів її вирішення відповідно до цілі системи менеджменту. Управлінське рішення – це початковий і основний момент в організації діяльності кожного керівника.

Управлінський цикл – сукупність послідовно здійснюваних управлінських операцій, під час яких суб'єкт управління досягає бажаних результатів. У кожному циклі простежується певна послідовність управлінських дій.

Установа публічного адміністрування – державна бюджетна установа або бюджетна установа самоврядування, відповідно до законів володіє повноваженнями на провадження публічного адміністрування.

Функції держави – це основні напрями діяльності держави, в яких відображаються та конкретизуються її завдання і цілі, виявляється сутність та соціальне призначення держави у суспільстві.

Функції органів виконавчої влади – управлінська виконавча бюджетно-фінансова матеріально-технічна контрольна правоохоронна.

Функції органів місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України основні напрями і види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування: нормотворча; установча; контрольна; правоохоронна.

Функціональна концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою управління розглядають з погляду організації праці та функціонування управлінського персоналу, а ефективність управління характеризує зіставлення результатів і витрат самої системи управління.

Централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система – це вертикальна структура, побудована на засадах субординації.

Цілепокладання – це вчинення вибору або однієї, або кількох цілей з визначенням параметрів дозволених відхилень для контролю над процесом реалізації ідей. Зрозуміло, як практичне усвідомлення своєї власної діяльності індивідом з позиції формулювання цілей і їх здійснення (досягнення) більш вигідними засобами, як найкращий контроль над тимчасовим ресурсом, визначеним діяльністю суб'єктів.

Цільова концепція ефективності управління – це концепція, згідно з якою діяльність органу управління спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення сформульованих цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової доктрини / В. Б. Авер'янов // *Правова держава: Щорічник наукових праць*. – Вип. 21. – 2010. – С. 183–191.
2. Адміністративна відповідальність // *Онлайн енциклопедія Вікіпедія* : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/search>.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – Київ, 2003. – 496 с.
4. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломoeць (розділ 8 – Р.В. Сінельнік). – Київ : Істина, 2010. – С. 252–253.
5. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-тє вид. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – Київ Алерта: ЦУЛ, 2011. – С. 298–322.
6. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – С. 262–280.
7. Аллен У. Р. Меркантилизм. Экономическая теория / Пер. с англ. под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, Л. Ньюмена. Москва : ИНФРА-М, 2004. С. 552.
8. Арабаджиев Д. Ю. Громадські організації в політичній системі сучасного суспільства / Д. Ю. Арабаджиев // *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія №22 “Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін”*: [Зб. наук. пр.]. – Київ : Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2012. – Випуск 9. – С. 50–56.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Москва : Юридич. литература, 1997. – 400 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. / Г.В. Атаманчук. – Москва : Омега-Л, 2004. – 584 с.
11. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // *Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ)*. – Київ, 2002. – С. 368–370.
12. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право [Текст]: підручник / М.О. Баймуратов. – Харків : Одиссей, 2008. – 704 с.

13. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко. – Київ : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
14. Бакуменко В. Д. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : [монографія] / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча. – Київ : АМУ, 2015. – 184 с.
15. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : моногр. / В. Д. Бакуменко. – Київ : Видво УАДУ, 2000. – 328 с.
16. Бараненко І. О. Роль публічно-приватного партнерства у забезпеченні сталого розвитку держави [Текст] / І. О. Бараненко // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика. – Одеса, 2011. – Т. 2. – С. 6–8.
17. Баранова Л.М. Цивільне право України: [підручник: У 2-х т.] / Л.М.Баранова, І.В. Жилінкова та ін.; За заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – 480 с.
18. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. Батанов. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 20 с.
19. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Н.М. Батанова. – Київ, 2007. – 20 с.
20. Безбах Н. В. Аналіз ризиків при формуванні механізмів державноприватного партнерства у сфері матеріальних резервів [Текст] / Н. В. Безбах // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – Київ, 2011. – Вип. 2. – С. 284–291.
21. Безбах Н. В. Формування державно-приватних партнерських відносин у сфері страхових послуг в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Н. В. Безбах ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2014. – 20 с. : іл.
22. Безродна В. І. Особливості формування громадянського суспільства в процесі політичної модернізації України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / В. І. Безродна. – Одеса, 2003. – 16с.
23. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади / Г.М. Бистрик // Держава і право : зб. наук. пр. : Юридичні і політичні науки. – Київ, 2009. – Вип. 46. – С. 115-123.; Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / Под ред. проф. М.В. Мельник. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 346 с.
24. Біловус Л. І. Інформаційний простір: термінологічні пошуки та реалії сьогодення / Л. І. Біловус // Термінологія документознавства та суміжних галузей знань: зб. наук. праць / За заг. ред. В.В. Бездрабко. – Київ, 2013. – С. 75– 80.
25. Білозьоров Є.В. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Влащенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць; від. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. – Київ: НАВС, Освіта України, 2017. – 320 с.

-
-
26. Бланшар О. Ж. Неоклассический синтез. Экономическая теория : пер. с англ. / под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. – Москва : ИНФРА-М, 2004. – С. 619.
 27. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / пер. с англ. – Москва : Дело ЛТД, 1994. – С. 9.
 28. Бобылев А. И. Понятие, принципы и функции права / А.И. Бобылев // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 4–14.
 29. Бойко О.В. Воронкова В. Г., Фурсін О. О. Концептуальна парадигма публічного управління та адміністрування: теоретико – методологічні засади / Гуманітарний вісник ЗДІА. 2017. Випуск 70 – С.151–161.
 30. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – Київ : ТОВ “Софія”. – 2012. – 128 с.
 31. Бородін Л. Функції публічного управління / І. Л. Бородін // Юридичний вісник. – 2014. – № 3 (32) С. 24-29.
 32. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
 33. Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство як угода про взаємні вигоди [Текст] / І. А. Брайловський // Наук. записки Острозького національного ун-ту. – 2013. – Вип. 24. – С. 15–18. – (Серія “Економіка”).
 34. Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... д-ра економ. наук : 08.00.01 / Ілля Аркадійович Брайловський – Донецьк, 2014. – 446 с.
 35. Брегеда А. Ю. Основи політології : [навч. посібн.] / А. Ю. Брегеда. – Київ: КНЕУ, 2000. – 312 с.
 36. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В. Г. Варнавский. – Режим доступа : <http://www.irex.ru/publications/polemika/13/varnavsky.html>
 37. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И.А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Логос, 2000. – 200 с.
 38. Вебер М. Государство і суспільство: нариси соціології розуміння / М. Вебер [з нім. пер. М. Кушнір]. – Київ : Вид. дім. “Всесвіт”, 2012. – 112 с.
 39. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. – Москва : Прогрес, 1973. – 512 с.
 40. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – Київ : Тов. “Видавництво Юридична думка”, 2007. – С. 173.
 41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад., голов. ред. В.Т. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

42. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07ylmigs.htm>
43. Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в процесі прийняття управлінських рішень [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://pidruchniki.com/81286/menedzhment/publiczne_administruvannya_protzes_viroblennya_priynyattya_vikonannya_upravlinskih_rishen
44. Винницький Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендшел, Б.Онищук, П.Сегварі. – Київ : “K.I.C.”, 2008. – 55 с.
45. Відповідальність // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://stud.com.ua>.
46. Відшкодування / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pidruchniki.com/1546022557323/pravo/vidshkoduvannya>.
47. Габриелян О. А. Теория и практика формирования гражданского общества в Украине / О. А. Габриелян // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Т.17 (56). – № 2. – Симферополь : Таврический национальный университет им. В. И. Вернадского, 2004. – С. 3–15.
48. Гарантії // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/82.php
49. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків : [б. в.], 2003. – 412 с.
50. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблеми якості / І. П.Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 126-127.
51. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV зі змінами //Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
52. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15/stru/para660#n660>
53. Грималюк А. В., Майорова Т. Р. Теоретичні основи дворівневої інвестиційної системи. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Сер.: Екон. науки 2015. № 1 (78). С. 34 – 35.
54. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / І. А. Грицяк. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
55. Грінченко Б. Д. Словарь української мови / Б. Д. Грінченко : у 4-х т. – Київ : [б. в.], 1958-1959 (перевид.).
56. Гурлов В. Форми та види громадських об'єднань : [Електронний ресурс] / В. Гурлов. – Режим доступу : <https://pravdop.com/ua/publications/kommentarii-zakonodatelstva/formi-i-vidi-obshchestvennih-obedineniy/>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

57. Гусарева С.Д. Теорія держави та права : [навч. підручник] / С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. – Київ: Освіта України, 2017. – 320 с.
58. Гэлбрейт Дж. К. Жизнь в наше время: воспоминания / пер. с англ. – Москва : Прогресс, 1986. – С. 8
59. Гэлбрейт Дж. К. Экономика невинного обмана: правда нашего времени. – Москва : Европа, 2009. – С. 52.
60. Дафт Р. Менеджмент / Р.Дафт. – Санкт-Петербург : Питер, 2001. – 832 с.
61. Демкова М.С. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади / М.С. Демкова, С.С. Коба, І.О. Лавриненко, Д.Я. Український. – Київ : Конус-Ю, 2007. – 260 с.
62. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду // Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). URL : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.
63. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук. з держ. управління: 25.00.01 / В. В. Тертичка; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2004. – 36 с.
64. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні – О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>
65. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васша ; за ред. А.Ф. Мельник. – Київ : Знання, 2009. – 582 с.
66. Державне управління : словн.- довід. / уклад. В.Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар, В.М. Князєв; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – Київ: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
67. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
68. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник/ ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Львів : Видавництво Національного ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
69. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. монографія / кол. авт. ; відп. ред. П.Р. Нижник. – Київ : УАДУ, 1997. – 448 с.
70. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Київ : Юстиніан, 2007. – 288 с.
71. Державне управління: навч. посібник / А. Ф.Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – Київ: Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта XXI століття).
72. Державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.Day_1_Panel_4_Ministry_of_Economy-pdf.
73. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, канд.екон.наук, доц. Н.М. Мельтюхової. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 306 с.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

74. Дисциплінарна відповідальність // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1193/40/1/3/>.
75. Дмитриченко Л. И. Государственное регулирование экономики: методология и теория: [Монография] / Л. И. Дмитриченко. – Донецк : Издательство “УкрНТЭК”, 2001. – 329 с.
76. Добренёв В. И. Коррупция: современные подходы к исследованию : [учебное пособие для вузов] / В. И. Добренёв, Н. Р. Исправникова. – Москва : Академический проект; Альма Матер, 2009. – 207 с.
77. Добровольська В. Контроль та ревізія у сфері господарювання: поняття та види / В. Добровольська // Юридичний журнал. – 2010. – № 8. – С. 7-11.
78. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. – Каїр, 1995. – 69 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://knowledge.allbest.ru/law/2c0a65625a3bc69b5d53a89521316c37_2.html
79. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні : теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Н. М. Драгомирецька. – Київ, 2007. – 40 с.
80. Друкер Питер Ф. Энциклопедия менеджмента.: / П. Ф. Друкер // [Пер. с англ.] – Москва: Издательский дом “Вильямс”, 2004. – 432 с.
81. ДСТУ ISO 9000:2007. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. – На заміну ДСТУ ISO 9000-2001; надано чинності 2008-01-01. – Київ : Держспоживстандарт України, 2008. – V, 29 с.
82. ДСТУ ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги (ISO 9001:2008, IDT). – На заміну ДСТУ ISO 9001-2001; надано чинності 2009-09-01. – Київ : Держспоживстандарт України, 2009. – VII, 26 с.
83. ДСТУ-П IWA 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. – На заміну ДСТУ-П IWA 4:2006; надано чинності 2010-04-01. – Київ : Держспоживстандарт України, 2010. – XII, 47 с.
84. “Зелена книга” Європейської комісії щодо Державно-приватного партнерства та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, COM (2004) 327 final, 30.4.2004.
85. Едвард Р. Уайт , Бран Дезілец, Олена Маслюківська, Юлія Шевчук. – Київ : ТОВ “Діалог-Київ”, 2009. – 80 с.
86. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П.Трошинського, Ю.П. Сурміна. – Київ: НАДУ, 2010. – 820 с.
87. Енциклопедія державного управління: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011.

-
-
88. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / Редкол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.). – Київ : Наук. думка, 1983. Т. 4. – Н-П / уклад. Р. В. Болдирев та ін.; ред. т. 6 В. Т. Коломієць, В. Г. Склярєнко. – 2003. – 656 с. – (Словники України).
 89. Європейська хартія місцевого самоврядування // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/.../Європейська_хартія.
 90. Жаровська І. М. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у концепції соціальної влади / І. М. Жаровська // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 64 – С. 155-156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe
 91. Жид Ш., Рист Ш. История экономических учений. – Москва : Экономика, 1995. С. 53.
 92. Журенко Т. В. Правовий статус та види громадських об'єднань / Т. В. Журенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 356–361.
 93. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В.Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В.Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
 94. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. – 242 с.
 95. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін. ; за ред. А. М. Михненка. – 4-те вид., переробл. й доповн. – Київ : ДННУ “Акад. фін. управ. ління”, 2013. – 666 с.
 96. Захаров Є. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров // Бюлетень “Права людини”. – 2010 – № 2. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>
 97. Зелена книга “Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою, органами державної влади та органами місцевого самоврядування / Центр політико-правових реформ /Підготовлено в рамках Проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні “Підтримка розвитку адміністративного права і адміністративної юстиції в Україні”. – Київ, 2006: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : pravo.org.ua/files/Green_book_MD.doc
 98. Ильин В. В. Философия власти : [учебное пособие для вузов] / В. В. Ильин, А. С. Панарин, А. В. Рябов, К. С. Гаджиев ; [под ред. В. В. Ильина.]. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1993. – 271 с.
 99. Іванець О. О. Про співвідношення державної та публічної влади : Перспективи розвитку науки / О. О. Іванець // Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ : Підсекція 15. – Конституційне право. – С. 27–28.
 100. Іващенко В. Проблеми відповідальності за міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру / В. Іващенко // Юридичний журнал “Юстиніан”. – 2005. – № 6. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1767>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

101. Ігнат'єва І. А. Корпоративне управління [текст]: підручник. / І. А. Ігнат'єва, О. І. Гарафонов – Київ : Центр учбової літератури, 2013. – С. 49–56.
102. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / Петро Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.
103. Канцелярук Б. Проблеми міжнародних відносин: [зб. наук.праць] / наук. ред. Б. Канцелярук та ін.]. – : КиМУ, 2012. – Вип. 5. – 451 с.
104. Капелюшников Р. Неоинституціоналізм. URL: <http://instituciones.com/general/2508-obschestvennye-blaga-interesy.html>.
105. Капелюшников Р. Неоинституціоналізм. Отечеств. зап. 2004. № 6. URL: http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004_6_11.html
106. Каплан Ю. Механізм прямого народовладдя на місцевому рівні : стан та напрями підвищення ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/10.htm> – Заголовок з екрану.
107. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. URL: <http://socioline.ru/files/5/316/keyns.pdf>.
108. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
109. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. – 1997. – № 2. – С. 3–5.
110. Коваленко В. В. Громадські організації в Україні: взаємодія між трьома секторами [Текст] / В. В. Коваленко, О. О. Юлдашев. – Київ: МАУП, 2007. – 216 с.
111. Коваленко В.В. Курс адміністративного права : [Електронний ресурс] / В.В. Коваленко. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/64423-rozdl-1-publchne-admnstruvannya-vekonomichny-sfer.html>
112. Коваль І. О. Канали комунікації та їх вибір під час комунікування кризових ситуацій. – Київ, 2016. – Рукопис.
113. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (у ред. Закону від 03.10.2017) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
114. Кодекс поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку: прийнятий Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17 грудня 1979 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_282.
115. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 – 1984 р., № 51, стаття 1122. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
116. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / І. Коліушко, В. Тимошук. – Київ: Фокус-Ю, 2006. – 192 с.
117. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / [Електронний ресурс] / В. К. Колпаков. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- nomeriv/2-2-2012/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k.
118. Конституційна відповідальність // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
119. Конституція України із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
120. Конті Т. Моделі якості та їхня основна роль в удосконаленні організації / Тіто Конті // Науково-технічний вісник Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості. – Вип. 2. – Київ : УкрНДНЦ, 2004. – С. 39–52.
121. Концептуальні засади розвитку механізмів державно-приватного партнерства в лісоресурсній сфері / Є. Мішенін, Г. Мішеніна // Економіст : наук. журнал. – 2010. – № 12. – С. 23–26.
122. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки: [Електронний ресурс] / В.О. Корнієнко. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
123. Косенко, Ю.В. Основи теорії мовної комунікації [Текст] : навч. посіб. / Ю.В. Косенко. – Суми : СумДУ, 2011. – 282 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/9431>
124. Коэн Д. Л. Гражданское общество и политическая теория / Д. Л. Коэн, Э. Арато ; [пер. с англ. ; общ. ред. И. И. Мюрберг]. – Москва : Изд-во “Весь Мир”, 2003. – 784 с.
125. Кравченко В.В. Відповідальність у конституційному праві // В.В. Кравченко Конституційне право України : [навч. посіб.]. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – Київ : Атіка, 2004. – С. 31–38.
126. Кресіна І.О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І.О. Кресіна. – Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2009. – 68 с.
127. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.]; за ред. проф. В.В.Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і допов. – Харків : Право, 2010. – 456 с.
128. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.
129. Куйбіда В. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації / Куйбіда В. // Регіональне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2015. – Вип. 1. – С. 131–147.
130. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 176 с.
131. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – Київ : Дакор, 2007. – 312 с.

-
-
132. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід): монографія / Лахижа М. І. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 131 с.
133. Лациба М. В. Як розуміти новий закон “Про громадські об’єднання” / М. В. Лациба, А. О. Шимчук. – К.: Укр. незалежн. центр політ. дослідж., 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>
134. Лист Ф. Национальная система политической экономии. Москва : Директмедиа Паблишинг, 2008. – С. 211.
135. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
136. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник – Вид. 2-ге, доп. і перероб. / В. Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2003. – С. 290–320.
137. Мальська М. П. Корпоративне управління: теорія та практика: [підручник] / М. П. Мальська, Н. Л. Мандюк, Ю. С. Занько – Київ: Центр учбової літератури, 2012. – 360 с.
138. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т. В. Маматова. – Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. – 326 с.
139. Манжола П. Г. Роль громадянського суспільства у легітимації політичної влади в Україні: авт-т дис. на здобуття наук. ступеня кандидата політ. наук: спец. 23.00.01 [Текст] / П. Г. Манжола; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2009. – 18с.
140. Маннапов Р. Г. Актуальные проблемы развития муниципального управления / Р. Г. Маннапов, В. М. Рябов. – Самара : Дом печати, 1998. – 262 с.
141. Маршалл А. Принципы экономической науки. URL: <http://www.library.fa.ru/files/Marshall.pdf>.
142. Матеріальна відповідальність // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
143. Мелашенко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність / Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопрац. вид. – Київ: Наук. думка, 2000. – С. 22.
144. Мельник А. Ф. Державне управління : [підручник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ : Знання, 2009. – 582 с.
145. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна] / За ред. д. е. н., проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 416 с.
146. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 69.
147. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/item/59-katehoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

148. Мельниченко В. Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності / В. Мельниченко // Політологія і право. – 2011. – № 1. – С. 175–183.
149. Мельтюхова Н. М. Технологія державного управління: навчальний посібник / Н. М. Мельтюхова. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 152 с.
150. Методи публічного адміністрування / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/64342-tema-8-metodi-publchnogo-admnstruvannya.html>
151. Милль Дж. Ст. Основания политической экономии с некоторыми применениями к общественной философии / пер. с англ. Киев; Харьков : Южнорус. книгоиздательство Ф. А. Иогансона, 1896. С. 851–852.
152. Мінаєва І. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади / І. Мінаєва / : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Minaeva.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Minaeva.pdf)
153. Модельний закон “Основи законодавства про антикорупційну політику”: прийнятий на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою від 15.11.2003 р. № 22-15 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.uazakon.com/documents/date_4b/pg_iuuqwx/pg3.htm
154. Мороз В. О партнерских отношениях частного инвестора и государства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/vmoroz/article/4827.aspx/>
155. Муніципальна влада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://studme.com.ua/133312228735/ekonomika/munitsipalnaya_vlast.htm
156. Муніципальна публічна влада. Місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/5118174/page:15/>
157. Мушинська Н. Ю. Публічно-приватне партнерство як інструмент сталого регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Н. Ю. Мушинська. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua>
158. Наврузов Ю. Категорія “громада” в сучасному лексиконі місцевого самоврядування // Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентові України. – Київ, 2000. – Вип. 1. – С. 272–289.
159. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): Навч.посіб. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
160. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
161. Нікітін В. В. Особливості формування громадянського суспільства в Україні / В. В. Нікітін // Актуальні проблеми державного управління : зб.наук. праць – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – № 2 (16): у 2-х ч. – Ч. 1. – С. 67–74.
162. Новий тлумачний словник української мови. У 4 т. -Т. 3 (О-Р) 42000 слів / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – Київ : Аконт, 2000. – 927 с.

-
-
163. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2006. – 472 с.
 164. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління”: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Ко-ник. – Київ: НАДУ, 2011. – 56 с.
 165. Оболенський О.Ю. Публічна сфера та державне управління / Семінар “Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність”, Київ, 23 жовт. 2007 р. – Київ : НАДУ при Президентіві України, 2007.
 166. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти / Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. заміжн. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – Київ : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 3–9.
 167. Общая теория государство и права: [Академический курс в трех томах. Т. 2] / отв. Ред. Н.М. Марченко. – Москва: Норма, 2007. – 804 с.
 168. Ольшанский Д. В. Политико-психологический словарь / Д. В. Ольшанский. Москва : Академический Проект; Екатеринбург : Деловая книга, 2002. – 576 с.
 169. Онищенко О. А. Взаємодія факторів організації та самоорганізації національного господарства як запорука стабільного розвитку економіки країни / О. А. Онищенко // International Scientific-Practical Conference Modern Transformation of Economic sand Management in the Era of Globalization: Conference Proceedings. January 29, 2016. Klaipeda: Baltija Publishing. – p. 89-92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.management-znu.in.ua/wp-content/uploads/2017/10/Konferencia>
 170. Органи державної влади / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/держава>
 171. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
 172. PR як інструмент демократичного глобального управління: національний аспект / Є. Б. Тихомирова // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали II міжн. наук. конф. (Одеса, 24–26 травня 2002 р.) : Наукова збірка / уклад.: Л. В. Марголіна ; Акад. пед. наук України, Ін-т вищої освіти [та ін.]. – Київ : Ай Бі, 2003. – С. 511–520.
 173. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
 174. Пак Н. Т. Регіональна економіка: навч. посібник. – Львів: Львівська Політехніка. – 2015. – 325 с.
 175. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
 176. Парсонс Вейн. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; пер. з англ. – Київ : Вид. дім Києво-Могилянської академії, 2006. – 549 с.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

177. Партнерство державного та приватного секторів: тенденції та зарубіжний досвід / С. Дідківська // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – Київ : Вид-во КНТЕУ. – 2004. – № 3. – С. 18-32
178. Первомайський О. Цивільно-правова відповідальність держави Україна: конституційні засади / О. Первомайський // Юридична Україна. – 2012. – № 8. – С. 62–67.
179. Піру А. Экономическая теория благосостояния : пер. с англ. Т. 1. Москва: Прогресс, 1985. С. 406.
180. Підходи до оцінки комунікативної ефективності PR-діяльності: загальний огляд / А. І. Рибак // Наукові записки [Національного університету “Острозька академія”]. Сер. : Культура і соціальні комунікації. – 2012. – Вип. 3. – С. 43–60.
181. Письменна К. С. Господарсько-правове забезпечення стимулювання розвитку судобудування та судоремонту / К. С. Письменна. – Харків: Видавництво “ФІНН”. – 2009. – 184 с.
182. Повноваження органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/84683/pravo/predstavnitski_organ_mistsevogo_samovryaduvannya
183. Погорілко В. Конституційно-правова відповідальність / В. Погорілко // Правова держава: щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – Київ, 2002. – Вип.13. – 584 с.
184. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 (111). – С. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal
185. Політична система і громадянське суспільство : європейські і українські реалії : монографія [А. І. Кудряченко, В. М. Бебик, В. І. Бортніков, Ф. М. Рудич та ін.] / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – Київ : НІСД, 2007. – 396 с.
186. Політологічний енциклопедичний словник: Посібник для студентів вищ. навч. закл. / Відп. ред. В.Д. Бабкін. – Київ : Генеза, 1997. – 400 с.
187. Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p/paran8?nreg=375-2014-%EF&find=1&text=%F4%B3%ED%E0%ED%F1%EE%E2%EE%E3%EE+%EA%EE%ED%F2%F0%EE%EB%FE&x=0&y=0#n8>
188. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хоз-во городов : науч.-техн. сб. – Вип. 87. – Київ : Техніка, 2009. – С. 317–322.
189. Поняття й види об'єднань громадян // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/Book/>
190. Поняття управлінського рішення [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/5118174/page:22/>

191. Порайко А. М. Особливості бюрократизму в системі державного управління України / А. М. Порайко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ : Державне управління, № 1 (1) 2014. – С. 64–69.
192. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации. / Г. Г. Почепцов – Київ: Ваклер, 2001. – 656 с.
193. Правознавство: Навчальний посібник / За заг. ред. С. М. Тимченка, Т. О. Коломоець – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. – 588 с. [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo/485-2010-11-14-12-05-24/9257-2.html>
194. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюція, прийнята на УШ Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/bdata2/ukr2173/pg-4.htm>.
195. Принцип / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Принцип>
196. Принцип єдиноначальності та колегіальності / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bibliograph.com.ua/pedagogika-3-2/116.htm>
197. Принципи корпоративного управління: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/corpmanagement>
198. Принципи організації і діяльності органів виконавчої влади / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://studfiles.net/preview/5118174/page:26/> Принципи організації і діяльності органів виконавчої влади
199. Принципи публічного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/5118174/page:20/>
200. Принципи публічного управління на муніципальному рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/2008021545137/pravo/b_organizatsiyni_printsipi_derzhavnogo_upravlinnya
201. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко ; Національна академія держ. управління при Президенті України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – Одеса : [Оптимум], 2009. – 299 с.
202. Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 12. – С. 193.
203. Про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – С. 223.
204. Про господарські товариства : Закон України від 19 вересня 1991 року N 1576-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1576-12>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

205. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
206. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
207. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
208. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>
209. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг: наказ Мінекономіки України від 12 лип. 2007 р. №219. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=145747.
210. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/784-2008-%D1%80>
211. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 року N 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>
212. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
213. Про концесії : Закон України від 3 квітня 2018 р. № 8125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/rada-prinyala-osnovu-zakonoproekt-kontsessiyah-1522767067.html>
214. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page>
215. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/586-14>
216. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12?nreg=2939-12&find=1&text=%EА%EE%EE%F0%E4%E8&x=12&y=7>
217. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>
218. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

219. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/3166-17>
220. Проблеми відшкодування шкоди, завданої органами влади // Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
221. Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
222. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – Київ : Конус_Ю, 2007. – 735 с.
223. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.
224. Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oldrussian.ru/spvvdnoshennya-ponyat-publchne-adminstruvannya-demokratiche-vryaduvannya-ta-derzhavne-upravlnnya.html>
225. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с.
226. Публічний характер у системі муніципальної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/81279/menedzhment/publiche-administruvannya_munitsipalna_vlada
227. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве [Текст]. Национальный доклад. – Москва : Ассоциация менеджеров, 2007. – 116 с.
228. Рогова О. В. Інноваційні підходи до трактування поняття “публічно-приватне партнерство” [Електронний ресурс] / О. В. Рогова. – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/206-212.html>.
229. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://veche.kiev.ua/journal/959/>
230. Рубцов В.П. Засоби громадської участі. Науково-практичний збірник модельних місцевих нормативних актів. – Київ : Екософія, 2003. – 100 с.
231. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. 1997. № 5. – С. 29–33.
232. Рульєв В. А. Менеджмент. Навч. посіб. / В. А. Рульєв, С. О. Гуткевич. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 312 с.
233. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 269–274.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

234. Самуэльсон П. Э. Чистая теория общественных расходов. С. URL: http://www.seinstitute.ru/Files/veh4-2-10_Samu_p371-376.pdf
235. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28-33.
236. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / А. Й. Серант. – Л., 2006. – 20 с.
237. Середа В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види / В.В.Середа // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1 (49). – С. 25.
238. Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій: У 2 ч., Ч. 2 / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. – 65 с.
239. Система управління якістю муніципальних послуг. Досвід Вознесенської міської ради за підтримки ПРООН. – Київ : ПРООН/МПВСР, 2008. – 30 с.
240. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун / [Пер. з рос.] – Харків: Консум, 2001. – 656 с. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/htm>
241. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс):[підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене] / О. Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
242. Скрильник О.О. Особливості відповідальності в сучасному міжнародному праві / О.О. Скрильник // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 351-355.
243. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. – Київ, 1977.
244. Словник синонімів української мови : в 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. – Київ : Наук. думка, 2006.
245. Словопедія // <http://slovopedia.org.ua/38/53407/382715.html>. [Lit8_50]
246. Сміт А. Добробут націй: Дослідження про природу та причини добробуту націй : пер. з англ. Київ : Port-Royal, 2001. – С. 444.
247. Социальная психология [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.km.ru/referats/3D17846344F346878CA7A3C20027EB2B>.
248. Становление гражданского общества и социальная стратификация / [З. Т. Голенкова, В. В. Витюк, Ю. В. Гридчин, А. И. Черных, Л. М. Романенко] // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 14–24.
249. Сташин А. В., Капленко Г. В. Еволюція теоретико-економічних засад взаємодії держави та приватного бізнесу // Бізнес Інформ. – 2018. – № 10. – С. 13-19.
250. Стедмен-Джоунз Д. Рождение неолиберальной политики: от Хайека и Фридмана до Рейгана и Тэтчер: пер. с англ. – Москва ; Челябинск : Социум ; Мысль, 2017. С. 25.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

251. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні: інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство [за ред. В. Ворони]. – Київ : ІС НАН України, 2001. – С. 169-183.
252. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – [Вид. 3-тє, перероб. та доп.]. – Київ : Атіка, 2011. – 624 с.
253. Стратегічні комунікації: Навч.-метод. посібник для викладачів суддів і працівників апарату суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua/userfiles/URL_strategic_Communications_PIO_Curriculum_2011_UKR.pdf
254. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / Уклад. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – Київ : Довіра, 2006. – 789 с. – (Словники України)
255. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1498072746942/pravo/sfera_kompetentsiyi_mistseвого_samovryaduvannya
256. Тамбовцев В. Л. Общественные блага и общественные интересы: есть ли связь? URL: <http://institutiones.com/general/2508-obschestvennye-bлага-interesy.html>.
257. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. В. Тароєва // 12.00.01: Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса : [б. в.], 2010. 21 с.
258. Телешун О. Р. Публічна політика та управління : наук. розробка / [авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий]. – Київ : НАДУ, 2010. – 36 с.
259. Телешун С. Нові українські політичні реалії і процес формування засад громадянського суспільства / С. Телешун // Політичний менеджмент: український науковий журнал – 2008. – № 1. – С. 3–8.
260. Термін Public / Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу: <http://en.wikipedia.org/wiki/Public>
261. Тимченко С. М. Правознавство: [навчальний посібник] / С.М. Тимченка, Т.О. Коломоець – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. – 588 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravознаvstvo>
262. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. – Москва : Юринкомцентр. 1995. – 365 с.
263. Універсальний словник української мови. – Тернопіль : навчальна книга Богдан, 2007. – 848с.
264. Управління як визначальна функція публічного адміністрування [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=05&lng=1&st=0
265. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка /М. Фасмер. – Москва : [б.и.], 1971. – Т. 3

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

266. Федоренко В. Г. Основи менеджменту : підручник / В. Г. Федоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/1917072850978/menedzhment>
267. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Сайт Міністерства юстиції України : роз'яснення, юридичні консультації – [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/20126>
268. Фрідман М. Капіталізм і свобода / Пер. з англ. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА. С. 57-58.
269. Функції виконавчої і законодавчої влади / Онлайн енциклопедія Вікіпедія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/судова_влада
270. Холкомб Р. Дж. Теория происхождения теории общественных благ (окончание). Экономическая политика, 2015. – Т. 10. № 5. – С. 205-206.
271. Холкомб Р. Дж. Теория происхождения теории общественных благ. Экономическая политика. 2015.]. – Т. 10. – № 4. – С. 200.
272. Хуторян Н.М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин: монографія / Н.М. Хуторян. – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 264 с.
273. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; [За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина]. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
274. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 р. [Електрон, ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgiwin/laws/main.cgi?nreg=994_102.
275. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Розділ 26 Відповідальність у публічному адмініструванні 507 Ради України. – 2003. – № 40 – С. 356.
276. Цокур Є. Г. Перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні / Є. Г. Цокур // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 “Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін”: [Зб. наук. пр.]. – Київ: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. – Випуск 3. – С. 65–70.
277. Цьвок М. Зарубіжний досвід діяльності недержавних громадських організацій та його застосування в Україні / М. Цьвок – Публічне право. – 2015. – № 2 (18) С. 326-332
278. Чернов С. І. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / [за ред. С.І. Чернова, В. Воронкова, В. Банах, О. Сосніна, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене]. – Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с.

279. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)” / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ, 2014. – 97 с.
280. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни “Державне та регіональне управління” / С.І.Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ, 2014. – 140 с.
281. Чиркин В. Е. Публичное управление:[учебник] / В. Е. Чиркин. – Москва : Юристъ, 2004. – 475 с.
282. Шайгородський Ю. Громадянське суспільство у пошуках нових смислів і практик / Ю. Шайгородський // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1111. Серія “Питання політології”. – Випуск 26. – 2014. – С. 22-28.
283. Шамрай В. Європейський досвід управління у попередженні злочинності та його використання в Україні органами місцевого самоврядування / В. Шамрай, К. Соляр // Вісник державної служби. – 2004. – № 2. – С. 44-47.
284. Шарков Ф. И. Основы теории коммуникации: [учебник для вузов] / Ф. И. Шарков – Москва : ИД “Социальные отношения”, Изд-во “Перспектива”, 2003. – 248 с.
285. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь: ВБ ММД, 2008. – 136 с.
286. Шаров Ю. П. Результативність та якість діяльності державного службовця: навчальний посібник / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова, І. А. Чикаренко. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Magіstr”, 2003. – 212 с.
287. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів спеціальностей “Менеджмент організацій і адміністрування” та “Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності”) / О.А. Шатило; Житомирський державний технологічний університет. – Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. – 51 с.
288. Шлихтер А. “Третий сектор” (некоммерческий) игражданское общество США / А. Шлихтер // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 12. – С. 31-39.
289. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: підручник / П. П. Шляхтун. – Київ : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2010. – 451 с.
290. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер; пер. з нім. В. Шведа. – Київ : Заповіт, 2008. – 76 с.
291. Эрхард Л. Благосостояние для всех. Москва : Дело, 2001. – С. 18.
292. Якістьвладно-громадськогопартнерстванамуніципальномурівні[Електронний ресурс]. Режим доступу – <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=858>
293. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – Серія “Юридична”. – 2010. – Вип. 51. – С. 162-167.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

294. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.
295. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : [навчальний посібник] / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.
296. Bardhan P. Corruption and development // Journal of Economic Literature. – 1997. – Vol. 25. – P. 1320.
297. Benn S.I. Public and Private in Social Life / S.I. Benn, G. F. Gaus. – 1983. – 432 p.
298. Communication quality measurement of Councils [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vosschoemaker.com/downloads2/ComQuality%20Governm.Bled.pdf>.
299. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [MarkBevir (Ed.) etal.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p. 8. Hyden G. No Shortcuts to Progress / Goran Hyden. – University of California Press, 1983, – 223 p.
300. Gerrard M. B. Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? [Text] / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3. – Pp. 49–50.
301. Giddens W. The Constitution of Society / W. Giddens. – Cambridge, 1984.
302. Grimsey D. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance [Text] / D. Grimsey, M. K. Lewis. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd, 2004.
303. Gunn J. A.W. Public Opinion, Public Interest / J.A. Gunn. – 1989.
304. Habermas J. The Stuctural Transformation of the Public Sphere /J. Habermas. – 1989.
305. Ham H. Building Public-Private Partnerships: Assesing and Managing Risks in Port Development [Text] / H. Ham, J. van Koppenjan // Public Management Review. – 2001. – Vol. 3. – N 4. – P. 604.
306. Klijn E. H. Governing Public Private partnerships; Analyzingc and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public Private Partnerships [Text] / E. H. Klijn, G. R. Teiseman // Public Private Partnerships: Theories and Practices in International Perspectives / [S. P. Osborne (ed.)]. – London : Routledge, 2000.
307. Klijn E.-H. Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases [Text] / E.-H. Klijn, G. Teisman // Public Money and Management. – 2003. – Vol. 23. – N 3. – Pp. 137–146.
308. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. – Warszawa, 2004. – S. 121–135, 136–167.
309. Kołodko Grz. W. Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy. Ekonomista. 2010. № 1. S. 122. URL: http://www.www.ptc.pl/pliki/2/12/20100510_Neoliberalizm_kryzys_EKONOMISTA1_2010.pdf
310. Medall Vela F. (2006) Estrategias de internacionalizaciyn de las constructoras espacolas: Minor thesis. – Barcelona: Universitat Politucnica de Catalunya. – 101; V p. – P. 81.

-
-
311. Pak Natalija, Podvirna Natalija Local budgets in the context of ecentralization of power (*Місцеві бюджети в контексті децентралізації влади*) / Business Economics, Issue 4 (2), (October). Vol. 52. Palgrave Macmillan Ltd., 2017. – Pp/ 540–549.
312. Public private partnerships [Electronic resource] / HM Treasury. – 2008. – Available at : http://www.hmtreasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm.
313. Public-Private Partnership: PPPs Defined [Electronic resource] / United States Department of Transportation, Federal Highway Administration. – 2008. – Available at : <http://www.fhwa.dot.gov/ppp/defined.htm>
314. Robbins S. P. Podstawy zarządzania / [S. P. Robbins, D. A. DeCenzo] – Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002. – S. 235–236.
315. Savas E. S. Privatisation and Public-Private Partnerships [Text] / E. S. Savas. – London and New York : Chatham House, 2000.
316. Stoner, Management. New York 1982.
317. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA). Washington. 2007. P. 5.
318. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy / A. Wiktorowska // Zagadnienia administracyjne. – Warszawa : LIBER, 2002. – S. 49.
319. Woś T. Włydyka Wiedza o społeczeństwie / [T. Woś, Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M.]. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexi

Предметний покажчик

- Адміністративна відповідальність 297, 298
Адміністративна послуга 63, 65, 67
Адміністративна реформа 155
Адміністрація 45, 48, 67, 81
Адміністрування 48
Антикорупційна діяльність 268
Бюрократія 137
Взаємодія 91, 160
Відкритість 165
Відповідальність 165, 295
Влада 111, 124
Врядування 158
Громадська організація 45, 97, 180
Громадська спілка 97, 181
Громадський контроль 368-370
Громадянське об'єднання 96, 100, 177
Громадянське суспільство 87-90, 92, 176
Демократичне врядування 158
Демократія 158
Державна влада 112, 113
Державне управління 30
Державний комітет 127
Державний контроль 354, 356
Державно-приватне партнерство 227, 229, 231, 246, 249
Державноуправлінське рішення 199, 200
Державно-управлінські відносини 21
Децентралізація 58, 59, 122, 156
Ефективність управління 400, 403, 408
Забезпечення 213
Кабінет міністрів України 126, 363
Компетенція 160-164
Комунікація 377, 379
Контроль 350, 354, 356
Концепція 102, 406
Корпоративна влада 174
Корпорація 175
Корупція 274, 277, 278, 280
Методи управління 61, 129, 130, 216
Механізм публічного управління 28, 48
Місцеве самоврядування 38, 40, 124, 131, 145, 305
Модель, моделі 118, 190, 249, 394
Муніципальна влада 143, 144, 147, 150
Муніципальне управління 149
Нагляд 350
Неурядові організації 166, 167
Об'єднання громадян 175
Об'єкт управління 204
Органи виконавчої влади 125
Партнерство 165, 223
Повноваження 154, 361, 363, 367
Політична влада 112
Прем'єр-міністр 126
Принципи 73, 74, 80, 81, 119, 307, 308, 330, 352, 355, 385
Публічна влада 113, 115
Публічна політика 134
Публічна служба 116
Публічне адміністрування 17, 46, 47, 74, 158, 175
Публічне управління 7, 15, 22-27, 56, 57, 61, 74, 135, 203, 204
Рішення 72, 199, 207
Розвиток 415
Стандарт 324, 329, 330, 331
Суб'єкти управління 65, 93, 297
Технології 215
Управління 135, 207, 208
Управління якістю 322
Управлінське рішення 69, 70, 71, 198, 201
Уряд 125
Утворення 148
Централізм 76
Цілі 175, 179, 210, 341

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

СТАСИШИН Андрій Васильович
КАПЛЕНКО Галина Вікторівна
КОМАРНИЦЬКА Ганна Омелянівна
та інші

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

*За загальною редакцією
кандидата економічних наук,
доцента Стасишина А.В.*

Редактор Н.Й. Плиса
Комп'ютерне верстання Л.М. Семенович
Коректор Ю.А. Бурка
Обкладинка Л. М. Семенович

Формат 70×100/16.
Умовн. друк. арк. 35,36. Тираж 300 прим. Зам.

Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000

СВІДОЦТВО
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 13059 від 01.11.2018 р.

Видруковано з готових діапозитивів
у книжковій друкарні "Коло".
вул. Бориславська, 8, м. Дрогобич, Львівська область, 82100

СВІДОЦТВО
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції:
Серія ДК №498 від 20.06.2001 р.