

ISBN 978-966-182-695-2

Т. М. Лозинська, О. В. Іваніна, Т. О. Щетініна || ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ



Т. М. Лозинська
О. В. Іваніна
Т. О. Щетініна

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник



Міністерство освіти і науки України
Полтавський державний аграрний університет

Т. М. Лозинська

О. В. Іваніна

Т. О. Щетініна

ПУБЛІЧНЕ
УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Полтава
ТОВ «АСМІ»
2023

УДК 351(075.8)

Л72

Автори:

Т. М. Лозинська,

О. В. Іваніна,

Т. О. Щетініна

Рецензенти:

А. О. Дегтяр, професор кафедри публічного управління та підприємництва Національного авіаційного університету ім. М. Є. Жуковського, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

Н. Л. Гавкалова, завідувач кафедри державного управління, публічного адміністрування та економічної політики Харківського національного економічного університету ім. С. Кузнеця, доктор наук з державного управління, професор;

М. І. Лахижа, професор кафедри публічного управління та публічної служби Академії праці, соціальних відносин та туризму, доктор наук з державного управління, професор

Рекомендовано Полтавською державною аграрною академією Міністерством освіти і науки України для здобувачів вищої освіти спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування (протокол засідання вченої ради Полтавської державної аграрної академії від 01.07.2021 № 30).

Лозинська Т. М.

Л72 Публічне управління: навчальний посібник / Т. М. Лозинська, О. В. Іваніна, Т. О. Щетініна. – Полтава: ТОВ «АСМІ», 2023. – 186 с.
ISBN 978-966-182-695-2

Навчальний посібник «Публічне управління» розрахований для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня вищої освіти Бакалавр за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування. Може бути корисним для слухачів центрів підвищення кваліфікації, молодих науковців, викладачів вищих навчальних закладів, службовців і посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування, громадських діячів.

УДК 351(075.8)

© Лозинська Т.М., Іваніна О. В.,
Щетініна Т. О., 2023

ISBN 978-966-182-695-2

© ТОВ «АСМІ», оформлення, 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ТЕМА 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ	8
1.1. Еволюція управління в публічній сфері та предмет публічного управління	8
1.2. Загальні категорії теорії публічного управління	11
1.3. Принципи та цілі управління в публічній сфері	14
1.4. Публічно-владні повноваження та компетенції	18
1.5. Моделі публічного управління	21
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	26
<i>Питання для самоперевірки</i>	27
<i>Список використаних джерел</i>	27
ТЕМА 2. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	29
2.1. Поняття громадянського суспільства та його становлення	29
2.2. Взаємозв'язок правової держави та громадянського суспільства	32
2.3. Інституційна основа та види громадянського суспільства	34
2.4. Функції та принципи громадянського суспільства	39
2.5. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні	41
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	44
<i>Питання для самоперевірки</i>	44
<i>Список використаних джерел</i>	45
ТЕМА 3. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	47
3.1. Сутність влади як суспільного феномену	47
3.2. Співвіднесення понять «публічна влада», «публічне управління», «публічне адміністрування»	50
3.3. Управлінська спроможність держави	53
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	56
<i>Питання для самоперевірки</i>	57
<i>Список використаних джерел</i>	57
ТЕМА 4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	59
4.1. Поняття муніципального управління	59
4.2. Становлення системи місцевого самоврядування в Україні	63
4.3. Децентралізація влади в Україні	68
4.4. Діяльність місцевих державних адміністрацій в умовах адміністративно-територіальної реформи	72
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	75
<i>Питання для самоперевірки</i>	75
<i>Список використаних джерел</i>	76

ТЕМА 5. ЗАКОНОМІРНОСТІ, ФОРМИ, СТИЛІ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	78
5.1. Закономірності публічного управління	78
5.2. Форми публічного управління	83
5.3. Стилi та методи публічного управління	88
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	94
<i>Питання для самоперевірки</i>	94
<i>Список використаних джерел</i>	95
ТЕМА 6. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, УХВАЛЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	96
6.1. Поняття та класифікація управлінських рішень	96
6.2. Фактори впливу на ухвалення рішень	100
6.3. Процес ухвалення та виконання управлінських рішень	104
6.4. Контроль виконання рішень та відповідальність	107
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	110
<i>Питання для самоперевірки</i>	111
<i>Список використаних джерел</i>	111
ТЕМА 7. НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ТА РИЗИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	113
7.1. Поняття невизначеності та її значення в публічному управлінні	113
7.2. Ризики в публічному управлінні та їх класифікація	116
7.3. Концепція «чорний лебідь» в публічному управлінні	120
7.4. Дефекти публічного управління	125
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	128
<i>Питання для самоперевірки</i>	129
<i>Список використаних джерел</i>	129
ТЕМА 8. БЮРОКРАТІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	132
8.1. Сутність бюрократії як суспільного інституту	132
8.2. Теорія бюрократії М. Вебера	136
8.3. Бюрократія та ефективність управління	140
8.4. Бюрократія і процес демократизації	144
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	146
<i>Питання для самоперевірки</i>	146
<i>Список використаних джерел</i>	147
ТЕМА 9. КОРУПЦІЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	149
9.1. Поняття корупції та корупційних дій	149
9.2. Соціально-економічні та політичні наслідки корупції	153
9.3. Заходи щодо запобігання проявам корупції	157
9.4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні	161

<i>Завдання для самостійної роботи</i>	165
<i>Питання для самоперевірки</i>	165
<i>Список використаних джерел</i>	166
ТЕМА 10. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	167
10.1. Поняття результативності й ефективності в публічному управлінні	167
10.2. Чинники ефективності публічного управління	171
10.3. Критерії загальної та соціальної ефективності публічного управління	175
10.4. Ресурси підвищення ефективності публічного управління	180
<i>Завдання для самостійної роботи</i>	183
<i>Питання для самоперевірки</i>	183
<i>Список використаних джерел</i>	183
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	185

ВСТУП

Реформування державної влади та місцевого самоврядування спрямоване на створення дієвої системи публічного управління, основу якої складає державна служба, побудована на принципах професійності, доброчесності, етичності. Тому підготовка висококваліфікованих фахівців для служби в органах публічної влади, яка має формуватися із врахуванням досягнень і здобутків кандидатів на посади, є одним із важливих завдань суспільства. У Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки зазначається, що підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є невід’ємним компонентом модернізації державного управління.

Навчальний посібник з дисципліни «Публічне управління» підготовлено з урахуванням змін і доповнень до чинного законодавства України, сучасних підходів до здійснення управління в публічній сфері із застосуванням значного обсягу новітньої української та зарубіжної аналітичної інформації.

Дисципліна «Публічне управління» є обов’язковим компонентом освітньо-професійної програми Місцевого самоврядування першого (бакалаврського) рівня вищої освіти ступеня вищої освіти бакалавр за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету.

Метою вивчення дисципліни є сприяння отриманню майбутніми фахівцями теоретичних знань з питань публічного управління та адміністрування та практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур управління об’єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетентностей, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб’єкта публічного управління, зокрема органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Основними завданнями навчальної дисципліни є:

- сприяти засвоєнню теоретичних основ публічного управління;
 - формувати розуміння принципів та механізмів управління в публічній сфері;
 - сприяти розумінню основних проблем управління в публічній сфері;
 - забезпечити знання технологій та процедур публічного управління;
 - формувати цілісне уявлення про роль громадянського суспільства та процес демократизації;
 - сприяти набуттю навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб’єктів публічної сфери, зокрема, органів місцевого самоврядування;
 - забезпечити знання нормативно-правових основ публічного управління.
- У результаті вивчення навчальної дисципліни «Публічне управління» у

здобувачів вищої освіти має бути сформований ряд компетентностей і отримані програмні результати навчання, передбачені Стандартом вищої освіти зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, який затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172 (уведено в дію в 2018/2019 навчальному році).

Враховуючи, що в сучасних умовах державне управління виокремлюють у відносно самостійну сферу діяльності, яка регламентована окремою нормативно-правовою базою і потребує відповідного кадрового і наукового потенціалу, в навчальному посібнику приділено значну увагу проблемам держави, її функціям, вимогам щодо державної служби, що сприятиме професіоналізації державного управління. У навчальному посібнику висвітлено теоретичні основи публічного управління, розглянуто окремі його компоненти та взаємини між ними. Приділено увагу процедурам ухвалення рішень в публічній сфері, стилям і методам публічного управління, невизначеностям і ризикам в публічній сфері. Вагоме місце відведено авторами питанням бюрократії та бюрократизації управлінського апарату, корупції в публічній сфері, заходам протидії корупції та інституційному забезпеченню боротьби з корупцією. На основі порівняння різних наукових поглядів запропоновано підходи до визначення результативності та ефективності публічного управління, розглянуто критерії оцінювання ефективності та ресурси її підвищення.

У процесі роботи над навчальним посібником було використано велику кількість сучасних досліджень зарубіжних авторів, нормативно-правових актів з питань державного управління та місцевого самоврядування в Україні, методичних розробок і аналітичних оглядів. Матеріали, вміщені в посібнику, також враховують вимоги щодо підготовки здобувачів вищої освіти бакалаврського рівня до складання єдиного фахового вступного іспиту до магістратури. У процесі роботи над навчальним посібником автори максимально коректно використовували результати наукових досліджень, ідей та практичні розробки українських і зарубіжних науковців, експертів, практиків публічного управління. Висловлюємо щирі вдячність В. Бакуменку, Г. Монастирському, В. Солових, А. Ткачуку, О. Лазор, П. Шевчуку за ґрунтовність наукових і практичних доробок, які були враховані при написанні посібника.

Підготовлений навчальний посібник може бути корисним не лише здобувачам вищої освіти, а також молодим науковцям, службовцям і посадовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, слухачам центрів підвищення кваліфікації.

ТЕМА 1

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

*Турбота про людське життя і щастя, а не про їх руйнування —
це перша і єдина законна задача хорошого уряду.
Т. Джефферсон*

Питання:

- 1.1. Еволюція управління в публічній сфері та предмет публічного управління
- 1.2. Загальні категорії теорії публічного управління
- 1.3. Принципи та цілі управління в публічній сфері
- 1.4. Публічно-владні повноваження та компетенції
- 1.5. Моделі публічного управління

1.1. Еволюція управління в публічній сфері та предмет публічного управління

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

Загальна теорія публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування) з часом набула ознак самостійності та відокремленості, залишаючись міждисциплінарною наукою. Вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» у науковий обіг ввів Вудро Вільсон, який згодом став 28 президентом США. Він зазначав, що метою науки державного управління є вивільнення виконавчої влади від емпіричних експериментів, що приводять до плутанини і вимагають великих фінансових витрат, а також наукове обґрунтування державних заходів з урахуванням основоположних принципів [1]. Звідси:

Предметом теорії публічного управління виступає *вся сукупність суспільних відносин, процесів та явищ, що виникає внаслідок усвідомленого впливу суб'єктів держави на суспільство.*

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як управління зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу, що вони

не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядає управління той чи інший автор, пріоритетності обраного аспекту. Тому узагальнення існуючих загальних визначень поняття управління доцільно здійснити в межах виокремлених підходів:

1. Загальнонаукового: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво управління, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

2. Функціонального: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

3. Процесуального: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності);

4. Суб'єкто-об'єктного: упорядкування, регулювання будь-якої системи в умовах мінливості внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, що виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Не зважаючи на доволі тривалу історію існування термінів «публічне управління» та «публічне адміністрування», їх активне використання у вітчизняній науці починається лише з кінця ХХ ст.

За визначенням Ю. Габермаса, під *публічною сферою* слід розуміти *сферу суспільного життя, в якій формується громадська думка* [2].

Це сфера, де формуються соціальні норми, що зв'язують суспільство і підтримуються державою.

Публічність як властивість державного управління означає відкритість для громадськості, зв'язок з певною територіальною спільнотою людей, орієнтацію на суспільні інтереси.

Становлення публічного управління пов'язано із наявністю процесу, який можна назвати роздержавленням управління і який полягає у передачі частині функцій держави органами місцевого самоврядування, приватному сектору та неурядовим організаціям. Таким чином виконання управлінських функцій у

публічній сфері (сфері суспільних інтересів) здійснюють не лише органи державної влади, а й органів місцевого самоврядування, громадські організації і навіть фізичні та юридичні особи, їх діяльність торкається суспільних справ. Так, ми зараз маємо справу з приватними страховими і пенсійними фондами, приватною медициною та освітою. З 2016 р. в Україні створена Служба приватних виконавців (Закон України «Про виконавче провадження» [3]).

Управління в публічній сфері має ряд характерних ознак:

- стосується суспільного життя;*
- базується на соціальних нормах, що зв'язують (згуртовують) суспільство;*
- трансформується під впливом громадської думки;*
- підтримується монополією держави на насильство.*

Еволюція управління в публічній сфері здійснювалася від жорсткого централізованого державного адміністрування до формування управлінських мереж з одночасним обмеженням монополії держави та розширенням сукупності методів управління. Найперші моделі державного управління були персоніфіковані, тобто засновані на відданості конкретній особі, а не державі в цілому. Майже до кінця XIX століття служба чиновників ґрунтувалася на принципах непотизму (надання посад родичам і друзям) та політичного заступництва. Можна виділити такі основні риси сучасного публічного управління, як спрямованість на забезпечення: ефективності, прозорості, етики та справедливості вчинків.

Ефективність пов'язують із:

- встановленням пріоритетів при виділенні коштів;
- децентралізацією управління фінансами;
- громадським контролем за використанням бюджетних коштів;
- застосуванням проектного менеджменту;
- спонуканням кадрів до мобільності з метою запобігання корупції.

Для забезпечення прозорості значну роль відіграє полегшення доступу до інформації та документів; можливість громадського впливу на законотворчість; розміщення нормативних документів у мережі Інтернет; підвищення культури діалогу між громадськістю та владою.

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

На сучасному етапі розвитку теорія публічного управління активно використовує методи і механізми управління приватних корпорацій, що сприяло формуванню теорії нового публічного менеджменту, а також опирається на нові можливості інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) у створенні методології електронного урядування.

1. 2. Загальні категорії теорії публічного управління

Публічним ми називаємо управління, що здійснюється в публічній сфері. Оскільки публічна сфера представлена трьома взаємозалежними секторами – державний сектор, самоврядний і громадянське суспільство, – то і управління у цій сфері також підрозділяється на три частини: *державне управління, місцеве самоврядування та громадські організації і самоорганізація населення*. Таким чином формується складний інтегральний механізм публічного управління, який спрямовується на управління державними справами, управління життєзабезпеченням місцевих громад, налагодження взаємодії і координацію зусиль держави, громад і об'єднань громадян, а також організацію надання адміністративних послуг, які потребує населення. Для адекватного пояснення змісту процесів управління в публічній сфері використовують ряд термінів (категорій), таких як: *державне управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління, самоорганізація населення, державна адміністрація, публічне управління, публічне адміністрування*.

Ще у 1998 р. в Указі Президента України, спрямованому на впровадження Концепції адміністративної реформи, було сформульовано поняття «державне управління» [4].

Державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади.

У той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширше, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовують термін «сектор державного управління» [4]. Визначення поняття «державне управління» на кшталт: «Державне управління – це діяльність органів державної влади щодо реалізації своїх повноважень в сфері соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки країни» не може цілком задовольнити потреби теорії державного чи публічного управління і більш придатне для використання в цілях самого державного управління. Тому зрозумілими є намагання науковців дати більш точну дефініцію терміну, яким окреслюється таке масштабне і багатогранне явище як державне управління.

Зокрема, в словнику термінів і понять з державного управління (укладач Малиновський В. Я.) державне управління розглядається як один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного

соціально- економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [5]. Українські науковці надають визначення управління в найбільш широкому його значенні – як суспільного інституту, який об'єднує державу, місцеве самоврядування, організації, колективи та їх об'єднання:

***Управління** як суспільний інститут (явище) є цілеспрямованим (усвідомленим, навмисним, продуманим, спланованим) організуючим і регулюючим впливом на власну, групову, колективну і суспільну життєдіяльність, що здійснюється як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (державна, громадські об'єднання, партії, підприємства, установи, кооперативи, фірми, асоціації, союзи тощо) [6].*

Виходячи з вищенаведеного визначення, **державне управління** у загальному вигляді доцільно розглядати як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільство з метою його упорядкування та розвитку, що спирається на державно-владні повноваження.

Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами. Згідно Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»:

***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 [7].*

Згідно ст. 5 Конституції України [8] народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму, тому місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народовладдя.

Як специфічна форма реалізації народовладдя місцеве самоврядування:

1) 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;

2) займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не

означає його повної автономності від держави, державної влади;

3) має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметної сфери відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – самоврядну владу територіальної громади.

Термін **«муніципальне управління»** не має законодавчого закріплення в Україні і тому використовується переважно в науковому обігу або в межах існування неформальних відносин між стейкхолдерами територіального розвитку, зокрема при реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги. У даний час існує два підходи до розуміння сутності поняття «муніципальне управління». Перший з них ототожнює муніципальне управління з місцевим самоврядуванням, наприклад Г. Л. Монастирський пише: *«муніципальний менеджмент є системою управлінських важелів, які застосовуються органами місцевого самоврядування для ефективного управління економічним і соціальним розвитком найменших адміністративно-територіальних одиниць країни – муніципальних утворень – шляхом реалізації їх конкурентних переваг та раціонального використання ресурсного потенціалу для забезпечення стандартів життя населення на основі надання комплексу послуг територіальній громаді»* [9, с. 16-17].

Другий підхід відображає точку зору авторів на те, що муніципальне (міське) управління є спільною діяльністю органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності населення муніципальних утворень – адміністративно-територіальних одиниць: *«складний механізм, який об'єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління»* [10]. Виходячи з цього, очевидно, що контекстуальне використання терміну «муніципальне управління» потребує пояснення, у якому значенні він вживається.

Законодавство України надає правове визначення лише органам самоорганізації населення [11]: *«органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом»*. Отже, **самоорганізацію населення** доцільно розглядати як *процес упорядкування життєдіяльності певної територіальної спільноти за рахунок внутрішніх факторів, який усе ж таки може відчувати стимулюючий або пригнічуваний вплив зовнішніх чинників*.

Зважаючи на те, що державне управління є найбільш помітною та значущою складовою публічного управління, досить вживаним є термін **«державна адміністрація»**. Згідно академічного тлумачного словника української мови термін *«адміністрація»* вживається в двох значеннях: а) керівний орган організації, установи, підприємства; б) особи, що керують

організаціями, установами, підприємствами [12]. Проте по відношенню змістовного наповнення терміну «державна адміністрація» маємо значно більше варіантів:

- державна адміністрація розглядається як орган виконавчої влади загальної компетенції на регіональному та субрегіональному рівнях (обласна державна адміністрація, районна державна адміністрація);

- під державною адміністрацією розуміють сукупність органів виконавчої влади на різних рівнях управління (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні підрозділи, обласні та районні державні адміністрації);

- термін також вживається у значенні «керівництво окреим органом державної влади», наприклад, «адміністрація Президента України»;

- державна адміністрація розглядається й у значенні «керівна особа органу державного управління», так ідентифікується, наприклад, губернатор або голова районної державної адміністрації.

Поняття «публічне управління» охоплює державне управління, місцеве самоврядування, діяльність громадських організацій, а також реалізацію окремих функцій управління в публічній сфері недержавними організаціями. Зміст понять «публічне управління» та «публічне адміністрування» детально буде розглянуто у розділі 3.

1.3. Принципи та цілі управління в публічній сфері

Принцип (лат. *principium* – початок, основа) як наукове поняття – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане. У повсякденному житті **принципами** називають внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різних сферах діяльності [13]. Під принципами державного управління, на думку В. Д. Бакуменка, слід розуміти «...прояви закономірностей, які відображені у вигляді певних положень і які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління» [14, с. 490]. Отже, **принципи публічного управління** доцільно трактувати таким чином:

Найголовніші, важливі, повторювальні причинно-наслідкові зв'язки, формалізовані у вигляді сукупності положень та закріплені у правових нормах, згідно яких будуються суспільні відносини в публічній сфері.

Не зважаючи на те, що публічне управління представлене різними його формами: державним управлінням, місцевим самоврядуванням та управлінням громадянськості через громадські організації й інші види самоорганізації населення, загальні принципи управління цих інститутів можуть бути схожими. Б. Гай Пітерс, розглядаючи зміну поглядів на роль держави в управлінні суспільством, зазначає, що державі у цьому процесі відведено суттєву, якщо не провідну роль, а зміни, викликані посиленням місцевих органів управління та

інших структур, не такі значні, як іноді уявляють [15]. У той же час автор звертає увагу, що умови, в яких здійснюється державне управління, змінюються, що змінює і пріоритетність принципів управління в публічній сфері. Основні зміни, на які зараз наражаються держави, на думку Б. Гай Пітерса, це:

- обмеженість ресурсів, що обумовлює необхідність централізованого управління для вибору пріоритетів їх використання;
- наростання протиріччя між розпорошеністю управління і необхідністю збереження послідовності у прийнятті рішень;
- посилення залежності держав від світових ринків;
- суттєво менша здатність до прогнозування у всіх, крім держави, суб'єктів публічного управління.

Виходячи з цих обставин, автор обґрунтовує сукупність принципів управління в публічній сфері на сучасному етапі (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Принципи управління в публічній сфері за Б. Гай Пітерсом [15]

Принципи	Обґрунтування
Цілепокладення	Вибір пріоритетів і цілей залишається прерогативою держави, оскільки органам місцевого самоврядування, іншим організаціям і політичним структурам не вдається здійснювати цілеспрямоване керівництво, як би вони до цього не прагнули. Це обумовлено обмеженістю повноважень.
Усунення конфліктів (замість досягнення консенсусу)	У багатьох сферах інтереси різних груп можуть бути суперечливими, гармонія взаємодії досягається рідко, тому консенсуси стають все менш можливими, натомість зменшення конфліктності можливе саме завдяки тому, що місцева влада має певну залежність від центру.
Взаємодія мереж і Центру	Більшість мережових об'єднань мають діяти в рамках, строго окреслених державою, у протилежному випадку держава може суттєво звузити ці рамки.
Адаптивність	Уряди не менше здатні пристосовуватись до нових умов, ніж інші суспільні інститути. Те, що в багатьох випадках називають «кінцем держави», насправді свідчить про прагнення урядів адаптуватися до нового середовища, щоб зберегти ефективність управління.
Багатоаспектність	Управління в публічній сфері стосується багатьох напрямів: економіки, соціальної підтримки, діяльності партій, екології, міжнародної діяльності, фінансів тощо; воно здійснюється в різних формах; до управління залучаються представники різних соціальних груп і партій. Тому управління найчастіше є коаліційним.
Відповідальність	Для контролю за діяльністю уряду в країні мають бути передбачені механізми суспільного нагляду. Нехтування нормами прозорості та відповідальності ставить під сумнів легітимність подібного управління.

У літературі досить поширеним є також виділення універсальних принципів публічного управління. Основними з них є наступні:

- *відкритості*, означає діалог з громадськістю щодо встановлення цілей

та завдань, спрямованих на їх досягнення;

- *участі*, передбачає залучення громадян до процесу прийняття рішень на всіх рівнях управління;
- *підвітності*, що вказує на обов'язок влади звітуватися перед населенням;
- *ефективності*, що вимагає дотримання відповідності між суспільними потребами та витратами на їх задоволення; своєчасності та результативності дій при мінімально можливих затратах;
- *злагодженості*, означає узгодженість різних гілок та підрозділів влади, а також дій влади та неурядових організацій.

Велика заслуга в розробці цієї проблематики належить класичній (адміністративній) школі, відомими представниками якої були А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт. У 1916 р. А. Файоль сформулював свою *«теорію адміністрації»*, перебуваючи в переконанні, що пропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії тощо.

Виходячи з цього визначення, він виділив *14 принципів управління*:

- *поділ праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість продукту, який виробляється, за однакових витрат і зусиль;
- *право віддавати розпорядження*, що примушує інших підпорядковуватися цим розпорядженням;
- *дисциплінованість*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;
- *єдність розпорядництва*, згідно якої службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;
- *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, необхідних для досягнення єдиної мети, необхідним є єдиний керівник і єдина програма;
- *підпорядкування приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;
- *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;
- *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;
- *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень посадовців вищих щаблів підлеглими на нижчих рівнях управління;
- *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;
- *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;
- *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі;
- *ініціативність* працівників;

– *єдність персоналу*, що є однією з умов життєздатності та ефективності підприємства.

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

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

Окреслюючи *цілі публічного управління*, прихильники теорії суспільного договору зазначали, що добробут підданих має бути головною метою правителів. Загальні основи теорії публічного управління були закладені ще на початку XIX ст. французьким дослідником Ж.-Ш. Б. Бонніном у роботі «Принципи публічного управління», де однією з головних цілей публічного управління він проголошує дотримання балансу між публічними та приватними інтересами [16]. В. Вільсон, якого вважають батьком науки «публічне управління» в США, зазначає, що мета публічного управління – дізнатися, по-перше, що уряд може робити успішно і належним чином, а, по-друге – як він це має робити з гранично можливою ефективністю і з найменшими витратами фінансових та інших ресурсів [1].

Можна стверджувати, що з *принципами і цілями публічного управління тісно пов'язані його функції*, основними з яких є:

- *розпорядницько-регламентаційна* – спрямована на встановлення порядку діяльності органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій окремих громадян;
- *безпосереднього надання публічних послуг* або надання їх через відповідні інституції – забезпечення населення послугами неринкового характеру за бюджетні кошти;
- *господарсько-регулятивна* – спрямована на регулювання господарської діяльності з допомогою дозволів, ліцензій тощо, а також участі держави в економічному житті;
- *організаційна* – та, що дозволяє координувати і узгоджувати діяльність у всіх сферах публічного життя за виконавцями, термінами і ресурсами;
- *управління публічним майном* – здійснюється з метою найефективнішого його використання;
- *експертна* – полягає у проведенні експертизи проектів щодо їх безпечності, екологічності тощо.;
- *контролю* – здійснюється з метою нагляду за ходом діяльності.

Функціональну основу публічного управління складають розпорядницько-регламентативна та господарсько-регулятивна функції.

Взаємопов'язаність елементів публічного управління (суб'єктів, принципів, механізмів, цілей, функцій тощо) свідчить про те, що вони можуть існувати лише у вигляді системи. Під системою публічного управління ми

розуміємо єдність та взаємозв'язок органів державного управління, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної сфери, а також об'єктів управління, по відношенню до яких вони реалізують свій управлінський вплив.

1.4. Публічно-владні повноваження та компетенції

Публічне управління відрізняється від приватного тим, що володіє публічно-владними повноваженнями. Українська Енциклопедія державного управління трактує термін «повноваження органів державної влади» таким чином [17]:

Повноваження органів державної влади – сукупність прав і обов'язків державних органів, а також посадових та інших осіб, закріплені за ними в установленому законодавством порядку, повноваження щодо прийняття обов'язкових для виконання рішень і забезпечення їх реалізації тими, кому вони адресовані.

Публічно-владні повноваження можуть бути різного характеру: розгляд і ухвалення законів; судові повноваження, але насамперед – це повноваження виконавчої влади, оскільки саме адміністрування рішень, започаткування або припинення відносин, управлінський вплив з боку держави складають сутність публічного управління. Таким чином, публічно-владні повноваження можна розглядати як різні модальності влади, які вона застосовує для реалізації функцій держави. Для виконання суспільно важливих завдань орган публічної влади має бути наділений компетенціями, які відображають певну міру влади.

Компетенція – це можливість примусовим шляхом створювати ситуації юридичного характеру, вирішувати юридичні справи, змінювати або припиняти правовідносини, навіть проти волі осіб, що беруть у них участь [16].

Натомість, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняттям «повноваження» і «компетенція» надається інакша трактовка. Повноваження розглядається як *право, надане кому-небудь для здійснення чогось*, а компетенція – як *добра обізнаність із чим небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи* [18]. Отже, є розбіжності щодо визначення змісту наведених термінів, які широко вживаються як у науковій літературі, так і в законодавстві. Здебільшого українські вчені використовують термін «компетенція» як ширше поняття у порівнянні з терміном «повноваження»: «...компетенція органу публічної влади окреслюється за допомоги максимально конкретних формулювань, які дозволяють дати цілком однозначну відповідь на питання, що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямів суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя, згідно з його стратегічними цілями й завданнями» [19]. Складниками компетенції є повноваження.

Види компетенцій як сукупності юридично встановлених прав і обов'язків (повноважень) визначаються теорією адміністративного права:

1. *Предметна компетенція* – коло питань, віднесене до відання органу влади; сфера діяльності, що регулюються відповідним органом;

2. *Суб'єктна компетенція* – розподіл повноважень між органами влади в залежності від їх місця в ієрархії управління. Чітко визначені повноваження попереджують втручання одних органів влади у компетенцію інших;

3. *Територіальна компетенція* – розподіл повноважень публічних органів влади в межах території їх юрисдикції;

4. *Темпоральна компетенція* – часові обмеження виконання повноважень певним органом влади, передбачені законодавством (особливо характерна для представницьких органів влади, які мають чітко встановлений термін дії повноважень).

Повноваження виконують не організації (установи) в цілому, а спеціально організовані групи людей, яких називають адміністрацією організації (установи). Ректор університету, губернатор, головний лікар поліклініки мають адміністративно-владні повноваження, здійснюють виконавчо-розпорядчі функції усередині даного об'єкта, видають індивідуальні та нормативні акти, які є обов'язковими до виконання працівниками цих організацій, установ, тобто вони наділені предметними компетенціями.

Органами предметної компетенції є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств, установ.

Органи спеціальної (функціональної) компетенції здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. Вони координують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування. До таких органів належать: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Антимонопольний комітет та ін.), а також їх територіальні підрозділи.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші галузеві структури (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я та ін.), а також територіальні підрозділи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території області, району, міста). До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, обласні та

районні державні адміністрації.

Розмежування компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів складає важливу управлінську задачу. Проведення адміністративно-територіальної реформи і реформи територіальної організації влади в Україні у 2020 р. не зменшило гостроти проблеми розмежування компетенцій в публічному управлінні.

Виділимо основні проблемні питання компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [20]:

1. Компетенції залишаються не розмежовані належним чином, що обумовлює можливість втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій.

2. Більшість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають повноваження, які належать до суміжних компетенцій, наприклад, у сфері освіти органи місцевого самоврядування здійснюють управління тими закладами освіти, які належать територіальним громадам, а місцеві державні адміністрації — державними. Однак місцеві державні адміністрації, крім цього, ще реалізують і державну політику в галузі освіти, виконують державні програми та вживають заходи щодо збереження мережі освітніх закладів.

3. Обсяг делегованих повноважень органів місцевого самоврядування є досить великим, а самі вони сформульовані нечітко. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо відокремлено від сфери власної компетенції.

4. Повноваження районних та обласних рад, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не відповідають реальним умовам функціонування цих рад, оскільки в процесі децентралізації відбулося переміщення значної сукупності повноважень на рівень територіальних громад.

5. Виконання значної частини повноважень органів місцевого самоврядування утруднюється через незадовільне ресурсне забезпечення та відсутність підготовлених кадрів. Це стосується розпорядження землями за межами населених пунктів, охорони довкілля, управління власністю, забезпечення правопорядку тощо.

6. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих структур, що обумовлює необхідність делегування виконання рішень відповідної ради державним адміністраціям того самого рівня.

Існуючі проблеми розмежування повноважень спонукали Міністерство розвитку громад і територій розробити нові законопроекти «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які сприятимуть усуненню багатьох проблем. У проєкті закону, який визначатиме повноваження органів місцевого самоврядування, за словами заступника міністра В. Негоди, запропоновано визначити достатній період для завершення адміністративно-територіальної реформи та передбачені заходи для забезпечення безперервної діяльності усіх суб'єктів владних повноважень у

перехідний період, а також додатковий час для створення та введення у дію електронних реєстрів, кодифікаторів та інших допоміжних сервісів [21]. У законопроекті «Про місцеве самоврядування в Україні» запропоновано не лише закріпити принципи розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування, а й встановити принципи передачі повноважень від держави органам місцевого самоврядування.

Законопроект, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, пропонує встановити, що рада громади в межах закону матиме право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилючене зі сфери її компетенції і виконання якого не доручено жодному іншому органу. Передбачається також унормувати перелік власних повноважень громади, які виконуються ними у обов'язковому порядку. Повноваження районних та обласних рад запропоновано розмежувати між собою виключно законами. В новому законі планують визначити перелік питань (сфер), вирішення яких не може бути віднесено до повноважень місцевого самоврядування.

Законопроект торкається і важливого питання ресурсного забезпечення повноважень місцевого самоврядування:

1. Власні повноваження забезпечуються шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування місцевих податків та зборів, інших ресурсів, необхідних для здійснення власних повноважень;

2. Закріплені повноваження забезпечуються шляхом спрямування до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків, за якими здійснюється фінансове вирівнювання;

3. Передані повноваження забезпечуються шляхом прямих трансфертів до місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів забезпечує виконання норм та показників, визначених стандартом послуги.

Підсумовуючи, зазначимо, що основне призначення місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що вони здійснюють забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контрольно-наглядові повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності, в тому числі і органами місцевого самоврядування. А основні завдання органів місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають забезпечувати реалізацію їх управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

1.5. Моделі публічного управління

Державне управління стає об'єктом академічного інтересу у XVII сторіччі. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме тоді починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Саме в даний період (20-ті роки XX ст.) формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» державного управління, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років XX ст. Традиційна модель державного управління може бути охарактеризована як

адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах державного управління постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

Хоча традиційна модель і піддається зараз посиленій критиці, але порівняно з попередніми формами і моделями управління вона стала значним кроком уперед. Початок традиційній моделі було покладено у Великобританії в середині XIX сторіччя. У 1854 році з'явилася Доповідь Норткота-Тревільяна, у якій відзначалося, що публічна служба повинна здійснюватися шляхом прийняття на її нижчі рівні ретельно відібраного корпусу молодих людей через заснування належної екзаменаційної системи для прийому на посаду. У Доповіді також було рекомендовано відмовитися від патронажної системи і перейти до системи просування по службі відповідно до дійсних здобутків особи.

Відповідні реформи відбулися і у США, хоча в цій країні не перейняли чіткий розподіл державних службовців на чотири категорії, як це було у Великобританії, й обов'язкову вимогу щодо проходження державної служби, починаючи з нижчої категорії. Цей вплив спричинив появу в 1883 році Акту цивільної служби (так званий Пендлтонський акт), що містив чотири ключових пункти:

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих за результатами іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;
- 4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

Крім зазначених реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель державного управління, а також роботи М. Вебера і В. Вільсона, які є основними теоретиками цієї моделі. М. Вебер розробив теорію бюрократії, ідеї про професійну публічну (державну) службу, про призначення і просування відповідно до заслуг, про політичну нейтральність державних службовців. В. Вільсон висунув ідею про те, що за формування політики повинні бути відповідальні політичні суб'єкти, а адміністрації повинні її реалізовувати. І обидва ці вчені висунули тезу про те, що адміністрування повинно бути лише інструментальним і технічним засобом здійснення політики та його потрібно виключити з політичної сфери.

Остаточним «штрихом», що завершив формування традиційної моделі державного управління, виступила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. Це відбулось тому, що вони пропонували спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині державних управлінських структур. Саме представники цих управлінських шкіл були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї «одного найкращого шляху» і систематичного контролю добре сполучалися зі

суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань та підбору до них працівників. Науковий менеджмент і адміністративна школа управління значно вплинули на практику державного управління й урядові дослідження, оскільки домінували в державному управлінні, починаючи з 1910 р., і допомогли викристалізувати державне управління як академічну сферу.

Таким чином, традиційна модель державного управління передбачає, що існує лише «один найкращий шлях» управління і що він може бути забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. А оскільки адміністратори за визначенням не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і «односпрямоване» мислення.

Традиційна модель публічного управління в своїх основних рисах до цього часу зберігається в більшості європейських демократичних держав. Традиційна модель публічного управління відрізняється такими ознаками:

- домінуванням прямого управління і імперативних методів в загальному обов'язі публічного управління;
- зарегульованістю, ієрархічністю, бюрократизмом і байдужістю до позитивних змін;
- неперсоніфікованістю, тобто відсутністю особистої відданості вищому керівництву;
- виконанням службових обов'язків чиновниками на постійній основі;
- політичною нейтральністю;
- стандартизацією процедур публічного управління;
- встановленням чіткої підзвітності, підконтрольності та відповідальності;
- націленістю на ефективність: раціоналізмом, оптимальність, економією витрат.

Основними перевагами традиційної моделі вважають аполітичність, ієрархічність, наявність чітких правил і регламентів, постійність і стабільність. Сучасні дослідники наявність цих самих ознак вважають перешкодами для більш гнучкого управління, здатного забезпечувати прийняття рішень на випередження. Та все ж, попри недоліки традиційної моделі публічного управління, деякі дослідники не відмовляють їй застосування у наш час. Наприклад, П. Катсамунська пише, що традиційна модель публічного управління у порівнянні з іншими є ідеальною, оскільки вона передбачає розподіл публічних і приватних інтересів, а також відокремлення публічної адміністрації від політичної сфери [22]. Можна говорити, що в основі цієї моделі покладено принцип обмеженості демократії, що не заважає їй знаходити баланс між демократією та примусом.

Паралельно з формуванням традиційної (бюрократичної) моделі публічного управління розвивалися протилежні погляди на державу як похідний інститут суспільних відносин, значення якого має зменшуватися разом із зростанням суспільної свідомості. У тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії

державного управління були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу, зокрема Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсона, А. Сміта та ін. Всі вони визнавали верховенство суспільства над державою, що означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз в *класичному лібералізмі*, що розглядає державу як «нічного сторожа», тобто інституту, що займається вельми вузьким колом проблем щодо забезпечення громадського порядку та стабільності в суспільстві. Прихильники *ліберальної моделі* публічного управління, серед яких були видатні економісти XIX ст., такі як Дж. Мілль, Н. Сеніор (Великобританія) та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво. Саме на початку XIX в. була сформульована концепція, згідно якої держава покликана надавати населенню послуги, тобто мати сервісний характер, що абсолютно не відповідало ідеям монархізму.

У даний час практично в усіх країнах світу, з розвитком демократії і інформатизації суспільства, публічне управління набуває нових рис. Найбільш відомими сучасними моделями публічного управління є модель *доброго (належного) урядування* – *good governance* і модель *нового публічного управління* (*new public administration*). Зміст поняття «належне урядування» доволі розмитий, тому існує безліч його визначень. Одне з них:

Належне (добре) урядування – це процес відання державними справами, який здійснюється державними органами та установами, процес управління державними ресурсами і забезпечення прав людини, вільний від корупції і зловживань на основі принципу верховенства закону.

Світовий банк визначає належне урядування як передбачувану, відкриту, інформовану політику і бюрократію, засновану на професійній етиці і відповідальності органів виконавчої влади за свої дії. Зважаючи на відсутність загальноприйнятого визначення терміну, належне урядування досить часто описують за допомогою переліку умов, які мають бути притаманні такому управлінню. Так загальновизнаними умовами належного урядування вважають:

- участь населення в управлінні;
- орієнтованість на досягнення компромісів і консенсусу;
- підзвітність і прозорість прийняття рішень;
- відповідність соціальним запитам;
- мінімізація корупції;
- верховенство права.

Належне урядування як модель публічного управління вимагає якісної законодавчої бази, яка використовується неупереджено. Модель належного урядування є швидше недосяжним ідеалом, ніж практично орієнтованою. Зовсім небагато країн мають в публічному управлінні ознаки належного урядування.

Але з 90-х років минулого століття у більшості європейських країн належне урядування розглядають як імператив державної політики розвитку, яка спрямована на зменшення бідності (це також означає, що масштаби бідності і економічне

розширення досягли рівня, який починає загрожувати соціальній стабільності держав), оскільки добре урядування за визначенням створює сприятливі умови для стійкого економічного розвитку. Концепція моделі належного урядування, як і будь-яка інша концепція суспільного розвитку, не є бездоганною і зазнає постійної критики. Основні критичні зауваження щодо моделі належного урядування полягають у такому:

1. Термін «належне урядування» і його інтерпретації («добре урядування», «хороше урядування»), як і зміст самої концепції мають безліч визначень, що відрізняються значною варіативністю, тому щоразу приходится уточнювати, чи однаково учасники дискусій розуміють терміни. Нечіткість дефініцій, як правило, свідчить про нечіткість самої концепції;

2. Досить часто модель належного урядування приписується державам, які мають ознаки результативної соціальної політики, але дуже відрізняються за інститутами, устроєм та формами управління. Наприклад, такі країни як Японія і Федеративна Республіка Німеччина настільки відрізняються між собою, що зрозуміти яким чином використовуються ними моделі належного урядування практично неможливо;

3. Ознаки моделі належного урядування досить диференційовані – від визнання прав людини до дерегуляції та децентралізації управління, – що не дозволяє чітко ідентифікувати цю модель;

4. Перелічені зауваження свідчать про відсутність теоретичного підґрунтя моделі – усі існуючі теоретичні положення з однаковим успіхом можна використовувати для пояснення змісту будь-якої з існуючих моделей публічного управління.

Справедливість викладених зауважень не означає, що модель належного урядування є неідеальною, швидше можна говорити про те, що ця модель перебуває на стадії свого становлення і на сьогодні досягнуто консенсус стосовно того, що належне урядування є процесом інституалізації публічного управління, результатом якого є створення умов для досягнення цілей розвитку.

Модель *нового публічного управління* відображає процес «роздержавлення» управління, у ході якого суттєво зростає роль неурядових організацій, організацій громадянського суспільства, що активно впливають на формування порядку денного публічної політики. У загальному вигляді можна навести таку дефініцію поняття «нове публічне управління»:

Нове публічне управління є методом впливу, який ґрунтується на досвіді та знаннях, запозичених із сфери бізнесу та інших сфер для забезпечення підвищення дієвості механізмів публічного управління і якості надання публічних послуг.

Формування моделі нового публічного управління обумовлене рядом чинників:

– зниженням державних витрат на економічний розвиток, що викликає необхідність створення сприятливого інвестиційного клімату і умов для підтримки

конкурентоспроможності вітчизняних підприємств;

- скорочення соціальних програм, а, отже, необхідність подолання опору зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у збереженні політики патерналізму;

- посилення уваги до професійних якостей людей, що приходять працювати в публічну сферу, застосування до підбору та відбору кадрів методів менеджменту персоналу приватних підприємств;

- підвищення якості надання публічних послуг і формування партнерських відносин між владою та громадянським суспільством.

Модель нового публічного управління передбачає спрощення законодавства; передачу функцій управління, що виконувалися централізовано на нижчій щаблі управління або недержавним структурам; розвиток публічно-приватного партнерства, впровадження концепції електронної держави на основі значного розширення спектра послуг, що надаються населенню в електронному вигляді; суттєве підвищення вимог до транспарентності та підзвітності публічного управління; суттєве зростання ролі програмно-цільового методу управління. Нове публічне управління, так само як і належне урядування, не є остаточно сформованими моделями, швидше концептуальні основи цих моделей відображають напрями трансформації публічного управління, сукупність методів і заходів, спрямованих на підвищення результативності управління суспільством.

Серед недоліків моделі нового публічного управління виокремлюють:

- зниження ефективності реалізації управлінських рішень через надмірне захоплення реформами та пошуком управлінських інновацій;

- надмірну політизацію процесу публічного управління, що не збільшує, а зменшує довіру населення до влади;

- наявність фіаско, пов'язаних із прагненням замінити державну політику комерціалізацією державних послуг;

- слабка валідність підтвердження зв'язку між впровадженням нового публічного управління і економією публічних коштів.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу думка, що сучасні моделі публічного управління відображають певний етап його трансформації на шляху невідомого удосконалення [23].



Завдання для самостійної роботи

1. Пояснити зміст управління з точки зору загальнонаукового, функціонального, процесуального та суб'єкт-об'єктного підходів.

2. Розкрити особливості управління в публічній сфері та предмет публічного управління.

3. Визначити загальні категорії публічного управління та надати їх сутнісну характеристику.

4. Назвати принципи публічного управління та розкрити їх зміст.

5. Визначити публічно-владні повноваження та компетентності.
6. Назвати моделі публічного управління, розкрити їх зміст.



Питання для самоперевірки

1. Яким чином змінювалися підходи щодо пояснення сутності управління в процесі еволюції суспільства?
2. Які ознаки має управління в публічній сфері?
3. Що є предметом публічного управління?
4. Як співвідносяться між собою поняття «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна влада»?
5. Які сегменти виділяють в системі публічного управління?
6. На яких основних принципах ґрунтується публічне управління?
7. Поясніть, що таке «публічно-владні повноваження» та «компетентності публічного управління»?
8. Які характерні ознаки має традиційна модель публічного управління?
9. Що таке модель належного урядування?
10. Які переваги та недоліки має модель нового публічного управління?



Список використаних джерел

1. Riper P. P. The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View. *Public Administration Review*. 1983. 43(6). P. 477–490. <https://doi.org/10.2307/975915>.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство». Львів: Літопис. 2000. 319 с.
3. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1404-19/ed20160602>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TM029484>.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2005. 251 с.
6. Державне управління: підручник: у 2 т.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-BP; редакція від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

8. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 254к/96-ВР; редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

9. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. *Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 119 (частина 11)*. 2014. С. 15-20. URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/2320-8400-1-PB.pdf>.

10. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словник-довідник; наук. ред. М. Д. Лесечко. Львів: ЛРІДУ УАДУ. 3003. 124 с. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Lazor.pdf.

11. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2625-14>.

12. Словник української мови: Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980); в 11 томах : сайт. URL: <http://sum.in.ua/s/administracija>.

13. Принципи. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

14. Бакуменко В. Д. Принципи державного управління. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ. 2011. Т. 2. 692 с.

15. Пітерс Б. Гай. Глобалізація, управління та його інститути. URL: <https://strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.

16. Bonnin, Charles-Jean Baptiste. *Wikipedia*. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Charles-Jean_Baptiste_Bonnin

17. Енциклопедія державного управління: у 8 т.: Національна академія державного управління при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ. 2011. 748 с.

18. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун. 2005. 1728 с.

19. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл.; за ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право. 2005. 256 с.

20. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Знання, 2008. 216 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-3774.html>.

21. На порядку денному децентралізації – чітке розмежування повноважень. *Децентралізації: офіційний сайт реформи*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12433>.

22. Katsamunsk P. Classical and Modern to Public Administration. *Economic Alternatives*. 2012. Issue 1. P. 74-81.

22. Солових В. П. Синергетична модель державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2015. №1 (48). С. 3-8.

ТЕМА 2

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Єдиний шлях, завдяки якому будь хто відмовляється від своєї природної свободи і надягає на себе кайдани громадянського суспільства, це угода з іншими людьми про об'єднання в спільність для того, щоб зручно, благополучно і мирно спільно жити, спокійно користуючись своєю власністю і перебуваючи у більшій безпеці, ніж той, хто не є членом такої спільноти.
Дж. Локк. Два трактати про правління.*

Питання:

- 2.1. Поняття громадянського суспільства та його становлення
- 2.2. Взаємозв'язок правової держави та громадянського суспільства
- 2.3. Інституційна основа та види громадянського суспільства
- 2.4. Функції та принципи громадянського суспільства
- 2.5. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні

2.1. Поняття громадянського суспільства та його становлення

Виникнення поняття громадянське суспільство (як соціального феномену, і як теоретичної концепції) характерне для періоду від кінця XVII ст. до 1-ої половини XIX ст. Його основні положення були сформульовані такими видатними мислителями як Ж. Лок, А. Фергюссон, Ш.Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. В. Гегель, А. де Токвіль та ін.

Застосувавши термін *societas civilitas* (пізніше: *civil society* – цивільне суспільство) для означення нових суспільних порядків, які утверджувались на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства та держави, його трактування як певного типу антиномії, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадянську (соціальну). Функціонування останньої ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їхньому праві творити спілки та асоціації, захищати власні інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних зверхників. Особлива заслуга в розробці теорії громадянського суспільства належить Георгу Вільгельму Гегелю, який розглядав його як систему потреб, що ґрунтується на приватній власності, майнових і ставових відносинах тощо. Гегель також ідентифікував громадянське суспільство як сферу матеріального, економічного життя і діяльності людей, вважав громадянське суспільство взаємозв'язаною системою соціальних груп, спільнот, інститутів, приватних осіб, взаємодія яких регулюється цивільним правом і прямо не залежить від політики держави [1]. Концепція громадянського суспільства, яке перебуває поза межами державної регламентації, є породженням ліберального світогляду, якому

притаманна така сукупність поглядів:

- ✓ держава покликана захищати особисті свободи і власність, здобуту працею людей;
- ✓ держава діє лише в строго окреслених межах, вихід за які може привести до громадянської непокори;
- ✓ люди повинні мати право протистояти сваволі уряду, чинити йому опір і навіть вдаватися до сили для повалення у разі спрямування влади на насилля, узурпацію, тиранію.

Поняття громадянське суспільство використовує і Карл Маркс. Під громадянським суспільством він розуміє взаємозв'язок родини, станів і класів, відносин власності і розподілу, взагалі форм і засобів існування і функціонування суспільства, дійсного життя і діяльності людини. К. Маркс підкреслював його об'єктивних характер і економічну основу [2].

Ранні концепції громадянського суспільства наголошували на економіці як його головній складовій частині. Адже саме тут індивіди проявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули якомога меншого втручання держави у свої справи. Проте, це не означало, що держава не відігравала жодної ролі в становленні громадянського суспільства. Її функції полягали в творенні та впровадженні в життя законів, що були втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав та свобод.

Отож, громадянське суспільство, яке формувалося від XVII ст. і аж до першої половини XIX ст., на практиці було молодим буржуазним суспільством, яке утверджувало ліберальні свободи, підкорялося законові, формувало громадську думку щодо проблем, які були визнані загально значущими. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки та об'єднання, які функціонували автономно, під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Класичні погляди на громадянське суспільство підготували сучасне розуміння цього поняття, яке, проте, знаходить своє вираження в різних дефініціях (визначеннях). Зокрема, таких:

- громадянське суспільство – це суспільство з високорозвиненою системою взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян, їх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їх рівних можливостей вільно і безпечно розпоряджатися своїми силами, здібностями, майном, спираючись на право і власну правосвідомість;

- громадянське суспільство — це неполітична, недержавна частина суспільства, система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів, які покликані забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів;

- громадянське суспільство — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і стосунків, які покликані забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, приватних інтересів і

потреб.

Узагальнюючи вищевикладене, наведемо визначення громадянського суспільства, яке найбільш повно відображає сучасне його розуміння:

Громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних рис, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага

Це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання держави.

Головними рисами громадянського суспільства є:

- відокремлена від держави структура суспільства, до якої належать різноманітні асоціації добровільні об'єднання людей;
- сформований суспільний лад, за якого держава є похідною від громадянського суспільства та процесів у ньому;
- можливість вираження та реалізації інтересів окремих громадян;
- наявність ринку, вільної конкуренції, що формують відносини обміну між незалежними власниками;
- повага до громадянських прав, які вважаються вищими за державні закони;
- свобода особистості;
- регулювання дій людей безпосередньо самими ж людьми, передусім через норми моралі.

Якщо в громадянському суспільстві дії людей зумовлені їхніми реальними потребами та вимогами здорового глузду, то держава та виконавці її волі понад усе ставлять формальний бік справи. Не зважаючи на відмінності (табл. 2.1), громадське суспільство та держава не є антагоністами, вони є взаємозумовленими аспектами життя людей, суспільного буття.

Таблиця 2.1

Порівняльна характеристика громадського суспільства та держави

Ознаки	Громадське суспільство	Держава
Джерело права	Природні права	Законні права
Сфера інтересів	Соціально-економічна	Соціально-політична
Характер діяльності	Приватно-публічний	Публічний
Ступінь свободи	Громадянські свободи	Обов'язок і право

Джерело: авторська інтерпретація.

Неліберальне (тоталітарне, авторитарне) суспільство цілком або значно підпорядковане державі, яке здійснює централізоване управління ним. Такий спосіб взаємодії держави і суспільства називають етатизмом (франц. *etat* –

держави). Разом з тим, ринок приніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових верств, втрату ними почуття суспільності. Разом із усвідомленням цих проблем зростає стурбованість щодо можливостей їх розв'язання, шириться суспільний антагонізм, загострюється класова боротьба, а теорія громадянського суспільства, яка акцентувала увагу на позитивних, солідаристських аспектах, відходить у минуле. Монополізація та інформатизація процесів виробництва сприяла перерозподілу впливів в економічній сфері і привела до суттєвого зниження ролі пролетаріату (найманих працівників).

Настає період громадянського суспільства (тривав від середини XIX ст. до 2-ої пол. XX ст.), яке розглядають як елемент суспільної системи і як автономна щодо державних структур сфера публічного життя. Громадянське суспільство значною мірою зберігає свої основні риси в багатьох демократичних країнах, а в країнах так званого другого ешелону цивілізації шойно починає утверджуватись. У країнах, де раніше була розроблена теорія громадянського суспільства, його якісні параметри тепер змінюються.

Суспільство, за висловом Дж. Кіна, дичавіє. На практиці це проявляється в загостренні суперечностей між власниками і невласниками, у пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів, загалом – у нецивілізованому поведінні та незбалансованому впливі тих, кого ми нині назвали б олігархами.

Проте концепція громадянського суспільства не втрачає актуальності оскільки володіє значним аналітичним, нормативним і політичним потенціалом. З крахом комунізму і кризою соціалістичних ідеологій центр ваги в дослідженні соціальних проблем перенесено з соціалізму на демократію. А в арсеналі демократичної теорії найбільш підходящою для аналізу соціальних проблем є саме концепція громадянського суспільства.

2.2. Взаємозв'язок правової держави та громадянського суспільства

Разом з концепцією громадянського суспільства формується і поняття правова держава.

Процес утворення правової держави являв собою виділення особливої публічної влади з її військом, поліцією, тюрмами та різного роду примусовими закладами і органами управління, які у сукупності були покликані захищати закон. Про владу закону, однакового для всіх громадян, говорив ще в VI ст. до н. е. старогрецький філософ Солон, і він же звертав увагу на те, як важко догодити одразу всім [3].

Про необхідність формування законів, які б співпадали з природними правами людини пізніше говорили Арістотель і Цицерон. Початок правової державності було покладено в Стародавньому Римі, але остаточне формування не завершено в жодній країні. Політичні революції XVI – XVIII ст. знищили стани, привілеї і все, що порушувало принцип рівності у державі, поставили на перший план свободу і природний хист приватного індивіда як самостійного та вільного громадянина, унаслідок чого встановлювався єдиний та обов'язковий

для усіх правовий порядок. Проте практика показує, що дотримання цього порядку є досить складною та проблематичною задачею. Реалізація ідеї правової держави вимагає: по-перше, формальної рівності, по-друге, відсутності станового поділу, по-третє, наявності представницьких органів влади і, нарешті, розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. В основі правової держави лежить прагнення уберегти людину від державного терору, насильства над совістю, дріб'язкової опіки з боку органів влади, гарантувати індивідуальну свободу і основні права особи. Поняття правова держава утвердилося на рубежі XVII – XIX століть, але сам термін «правова держава» остаточно закріпився у суспільній думці та юриспруденції в XIX ст. у працях німецьких юристів Карла Вельнера, Роберта фон Моля та ін. Філософське обґрунтування ідеї правової держави є в дослідженнях Іммануїла Канта. Іммануїл Кант розробляє вчення про правову державу на базі концепції категоричного імперативу, тобто формального внутрішнього веління. Зміст його такий: роби так, щоб правила (максима) твоєї поведінки служили зразком для законодавців. Правова держава, за Кантом, це не та держава, де громадяни сліпо дотримуються закону, а та, де закон відповідає їх моральним принципам.

Правова держава – це держава, обмежена в своїх діях законом, що захищає свободу та права особи і підпорядковує владу волі суверенного народу. Конституція, що виступає своєрідним суспільним договором між народом і владою, визначає взаємовідносини між особистістю і владою. Пріоритет у відносинах між державою і громадянином належить правам людини, що не можуть бути порушені законами держави і його діями. Для того, щоб народ міг контролювати державу і держава не перетворилася в монстра, який панує над суспільством, існує розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову. Теорія розподілу влади створена декількома дослідниками політики: Джоном Локком, Шарлем Монтеск'є, а в її сучасній формі Артуром Гамільтоном, Джоном Медісоном і Джоном Джеєм.

Основні положення теорії розподілу влади: по-перше, законодавча, виконавча і судова влада надаються різним людям і органам згідно з конституцією; по-друге, всі влади рівні і автономні, жодна з них не може бути усунена будь-якою іншою; по-третє, жодна влада не може користуватися правами, наданими конституцією іншій владі; по-четверте, судова влада діє незалежно від політичного впливу, судді користуються правом тривалого перебування на посаді. Судова влада може проголосити закон недійсним, якщо закон суперечить конституції.

Створення правової держави, відпрацювання і вдосконалення її принципів – результат не одного покоління, не одного уряду, а наслідок суспільних трансформацій, характерних для всього людського співтовариства. Узагальнюючи досвід становлення і розвитку правової держави у різних країнах можна виділити деякі загальні ознаки цього процесу.

По-перше, для правової держави характерна наявність розвиненого громадянського суспільства.

По-друге, помітним є обмеження сфери діяльності держави охороною прав і

свобод особистості, суспільного порядку, створенням сприятливих правових умов для господарської діяльності, відповідальності кожного за власне благополуччя.

По-третє, рівність всіх громадян, пріоритет прав людини із формального рівня мають переміщуватися на фактичний.

По-четверте, всезагальність права, його розповсюдження на усіх громадян, організації і установи, в тому числі і органи державної влади.

По-п'яте, розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову не виключає їх взаємодії на основі норм конституції, а також певного верховенства законодавчої влади, рішення якої обов'язкові для всіх.

По-шосте, у правовій державі регулюванні відносин здійснюється переважно засобами заборони. Це означає, що в правовій державі діє принцип: дозволене все те, що не заборонено законом. Засіб дозволу застосовується лише у ставленні до самої держави, що зобов'язана діяти в межах дозволеного, повноважень, що формально зафіксовані. Разом із цим правова держава не означає абсолютної свободи особи. Свобода кожного кінчається там, де порушується свобода інших.

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

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

Основними характеристиками громадянства є:

- підданство, підпорядкованість законам держави, чинність яких поширюється на людину як на території країни, так і поза її межами;
- володіння відповідними соціальними, політичними та майновими правами;
- законослухняність;
- правосуб'єктність особи, яка настає за досягнення людиною певного віку;
- сприйняття людиною культури традицій і норм своєї держави, відчуття причетності до держави (відчуття держави).

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

2. 3. Інституційна основа та види громадянського суспільства

При всій різноманітності інтерпретацій громадянського суспільства,

переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної частини суспільної системи. Звертаючись до визначень громадянського суспільства, звернемо увагу, що його розглядають як у вузькому, так і широкому сенсі. У вузькому сенсі громадянське суспільство досить часто ідентифікують як сукупність недержавних організацій, які представляють волю та інтереси громадян, у той час, як у широкому сенсі громадянське суспільство визначається як *стосунки* між державою і суспільством, як система незалежних суспільних інститутів. Громадські організації – це лише прояв існування суспільних інститутів.

Сенс сучасного громадянського суспільства – захист прав людини (на життя, свободу, щастя тощо) на противагу державі, яка захищає політичні права (права на участь в управлінні суспільством). Громадянське суспільство, таким чином, можна розглядати як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави.

В основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність *інститутів громадянського суспільства*. Термін «інститут громадянського суспільства» має декілька значень. Під ним розуміють:

- суб'єктів, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на формування суспільного консенсусу;
- сукупність норм конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини;
- упорядковану і структуровану сукупність недержавних організацій.

Всі ці значення стосуються різних аспектів інституту громадянського суспільства і жоден з них не розкриває повністю зміст цього терміну. У загальному вигляді *інститут громадянського суспільства* можна визначити як *упорядковану і структуровану сукупність недержавних організацій, котрі регулюють процеси поза сферою діяльності держави, керуючись формалізованими та неформалізованими нормами і правилами*.

Тривалий час від проголошення незалежності, поняття «інститут громадянського суспільства» не було закріплене в нормативно-правових актах України, і лише у 2007 р. розпорядженням Уряду було схвалено *Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства* [4], а Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 затверджено *Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади* [5]. Відповідно до абзацу другого пункту 2 Порядку до інститутів громадянського суспільства віднесено:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">✓ громадські організації;✓ професійні та творчі спілки; |
|--|

- ✓ організації роботодавців;
- ✓ благодійні і релігійні організації;
- ✓ органи самоорганізації населення;
- ✓ недержавні засоби масової інформації;
- ✓ інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [5].

Таким чином, уперше в історії державотворення в Україні інститути громадянського суспільства були унормовані як система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів та участі в управлінні державними справами.

Насправді, спектр об'єднань громадян в різних країнах є ширшим і може структурно відрізнятися, залежно від моделі громадянського суспільства, прийнятій в тій чи іншій країні. У цілому до інститутів громадянського суспільства відносять:

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формують і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо).

На сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка визначає правові засади створення, права та гарантії діяльності інститутів громадянського суспільства. Це Закони України: «Про професійних творчих працівників та професійні спілки» від 07.10.1997 № 554/97-ВР; «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01.12.1998 № 281-XIV; «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI; «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV; «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI; «Про благодійництво та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI; «Про організації роботодавців» від 22.06.2012 № 5026-VI.

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Указом Президента

України було затверджено Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» [6]. Розроблення нової Стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Громадські об'єднання можна класифікувати за кількома типами [7]:

1. За необхідністю формалізації створення:

а) підлягають легалізації (офіційному визнанню) державою:

- громадські організації;
- профспілки;
- організації роботодавців;
- органи самоорганізації населення;

б) не підлягають легалізації:

- батьківські комітети;
- органи учнівського самоврядування;
- колективи фізкультури на підприємствах.

2. За метою і функціями:

а) мають загальну мету і завдання, створюються без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»;

б) мають спеціальну мету (прямо передбачену Законами):

- громадські організації інвалідів, «чорнобильців», ветеранів війни;
- Національний Олімпійський комітет України;
- Українське товариство охорони пам'яток історії та культури;
- саморегульвні громадські організації;
- організації професійного спрямування;
- організації професійного самоврядування.

3. За характером повноважень:

а) мають визначені Законами спеціальні повноваження:

- громадські організації споживачів;
- громадські організації з охорони громадського порядку і державного кордону;
- Українське товариство охорони пам'яток історії та культури

б) мають загальну мету і завдання, створені без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян».

4. За територією діяльності:

а) всеукраїнські громадські організації;

б) міжнародні громадські організації;

в) місцеві громадські організації.

Кожне із громадських об'єднань охоплює своєю діяльністю певні сектори суспільного життя, які, на відміну від політичних партій чи профспілок, не обмежуються захистом соціально-економічних прав працівників чи політичним впливом. Їх діяльність також поширюється і на гуманітарну, інформаційну, екологічну, безпекову та інші сфери суспільного та державного життя України.

Прикладами такої діяльності може слугувати, зокрема: активна взаємодія та співпраця з громадськими організаціями, зокрема міжнародними, з питань гендерної політики, сприяння розвитку проєктів гуманітарної допомоги в Україні, розв'язання проблеми ВІЛ/СНІДу, маркетингу ринку нерухомості; культурно-просвітницька діяльність, проведення заходів, спрямованих на відродження та розвиток національних, історичних, духовних традицій; діяльність, спрямована на розвиток освіти, науки і техніки; діяльність у галузі охорони здоров'я та пропаганди здорового способу життя, у галузі екології.

І дійсність, і теорія еволюціонуючи в часі, зазнали змін, які відбилися і на уявленнях про громадянське суспільство. У зв'язку з цим в літературі можна знайти описи моделей громадянського суспільства, які відображають часові або історичні його особливості. Поряд із цим виділяються моделі, в яких враховано переважання тих чи інших функцій у життєдіяльності громадянських суспільств. Вони також відображають певні етапи його еволюції або особливості формування у певних країнах. Варіантом відповідного «модельовання», зокрема, є виділені Ненсі Л. Розенблум такі різновиди громадянського суспільства як «демократичне», «посередницьке» та «виборче» [8].

«Демократичне громадянське суспільство», на її думку, вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти наголошують на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). головною справою громадянських об'єднань тут є «прищеплення» громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності розглядати їх в ім'я загального добра. З цією метою, вони повинні внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками», орієнтованими на публічні арени обговорення і здійснення політики.

«Посередницьке громадянське суспільство» розглядають як агента із формування таких чеснот, як вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного вирішення проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадянськості, відкритості, товариськості та відповідальності – якості, що утримують плюралістичну ліберальну демократію разом (як це описано у Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достоїнств, і соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво» [9].

«Виборче громадянське суспільство» докладає зусиль до підвищення економічної ефективності і загального добробуту. Це поки що нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона, на думку автора, найбільше відповідає умовам сучасності. Пропонуючи цю модель як найперспективнішу, Розенблум

спирається на Гегеля, котрий писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузько групова прив'язаність, бідність – риси, що й сьогодні загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень».

2. 4. Функції та принципи громадянського суспільства

В академічному тлумачному словнику української мови наведено один із варіантів визначення терміну «функція» – це *призначення, роль чого-небудь* [10]. Тому, визначаючи функції громадянського суспільства, ми маємо акцентувати увагу на головному в історично-цивілізаційному призначенні громадянського суспільства. Можна виділити такі найголовніші функції громадянського суспільства:

- громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їхньої самоорганізації та самостійної реалізації власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати;

- інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у власних силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал», який визначає здатність суспільства до солідарних дій;

- інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для демократизації публічного управління;

- інститути громадянського суспільства виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс відстояти свої права.

Функціональна характеристика громадянського суспільства вказує на зростання його ролі в соціальній системі, що обумовлює ідентифікацію громадянського суспільства як опори демократії і джерела індивідуальних свобод. Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо в ньому відсутній бодай один з найголовніших його атрибутів, до яких слід віднести:

- ✓ наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- ✓ організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;
- ✓ незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;
- ✓ зорієнтована на громадські інтереси та публічну політичну

діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

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

Можна виділити низку основних принципів існування громадянського суспільства, які знаходять вираження у ставленні до індивіда [11, с. 31]:

- ✓ усі члени суспільства рівні перед законом;
- ✓ усі члени суспільства мають рівні можливості для реалізації своїх цілей;
- ✓ кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких питань, що стосується його особисто;
- ✓ чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи, рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін.

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

Сьогодні в розвинених країнах світу інвестиції в людину, освіту, науку, культуру, людське спілкування, дозволя тощо є пріоритетнішими порівняно з інвестиціями у промислове виробництво. В умовах глобалізації необхідність підвищення ефективності функціонування політичних структур, державних інститутів, загалом системи державного управління, зумовлені потребами більш високого рівня організації управління суспільними процесами. Існує два можливих, але принципово відмінних методи досягнення соціально-політичної стабільності, які значною мірою залежать від сутнісної основи організації державної влади. В умовах тоталітарної держави – це метод *послідовного силового тиску на суспільство* (економічного, ідеологічного, політичного тощо); в умовах демократизації публічного управління спостерігається соціально-політична стабільність, що досягається завдяки *підвищенню рівня соціальної однорідності суспільства* [11, с.31].

Проте будь-який силовий тиск з боку органів державної влади неминує породжує протидію, яка рано чи пізно призводить до соціально-політичної деструкції соціального організму, сепаратизму тощо, тобто до сукупності реальних загроз національній безпеці. Очевидно, рівень вказаних загроз залежить від чисельності вказаних прошарків. Для умов України він може бути досить високим, як показав перебіг дострокових виборів Президента України у 2014 р. та виборів 2019 р. Отже, такі феномени, що характерні для сучасних

розвинених демократичних країн, як: середній клас, громадянське суспільство і правова держава формуються одночасно і є різними формами репрезентації одного і того самого процесу, суть якого відображає трансформацію тоталітарної держави в демократичну. Саме тому деякі дослідники стверджують, що:

«...формування середнього класу, громадянського суспільства і правової держави – це тісно взаємопов'язаний процес соціальної трансформації, заснований на множинності об'єктивних і суб'єктивних передумов, який не є довільним...» [10].

2. 5. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні

Новий сплеск громадянської активності в Україні спостерігається разом з формуванням інституту приватної власності, який ґрунтувався на перерозподільній економічній моделі, що значною частиною суспільства було сприйняте як прояв несправедливості. Подальші процеси створення крупного національного капіталу та скорочення соціальних обов'язків держави обумовили втрату довіри до майже усіх державних інститутів та політиків, тому питання взаємодії влади із громадським сектором набувають державної ваги.

Дослідження, проведене Національним інститутом стратегічних досліджень у 2018 р., показало досить суперечливе ставлення громадян до громадянського суспільства. З одного боку, вони довіряють громадським організаціям, особливо волонтерам: громадяни, втративши сподівання на владні інститути та політиків, покладають сподівання на громадські організації та активістів, які мають зробити все, що потрібно пересічним громадянам. Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» у травні 2018 р., показало, що 60 % респондентів були переконані в доцільності створення громадських організацій в їхніх містах чи селах (лише 18 % не бачили такої потреби). Водночас соціологічні дослідження чітко фіксують досить парадоксальне явище: попри очевидну активізацію громадянського суспільства, попри довіру, яку виявляє суспільство до волонтерів і громадських активістів, суспільство в цілому залишається пасивним: лише 35,5 % громадян знають про громадські організації, які діють у їхніх містах чи селах, а 65,5 % – не знають [12].

За даними Державної служби статистики України, без урахування територій тимчасово окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей, анексованої АР Крим, динаміка інституалізації громадянського суспільства, засвідчує тенденцію до зростання кількості зареєстрованих громадських організацій в Україні. Так, станом на 1 грудня 2013 р. було зареєстровано 77 065 таких організацій; на 1 грудня 2014 р. – 75 414; на 1 грудня 2015 р. – 69 686, на 1 грудня 2016 р. – 75 478; на 1 квітня 2017 р. – 77 252; а станом на 1 квітня 2018 р. налічувалося 81 598 громадських організацій. Зростала в цей період і кількість благодійних організацій, профспілок та їхніх

об'єднань, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), органів самоорганізації населення (ОСН) спілок об'єднань громадян [12, с.37]. Із загальної кількості легалізованих/зареєстрованих в Україні громадських формувань 66% становлять місцеві, всеукраїнські та міжнародні громадські організації, 0,3% політичні партії, 31% місцеві, всеукраїнські та міжнародні благодійні організації.

За даними Київського міжнародного інституту соціології, отриманими у ході дослідження «Громадянське суспільство України в умовах війни» (проведено у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства»), за період з 2013 р. по 2021 р. кількість ОСББ в державі зростає на 132 %, число благодійних організацій збільшилось на 38 % (у 2021 р. – 20 449), а громадських організацій – на 25 % (у 2021 р. – 96 258) [13, с.12].

Очевидно, що найвагоміша питома частка загалу легалізованих /зареєстрованих громадських формувань належить громадським організаціям. Із року в рік збільшується їх кількість.

З розширенням демократії і зростанням рівня політичної культури посилюється тенденція до урізноманітнення громадських об'єднань у соціально-політичному житті, їх впливовості в конкретно-історичних ситуаціях. Найбільш поширеними різновидами громадських організацій у сучасній Україні є: фізкультурно-спортивні (18%), професійного спрямування (15%), молодіжні (11%), ветеранів та інвалідів (9%), культурно-просвітницькі (7%), організації, створені на етнічній основі (5%), та правозахисні організації (5%) [7]. Громадські формування мають різну мету, завдання, рівень повноважень, територію діяльності, проте їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Разом із тим, тренд щодо збільшення кількості громадських організацій містить й певні недоліки становлення громадянського суспільства на сучасному етапі. Так, експерти вказують на наявність великої кількості фіктивних організацій, які існують тільки на папері й фактично не діють. Відомі непоодинокі випадки, коли громадські організації створюються під конкретний проєкт, а по його реалізації стають «фантомними» утвореннями. Поширення набула практика, коли громадські організації засновуються державними службовцями для застосування корупційних схем, що змушує ставити питання щодо доцільності та ефективності такої практики. Нерідко засновується ціла низка організацій із схожими назвами з метою застосування авторської монополії на окрему галузь та обмеження створенню організацій конкурентів, що у підсумку породжує недовіру громадян до суспільно-корисних громадянських структур [14].

В умовах суспільно-політичної кризи, не втрачає актуальності потреба відновлення діалогу між державою та суспільством. Це вимагає прискорення змін в усьому спектрі суспільно-політичних відносин та здійснення заходів у

найближчій перспективі, головними серед яких є:

1. Максимальне включення громадянського суспільства в процес розробки першочергових нормативно-правових змін, реформи правоохоронних органів, судової системи, необхідних конституційних змін і реформ, що мають важливе суспільне значення й стосуються конституційних прав і свобод громадян.

2. Створення спільних робочих груп за участі представників правозахисних та інших профільних організацій, проведення повноцінних розслідувань та комплексних оцінок подій, які супроводжувались масовими порушеннями прав і свобод громадян.

3. Посилення «суб'єктності» громадськості при прийнятті значущих для суспільства і держави рішень через максимальне використання механізмів залучення громадськості до формуванні та реалізації державної політики.

4. Посилення звітності органів державної влади; внесення необхідних пропозицій щодо змін законодавства та коригування державної політики на основі аналізу результатів моніторингу; налагодження механізму діяльності спільних моніторингових груп з представників органів державної влади, громадськості, науково-експертного середовища для відстеження дотримання вимог законодавства та його реформування.

5. Налагодження комунікації між громадськістю та відповідними структурними підрозділами; участі громадськості в спільних робочих групах і комісіях, в складі колегій органів виконавчої влади для забезпечення громадського моніторингу і контролю.

В Україні завершився період реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на період 2016-2020 роки, і розпочалася робота в рамках реалізації Національної стратегії, розрахованої на період 2021-2026 рр. На думку експертів, *основними завданнями держави у цей період мають стати:*

- законодавче закріплення різних форм демократії участі. Причому правова база створення та діяльності організацій громадянського суспільства має формуватися за європейськими стандартами. Державою мають бути також створені умови для здійснення громадськими організаціями ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади;

- надання організаціям громадянського суспільства державної фінансової підтримки, зокрема, через заснування окремого Фонду;

- громадянська освіта і розвиток громадянської культури у населення.

Значна кількість дослідників вважають, що головною проблемою у сфері владно-громадських відносин є те, що органи влади не розуміють ролі і користі громадянського суспільства в державотворенні. З іншого боку, органи влади не знають, що і як треба робити для сприяння розвитку громадянського суспільства. Навіть розуміючи його користь, органи влади не можуть поки що налагодити результативну співпрацю з громадськими організаціями [15].

Проблемою також є й те, що доступ громадськості до участі в управлінні державними та місцевими справами свідомо блокується органами влади, а само

громадянське суспільство в Україні є неконсолідованим, слабким і не може за себе постояти.

Дискусія щодо необхідності оцінювання ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства вже давно триває в Україні. Але, на жаль, дотепер ані влада, ані інститути громадянського суспільства не виробили адекватних критеріїв та індикаторів для оцінювання цієї ефективності. Це завдання мала вирішити Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, утворена при Президентові України у 2016 році, але через її незадовільну роботу і відсутність належної уваги з боку уряду та АПУ це завдання не було виконано.

Експерти пропонують оцінювати ефективність реалізації державної політики за критерієм відповідності національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства європейським стандартам, враховувати обсяги бюджетної підтримки громадських організацій, а також розвиненість інфраструктури громадянського суспільства.

Розвиток громадянського суспільства в Україні має базуватися на рівноправних партнерських відносинах між державою та суспільством, що має бути ключовим принципом нової Стратегії. Логічно, що каталізаторами впровадження інструментів демократії мають стати органи місцевого самоврядування, а роль органів виконавчої влади має поступово зменшуватись.



Завдання для самостійної роботи

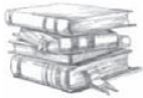
1. Охарактеризувати сутність громадянського суспільства та етапи його становлення.
2. Розкрити пов'язаність правової держави та громадянського суспільства.
3. Визначити правову основу громадянського суспільства в Україні та розкрити його різновиди.
4. Пояснити принципи і функції громадянського суспільства.
5. Охарактеризувати стан розвитку громадянського суспільства в Україні.



Питання для самоперевірки

1. Які існують підходи до визначення сутності громадянського суспільства?
2. Які етапи доцільно виділити у становленні громадянського суспільства?
3. Яким чином громадянське суспільство впливає на становлення правової держави?
4. Які ключові елементи визначають правову державу?
5. Яким чином здійснюється правова регламентація громадянського суспільства в Україні?

6. Які види громадянського суспільства ви можете назвати?
7. Які функції виконує громадянське суспільство?
8. Що можна віднести до принципів громадянського суспільства?
9. Якими параметрами характеризується громадянське суспільство в Україні?
10. Які тенденції розвитку громадянського суспільства Ви можете назвати?



Список використаних джерел

1. Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права, або природне право і державознавство; пер з нім. Р. Осадчук, М. Кушнір. К: Юніверс, 2000. 334 с.
2. Маркс К. До критики гегелівської філософії права. URL: <http://surl.li/quotq>.
3. Держава і право Давньої Греції: лекція. URL: <http://nkkep.com/wp-content/uploads/2021/01/P-12-IDPZK-18.01.21.pdf>.
3. Нечитайло В. В. Реформи Солона в інтерпретації Діогена Лаєрського. *Політологічні студії: зб. наук. пр.; Кам'янець-Поділ. наці. ун-т ім. І. Огієнка; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України; редкол.: В. В. Нечитайло (від. ред.) та ін.* КПНУ, 2011. Вип. 2. С.133-141.
4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р; втратила чинності 20.06.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1035-2007-%D1%80/>
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету міністрів України від 05.11.2008 № 976; редакція від 19.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/976-2008-%D0%BF>.
6. Про Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
7. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>.
8. Розенблум Ненсі Л.. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму. «І»: незалежний культурологічний часопис. 2001. Число 21: «Громадянське суспільство. Україна 2001». URL: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/rosenblum.htm>.
9. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлення про нього (формування ідеалу). «І»: незалежний культурологічний часопис. 2001. Число 21: «Громадянське суспільство. Україна 2001». URL: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/kolodij.htm>
10. Словник української мови: академічний тлумачний словник (1970-1980); в 11 томах: *сайт*. URL: <http://sum.in.ua/s/funkcija>.

11. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Мелітополь: ТОВ «КолорПринт», 2020. 204 с.

12. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку: аналітична доповідь. В. М. Яблонський, Т. В. Андрійченко, І. Е. Бекешкіна та ін.; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. К.: НІСД. 2018. 128 с.

13. Громадянське суспільство України в умовах війни : звіт за результатами дослідження (грудень 2022 – січень 2023). Київ, 2023. 64 с. URL: <http://surl.li/fhfqf>

14. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь. К.: НІСД. 2014. 78 с.

15. Крупник А., Орлова А. Держава і громадянське суспільство: алгоритм взаємодії. *ProstirUA – Громадський постір: нормал.* URL: <https://www.prostir.ua/?news=derzhava-i-hromadyanske-susplstvo-alhorytm-vzajemodiji>

ТЕМА 3

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

*Влада одним б'є в голову, інших б'є по голові.
Шарль Луї Монтеск'є*

Питання:

- 3.1. Сутність влади як суспільного феномену
- 3.2. Співвіднесення понять «публічна влада», «публічне управління», «публічне адміністрування»
- 3.3. Управлінська спроможність держави

3. 1. Сутність влади як суспільного феномену

Влада є одним із феноменів існування людського суспільства, вона виникає скрізь, де є стійкі об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в усій державі.

Етимологія (походження) терміну «влада» бере свій початок від старослов'янського *voldti* («господарювати», «володіти») [1], що дозволяє ідентифікувати її як організаційну основу політики, одну з найважливіших умов управління суспільством, людською діяльністю, конкретним життям людини. Сутність влади виражається у її здатності панувати над людьми і у цій здатності вона має ряд універсальних властивостей:

- здатність проникати в усі сфери діяльності людей;
- схожість прояву в усіх суспільних і політичних процесах;
- здатність об'єднувати людей, суспільні верстви і соціальні групи або протиставляти їх;
- єдність механізмів реалізації владних повноважень (розпорядження, наказ, переконання та ін.).

Влада як наукове поняття є складним суспільним явищем, пояснення якого обумовлюється історичними, соціальними, політичними та іншими факторами. Звідси – різні точки зору щодо сутності влади. Так, французький дослідник М. Кроз'є відзначає, що проблема влади залишається білою плямою у наукових дослідженнях і навіть у сучасних термінологічних словниках наведено по декілька визначень цього терміну.

1. Насамперед, влада пов'язується із здатністю досягати поставленої мети, одержувати намічені результати. Англійський політолог Бертран Рассел відмічає, що влада може визначитись як реалізація наміченої мети [2].

2. Влада розглядається і як особливий тип поведінки, згідно якого одні люди командують, інші підкоряються. Американський політолог Гарольд Лассуелл відмічає, що початкові імпульси для виникнення влади дають властиві індивідам прагнення до влади і володіння політичною енергією [3]. Владу людина бачить як засіб поліпшення життя, надбання багатства, завоювання престижу, свободи, безпеки тощо.

3. З позицій психології влада розглядається як індивідуальна поведінка (Зігмунд Фрейд, Карл Юнг). Прагнення до влади і особливо оволодіння нею

виявляється досить часто суб'єктивним компенсатором фізичної або духовної неповноцінності. Влада виникає як взаємодія волі до влади – одних і готовності до підкорення, добровільному рабству – інших. У психіці людини, вважає Зігмунд Фрейд, є структури, що роблять її схильною до віддання переваг рабству у порівнянні зі свободою заради особистої захищеності і заспокоєння [4].

4. Останнім часом владу все частіше розглядають у парадигмі системного підходу. Її сутність тлумачиться, виходячи не з індивідуальних відносин, а з відносин соціальної системи, які проявляються у взаємовідносинах частин і цілого. Зокрема, американський політолог Толкотт Парсонс визначає владу як здатність системи забезпечувати виконання її елементами взятих зобов'язань, спрямованих на реалізацію колективної мети системи [5]. Інші представники системного підходу (Карл Дойч, Ніколас Лукас) пояснюють владу як засіб соціального спілкування (комунікації), що дозволяє регулювати групові конфлікти і забезпечувати інтеграцію суспільства.

5. Спостерігається також тенденція розглядати владу як реальну й легальну здатність втручатися у хід подій. Такий підхід менше зв'язаний з інституціями, а більшою мірою зорієнтований на процес і бере свій початок ще від грецької демократії. Його характерними рисами є демократизм, толерантність, гуманізм, критичний раціоналізм, прагнення до політичної рівності.

На даний час можна виділити декілька основних сутнісних характеристик влади, згідно яких остання розглядається як:

- державне, політичне, економічне, духовне та інше панування над людьми;
- система державних органів управління та органів місцевого самоврядування, сукупність інститутів законодавчої, виконавчої та судової влади;
- особи, органи та установи, які мають повноваження щодо виконання функцій управління в публічній сфері;
- реальна й легальна здатність осіб, груп людей і організацій втручатися у хід суспільних процесів;
- здатність, право і можливість систем, органів, установ та осіб за допомогою права, волі, авторитету, примусу тощо розпоряджатися, впливати на конкретних людей, інститути, спільноти.

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

Жильє Гюльєльмі зазначав, що публічна влада, як кристалізація домінуючих відносин правителів до підлеглих, може бути реалізована за наявності таких умов:

- чіткого відокремлення правителів від підлеглих;
- усвідомлення правителями відносних переваг, що виникають навіть при тимчасовому владарюванні;

– наявність постійного громадського контролю над діяльністю правителів [6].

Історія свідчить: кожний, хто рвався до трону, шукав свого: один багатства, інший – почестей, третій – права вершити долю людей, четвертий – прагнув змінити світ... І майже всі вели боротьбу за владу. В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади.

На світанку людської цивілізації – у первісному суспільстві – первинним її видом була *соціальна влада*. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первісного суспільства. Пізніше, з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид – *політична влада*, розширювати свій вплив, реалізувати свої інтереси. Коли з'явилися політичні форми організації суспільства, такі як держава, виникає і *державна влада*, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати у разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами.

З настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи і ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізувати інтереси групи держав у певному регіоні світу. Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду – *міждержавної влади*, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

Найважливішою умовою гарантії прав і свобод громадян, зміцнення демократії є поділ влади при збереженні єдності державної влади. цей принцип був сформульований у 1690 р. англійським філософом Джоном Локком, а потім розвинутий французьким просвітителем Шарлем Монтеск'є («Дух законів», 1748) [7] і вперше реалізований в американській конституції 1787 р. Середньовічна Європа не знала поділу влади, існував лише розподіл сфер впливу світської влади і влади церковної, котрі багато сторіччя зі змінним успіхом вели боротьбу за першість. У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний чи юридичний глава виконавчої влади) формально незалежний від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах) одержала назву «системи стримувань і противаг».

Зміни, що відбуваються в суспільстві, зокрема глобалізаційні процеси, неминуче ведуть до зміни системи управління: під впливом інформаційних технологій об'єктивно змінюється природа держави як важливого соціально-політичного інституту сучасності; відбувається транзит функцій держави на наднаціональний та субнаціональний рівень; активно триває пошук нової моделі державного ладу (регулятивної держави, рецептивної держави як антитези бюрократичної та ієрархічної держави); питання державного суверенітету стають актуальними і розглядаються з різних точок зору.

Важливо також відмітити думку Д. Нейбіта, що головними агентами змін і каталізаторами процесу переходу до інформаційного суспільства є підприємці, а не держава [8]. Отже, необхідно враховувати і цей фактор впливу на публічну владу, який проявляється у поширенні кримінальної та напівкримінальної ідеології, антипатріотичних установок, корупції, посилення в них авторитарних, адміністративних, силових методів керівництва, втраті чи суттєвому пониженні рівня адміністративного контролю тощо. Відбувається гостре протистояння щодо перерозподілу влади, насамперед економічної, що вимагає від неї особливого антикризового управління. Криза публічного управління може бути визначена як особливий стан у розвитку і функціонуванні політичної системи його державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних органів, зниженням рівня керованості соціально-економічних процесів, загостренням дисфункцій соціально-економічних інституцій, економічних конфліктів, зростанням критичної маси невдоволеності і конфліктної активності мас. Відзначено також, що ключовим питанням модернізації публічної влади, особливо на постсоціалістичну стає проблема визначення місії держави та її соціальних орієнтирів.

За умов централізації в період соціалізму існувало чітке розуміння влади як єдиної організації, яка впливала на всі сфери життя і єдина претендувала на покору населення. За умов плюралізму різні інституції контролюють різні сфери життєдіяльності та відповідно викликають у громадян різні очікування. Замість відносин громадяни-централізована та консолідована влада постають відносини громадян із різнорідними інституціями, серед яких влада може бути не найважливішим. Отже, влада повинна враховувати і інші впливи на громадян та намагатися їх ефективно використати для суспільного блага. Відзначається також вагома роль політиків у модернізації публічної влади. Саме політики виробляють стратегію модернізації, тому вони повинні: сприймати публічну владу як необхідний інструмент реалізації своїх прагнень; розуміти, що сучасна публічна влада втрачає ієрархічний характер; бачити спрямованість змін та як досягти результату; розуміти завдання публічної влади та інших учасників змін та дбати про симбіоз їх зусиль. Важливо, щоб політики сприймали наявні інституції як партнерів у реалізації своїх цілей.

Отже, сучасну публічну владу необхідно розуміти як складний процес поєднання інституційних можливостей держави та громадянського суспільства, галузей і видів діяльності, які спрямовані на акумуляцію потреб суспільства, вироблення та реалізацію політики за допомогою взаємодії державних та громадських програм та інструментів.

3. 2. Співвіднесення понять «публічна влада», «публічне управління», «публічне адміністрування»

«Публічна влада», «публічне управління» та «публічне адміністрування» – поняття, тісно пов'язані між собою, а тому виникає потреба у поясненні співвіднесення цих термінів.

Публічне управління та публічне адміністрування по відношенню до

публічної влади мають обслуговуючий характер. Якщо сутність влади виявляється через відносини «панування – підкорення», то управління й адміністрування є інструментами забезпечення виконання волі певного владного суб'єкта. У загальному вигляді публічне управління виступає як інтегральний механізм, елементами якого є нормативне регулювання, економічне стимулювання, інформування та адміністрування; процедури та заходи, що фінансуються коштами державного і місцевого бюджетів; організаційно-управлінські структури органів державної влади і органів місцевого самоврядування; суспільні відносини, що виникають унаслідок взаємодії держави і громадянського суспільства.

Публічне управління є ширшим поняттям, ніж публічне адміністрування, воно розглядається як практика досягнення суспільних цілей шляхом розумного застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних тощо), а також передбачає більше свободи і гнучкості у прийнятті рішень.

Публічне адміністрування є складовою публічного управління. Походження терміну адміністрування бере свій початок від латинського слова *administrate*, що означає обслуговувати, управляти чи керувати. Публічне адміністрування стосується реалізації управлінських функцій способами, визначеними в інструкціях, регламентах і процедурах воно концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо. Таким чином, предметом публічного адміністрування є суспільні відносини, що виникають з приводу досягнення національних цілей шляхом впливу на діяльність суб'єктів публічної сфери адміністративними методами.

Виконання адміністративних функцій у публічній сфері покладається на адміністрації.

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

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

Проблеми співвідношення публічної, державної, політичної та самоврядної влади останнім часом стали предметом дослідження багатьох науковців. Влада

розглядається ними як основа, передумова, рухома сила діяльності у суспільстві, управління – як застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка.

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

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

За англосаксонською традицією термін «публічна адміністрація» вживається для позначення системи органів управління публічними (суспільними) справами. Інколи вона асоціюється з виконавчою владою, як це відбувається в США. Зараз стосовно поняття «публічна адміністрація» не існує жодного визначення, яке можна було б назвати обов'язковим, проте цей термін є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу. Зокрема, в Європейському Союзі це поняття вживається в різних значеннях: як публічна служба, центральні уряди, центральні урядові та регіональні органи влади, місцеві органи публічної влади. У сучасній науковій літературі склалося два підходи до тлумачення поняття «адміністрація». Перша точка зору, яка характерна для інституційного підходу, визначає адміністрацію як певну організацію, що складається з різномірних організаційних структур, згрупованих навколо органу публічного управління та здійснює управлінські функції згідно компетенцій, визначених у статуті. Друга точка зору розглядає адміністрацію як діяльність, як єдність організаторських та виконавчих дій, функцій і починань, спрямованих на реалізацію публічного інтересу через різні суб'єкти, органи та інститути на підставі статуту і в окреслених правом межах.

Можна зазначити, що незважаючи на етимологічні особливості термінів, що використовуються науковцями для позначення врядування, правління, влади, органів влади, управління, адміністрування, державного управління тощо, загалом можна говорити про їх синонімічність. Очевидно, запровадження і використання цих термінів зумовлене об'єктивними еволюційними процесами в межах європейської інтеграції, що стосується управлінських реалій. У визначенні поняття «публічна адміністрація» важливою є трактовка обох слів та їх взаємозв'язку.

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

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

Розвиток публічного управління пов'язаний із значними змінами у трактуванні цього поняття. Його класичне розуміння як «управління» із

використанням функцій планування, організації, мотивації та контролю змінилося на сприйняття управління, як практики розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей. Перші реформи публічного управління основною метою мали підвищення ефективності та спрямування на підвищення якості послуг. Зараз спостерігаються більш складні трансформації, пріоритетом яких є зростання спроможності адміністрацій до адаптації та набуття ними здатності здійснювати помітний вплив на ситуацію. Тобто, наголос робиться на набутті публічною адміністрацією нових якостей, пов'язаних із сучасним методами управління.

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

Аналіз практики діяльності публічної адміністрації дозволяє виділити такі предметні сфери управління: управління людськими засобами (ресурсами); управління фінансами; управління активами; управління часом; управління середовищем; управління знаннями; управління зв'язками; управління проблемами; управління конфліктами; управління стресами; управління нерухомістю тощо.

Зовнішня сфера діяльності публічної адміністрації пов'язана з адміністративними діями щодо суб'єктів, що знаходяться поза державним апаратом, але пов'язані з ним організаційною залежністю. Внутрішня сфера передбачає більшу свободу дій і включає встановлення засад діяльності тих чи інших органів адміністрації (урядів, підприємств, інституцій), створення чи ліквідацію органів, зміну їх структури, а також містить дії щодо керівництва та контролю як керівних осіб так і підлеглих працівників.

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

Важливо також взяти до уваги, що публічна адміністрація – це єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. У Польщі, зокрема, це державна адміністрація, урядова адміністрація та органи місцевого самоврядування, в Україні та більшості інших посткомуністичних країн виділяють державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування та неурядові організації. Отже, в організаційному відношенні публічна адміністрація складає сукупність суб'єктів, що мають окреслені функції щодо суспільного управління. Але це не просто сукупність органів, а система, що має цільове призначення і, відповідно до визначених функцій, свої складові частини – органи (структурні підрозділи), правове та ресурсне забезпечення.

3.3. Управлінська спроможність держави

Благополуччя громадян держави найчастіше пов'язують із здатністю влади

ухвалювати рішення, які мають своїм наслідком позитивні зрушення в економічному та соціальному житті. Тобто йдеться про управлінську спроможність держави або управлінський потенціал. На думку А. Пригожина управління – це не лише цілеспрямований вплив, насправді в управлінні можна виділити три компоненти, а саме: а) цілеспрямований вплив; б) самоорганізацію; в) організаційний порядок чи наявність правил, структур і функцій, які надають організації стійкості [9]. Керівна і керована підсистеми публічного управління перебувають у взаємозалежності та створюють взаємовпливи, які виражаються у постійному прагненні керівної підсистеми взяти все під свій контроль та у бажанні керованої підсистеми цього контролю уникнути. Керована підсистема, таким чином, лише частково піддається управлінському впливу керівної підсистеми і саме це створює основну проблему управлінської спроможності держави. Управлінський потенціал (спроможність) держави найбільш повно реалізується тоді, коли вона здатна втілити в життя стратегічні замисли щодо розвитку об'єкта управління попри той факт, що він лише частково піддається впливу. Отже, держава, що має високу управлінську спроможність – це сильна держава (але не авторитарна) і це успішна держава у тому сенсі, що їй вдається реалізувати намічені плани.

Управлінська спроможність держави як предмет наукового дослідження почала цікавити вчених на початку 50-х років минулого століття, коли у 1954 р. Комісія з міжурядових відносин США провела перші порівняльні аналізи. У цей же період були дані перші пояснення сутності управлінської спроможності держави. У 1974 р. спеціальна міжвідомча комісія, утворена Бюро управління та бюджету США визначила *управлінську спроможність держави як здатність посадових осіб держави виконувати основні управлінські функції*. Пізніше Д. Мкадам, С. Терроу і Ч. Тіллі описували управлінську спроможність держави як *її здатність контролювати в межах своєї території юрисдикції людей, діяльність і ресурси* [10]. Серед множини визначень управлінської здатності держави є такі, як: *«Здатність державних організацій формулювати загальні правила і впроваджувати їх в політику, управління, економіку і суспільство з мінімальними відхиленнями від політичних намірів»* або такі: *«Проміжна змінна між мотивами реалізації певної державної політики і результатами її реалізації»* [11], що не розкривають повною мірою сутнісну характеристику цього поняття. Наведемо авторське визначення управлінської спроможності держави, сформульоване на основі узагальнення ряду дефініцій, вміщених у науковій літературі:

Управлінська спроможність держави – це сукупність реальних і потенційних можливостей органів державного управління реалізовувати адміністративні, економічні та інші функції держави, здійснювати відання державними справами у відповідності до публічних інтересів і соціальних запитів із заданими параметрами ефективності та резистентності до негативних чинників.

Концепція управлінської спроможності держави в останні роки набуває все більшого значення і розглядається як критерій вступу окремих держав до

Європейського Союзу. В літературі виділяють *чотири основні чинники, які визначають управлінську спроможність держави*:

1. Наявність ресурсів, необхідних для виконання державних задач (виробничий потенціал);
2. Методи регламентації та контролю економічної та соціальної діяльності (регулятивний потенціал);
3. Посередництво між соціальними групами, бізнесом і владою, державою і громадянським суспільством (координаційний потенціал);
4. Адекватна оцінка стану всіх підсистем держави і ефективності їх функціонування (аналітичний потенціал).

Посилюючи свою управлінську спроможність, держава повинна збільшувати кількість правил, що регламентують суспільне життя, однак, як зазначає А. Пригожин: «чим більше правил, тим вищою є ймовірність протиріч між ними» [9]. Кожній країні, на його думку, притаманні неузгодженість між законами, підзаконними актами, відомчими інструкціями і введення безлічі правил лише до певної міри знижує невизначеність, але не ліквідує її зовсім. Тому *міру співвідношення між вольовими правилами і соціокультурними нормами, між запланованим і спонтанним, що забезпечує найвищу життєздатність усіх організацій держави*, А. Пригожин називає **порядком** і застерігає, що поширення дезорганізаційних процесів в державі породжує суспільні мрії про «сильну руку», «чіткий порядок», «дисципліну». Автор пояснює, що дезорганізація як порушення порядку спостерігається у випадках, коли [9]:

- 1) правила втрачають чіткість і певні дії стає важко оцінити як відхилення від правил (*розхитування*);
- 2) окремі правила не сприймаються населенням, встановлений порядок ігнорується (*недотримання*);
- 3) правила будуються з використанням принципу винятковості, коли одні повинні їх дотримуватися, а інші – ні (*дезінтеграція*);
- 4) правила встановлюються таким чином, що виконання одних приводить до порушення інших (*суперечливість*);
- 5) правила не враховують об'єктивні умови і заперечуються масовою поведінкою людей (*руйнація*).

Із пояснень А. Пригожина неважко зрозуміти, що порядок може порушуватися не лише окремими людьми, поведінка яких може коригуватися за допомогою правових норм, але і самими законотворцями, які на стадії розроблення правил допускають ряд дефектів:

- формулювання правил допускає різне трактування їх змісту;
- правила суперечать одне одному;
- правила не враховують об'єктивні умови, в яких вони будуть діяти.

На даному етапі розвитку суспільних відносин управлінська спроможність держави значною мірою визначається здатністю органів управління різних рівнів приймати рішення в умовах невизначеності і передбачати можливі ризики їх реалізації. Останні події з руйнівними наслідками підтоплень в результаті сильних опадів в таких високо розвинутих в економічному і технологічному відношенні

країнах, як Австрія, Бельгія, Нідерланди, Німеччина показують, що сама по собі економічна основа не дає жодних переваг у прогнозуванні та запобіганні стихійних природних лих, пандемій, техногенних катастроф. Очевидно, що в умовах невизначеності управлінська спроможність держави стає слабшою. Про ослаблення управлінської спроможності держав пише й англійський дослідник З. Бауман, який зауважує, що «...традиційна держава дозволила вирвати у себе з рук таку традиційну функцію, як підтримка динамічної рівноваги» [12]. Контроль за динамічною рівновагою зараз знаходиться за межами можливостей держави і їй все важче зберегти відмінності між поняттями «внутрішній» і «зовнішній» ринок, а поняття суверенітету звужується до забезпечення контролю над територією та населенням. Глобальні ринки та капітали, на думку З. Баумана, надзвичайно рухливі і швидкість в сучасному суспільстві стає визначальним фактором управлінської спроможності. Автор пише про це в книзі «Текуча сучасність», зазначаючи, що в такій сучасності і влада має бути рухливою, а світ – «...вільним від огорож, бар'єрів, укріплених кордонів і контрольно-пропускних пунктів» [13]. Ознакою влади стає її невидимість, вона «...пливе з вулиць і площ, із актових залів і парламентів, місцевих і загальнонаціональних урядів в недосягну для контролю громадян екстериторіальність електронних мереж» [там само]. Попередити небажані наслідки прийняття владою небажаних рішень стає все важче, оскільки індивідуалізація руйнує і громадянське суспільство. Ефективність управління стрімко знижується і причини цього криються не лише в корупції, неправильно організованих виборах чи незрілості демократичних інститутів, вони набагато глибші і визрівають в надрах постмодернізму та потребують серйозного осмислення.



Завдання для самостійної роботи

1. Пояснити сутність влади та її універсальні властивості.
2. Охарактеризувати формування публічної влади та напрями її трансформації.
3. Пояснити співвіднесення понять «публічна влада», «публічне управління», «публічне адміністрування».
4. Розкрити зміст вимог щодо функціонування публічної адміністрації.
5. Охарактеризувати сутність управлінської спроможності держави та чинники, що її обумовлюють.
6. Навести причини дезорганізації та ознаки дефектів формулювання правил.



Питання для самоперевірки

1. Як пояснюють сутність влади науковці?
2. Які універсальні властивості має влада?
3. За яких умов може бути реалізована публічна влада?
4. Які відмінності між соціальною, політичною та державною владою?
5. Якими є основні проблеми трансформації публічної влади?
6. Яким чином співвідносяться між собою поняття «публічна влада», «публічне управління» та «публічне адміністрування»?
7. Які вимоги висуваються щодо функціонування публічної адміністрації?
8. Які основні сфери є предметом управлінської діяльності публічних адміністрацій?
9. Що таке «управлінська спроможність держави»?
10. Які основні чинники визначають управлінську спроможність держави?
11. Яким чином трактується дезорганізація та що є її причинами?



Список використаних джерел

1. Етимологічний словник. URL: <https://lexicography.online/etymology/%D0%B2/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C>.
2. Рассел Б. Історія західної філософії; пер. з англ. Ю. Лісняк, П. Тарашук. К.: Основи, 1995. 759 с. URL: <http://litopys.org.ua/russel/rus.htm>.
3. Lasswell Harold D. Psychopathology and Politics. University of Chicago Press. June 15. 1986. 339 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/Psychopathology_and_Politics.html?id=iy5QDH_uFzK&redir_esc=y
4. Freud S. Group Psychology and the Analysis of the Ego. The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud, Volume XVIII (1920-1922): Beyond the Pleasure Principle, Group Psychology and Other Works, 1021. P. 65-144. URL: http://freudians.org/wp-content/uploads/2014/09/Freud_Group_Psychology.pdf
5. Parsons T. The Structure of Social Action. A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers. *Klassiker der Sozialwissenschaften*. New York: McGraw Hill, 2016. P. 133-137. URL: https://www.researchgate.net/publication/333548550_Talcott_Parsons_The_Structure_of_Social_Action_A_Study_in_Social_Theory_with_Special_Reference_to_a_Group_of_Recent_European_Writers_New_York_McGraw_Hill_1937_775_lxi_S.
6. Guglielmi Gilles J. Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux XIXe-XXe siècles. *Dans Revue d'histoire moderne & contemporaine*. 2005. № 52-3. P. 98-118.

ТЕМА 4

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кожен має право на помилку, а щоб кожен міг цим правом скористатися, проводяться вибори.
Із просторів Інтернету*

Питання:

- 4.1. Поняття муніципального управління
- 4.2. Становлення системи місцевого самоврядування в Україні
- 4.3. Децентралізація влади в Україні
- 4.4. Діяльність місцевих державних адміністрацій в умовах адміністративно-територіальної реформи

4.1. Поняття муніципального управління

У територіальній структурі кожної держави можна виділити три рівні: національний, регіональний та первинний. Первинний рівень в багатьох країнах називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці (АТО) країни, що у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень.

В юридичній практиці України терміни «муніципальне утворення», «муніципалітет», «муніципальне управління» не використовуються, проте вони є досить широко вживаними у наукових колах, засобах масової інформації та у мережі Інтернет. Крім того, використовуються похідні терміни, такі як «міжмуніципальне співробітництво», «муніципальне право». Українське законодавство не встигає за змінами, які відбуваються у суспільстві, особливо з урахуванням реформи державної влади та місцевого самоврядування, результатом якої зокрема стало утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівні з однаковими повноваженнями.

Таким чином, новоутворені АТО базового рівня втрачають свої відмінності сільських, селищних чи міських утворень, а отже виникає необхідність використання уніфікованого терміну для їх позначення та назви органу місцевого самоврядування базового рівня. У разі конституційного запровадження терміну «муніципалітет» для назви адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, можна для позначення органу влади в такому разі використовувати термін «*муніципальна рада*». Слід зазначити, що останнім часом для позначення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня почали використовувати термін «*територіальна громада*», що не відповідає Конституції України, яка

Посилаючись на зарубіжний досвід, до муніципальних утворень у нашій країні можна віднести базові адміністративно-територіальні одиниці: село чи об'єднання сіл, селище та місто.

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

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 господарських організаційних утворень та взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це економічний компонент муніципального утворення.

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

У світовій практиці публічного управління виокремлюють широкі (1) та вузьке (2) трактування муніципального управління:

1) муніципальне управління – це управління муніципальними утвореннями, що здійснюється як органами державного управління, так і 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 зарубіжних країн відіграють органи місцевого самоврядування, які, проте, взаємодіючи з місцевими державними адміністраціями, є лише одним із суб'єктів муніципальної влади. Іншими суб'єктами виступають територіальні підрозділи виконавчих органів влади, громадські організації, а також окремі громадяни. Таким чином, муніципальна влада не розглядається як різновид публічної влади, а, власне, і розуміється публічною владою, яка реалізується в межах окремих адміністративно-територіальних (муніципальних) утворень.

Виходячи з практики формування публічної влади в Україні, можна стверджувати, що поняття «*муніципальна влада*» і «*місцеве самоврядування*» у нас використовуються як синоніми, а термін «*місцеве самоврядування*» інколи замінюють терміном «*самоврядна влада*» [1].

Слід зазначити, що в організації самоврядної влади, яка здійснюється в межах адміністративно-територіальних утворень, на думку окремих дослідників, прослідковується два начала: державне і суспільне [2]. Державна основа місцевого самоврядування виявляється в такому:

- а) територія місцевої громади одночасно є територією держави, а місцеві жителі – громадянами країни;*
- б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах;*
- в) місцеві ради ухвалюють рішення самостійно, але в межах державної політики;*
- г) компетенції органів місцевого самоврядування встановлюються державою.*

За природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій система місцевого самоврядування є найбільш соціально орієнтованою. Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його підпорядкованості громадянському суспільству, адже реальна, дієздатна самоврядна влада передбачає не лише законодавче визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

Трансформація публічної влади за рахунок зміцнення місцевого самоврядування сприяє розвитку громадянського суспільства, забезпечує рух суспільства в напрямі його демократизації. Завдання та мета місцевого самоврядування – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, включення жителів села, селища або міста до процесу самопомогі і самоорганізації, правильної критичної оцінки явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах.

Функції самоврядної (муніципальної) влади мають певні характеристики, а саме:

- 1) вони охоплюють основні або пріоритетні напрями реалізації природного права людини і громадянина щодо здійснення самоврядування;
- 2) стосуються основних соціальних аспектів публічної влади та завдань, що входять до кола питань місцевого значення;
- 3) відображають переважно недержавну природу самоврядної 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;

5) характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних повноважень місцевого самоврядування.

Виходячи з наведеного, самоврядна (муніципальна) влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення 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.

Економічний і соціальний розвиток територіальної громади (муніципального утворення) як об'єкту публічного управління набуває нових ознак:

1) координованості (соціальний та економічний розвиток розглядаються як дві взаємопов'язані сторони єдиного процесу розвитку);

2) передбачуваності (з'являється можливість прогнозування перебігу соціальних та економічних явищ, а відповідно, й програмування досягнення керованим об'єктом бажаного стану);

3) керованості (зменшується ймовірність хаотичних соціальних та економічних процесів шляхом оперативного реагування на негативні зміни, що завчасно відстежуються);

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 отримує можливість обрати таку траєкторію розвитку, яка забезпечить найкращий результат за економного 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 територіальних громад є невід'ємним чинником досягнення високого рівня соціального, політичного та економічного розвитку держави загалом. Забезпечити цей процес можна лише шляхом організації ефективної системи управління, визначальними суб'єктами якої є органи місцевого самоврядування, що відповідає стратегічним орієнтирам України на побудову правової демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

4.2. Становлення системи місцевого самоврядування в Україні

В українському науковому дискурсі муніципальне управління ототожнюється з місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування на сучасному етапі розвитку суспільства виступає як складне політико-правове явище: з одного боку, самоврядування є *правом* населення самостійно організовувати своє життя; з другого – самоврядування свідчить про зрілість соціальної спільноти, самодостатність якої обумовлює її *спроможність* вирішувати питання власного життєзабезпечення; самоврядування є ознакою *автономії* місцевої громади у межах певної адміністративно-територіальної одиниці (АТО) і, у той же час, виступає об'єктом конституційно-правового *регулювання*. Самоврядування є наслідком *демократизації* суспільства та, разом з цим, не позбавлене *партійно-ідеологічного впливу*.

Правові основи місцевого самоврядування в Україні закладені в Ст. 140 Конституції України, яка визначає, що [3]:

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

Формування конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні ґрунтувалося на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі Хартія), ратифікованої Україною 15 липня 1997 р., зокрема щодо визначення сутності місцевого самоврядування. У Хартії наведено таке визначення [4]:

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні, як і в усіх країнах демократичного ладу, є одним із найважливіших складників організації та функціонування влади в державі, специфічною формою народовладдя (ст. 5 Конституції України) [3], яка відображає права жителів територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Основоположним принципом організації місцевого самоврядування, викладеним в Хартії [4], є автономія, яка стосується правових, організаційних та економічних питань розвитку територіальної громади.

Правова автономія місцевого самоврядування полягає в тому, що орган місцевого самоврядування має власні повноваження, визначені законодавством та Конституцією (ст. 2) [3], а також має право на судовий захист реалізації своїх повноважень на основі конституційного принципу самоврядності.

Організаційна автономія означає можливість органу місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру, обумовлену

необхідністю забезпечення ефективного управління.

Економічна автономія місцевого самоврядування знаходить своє вираження у праві його органів управління володіти та розпоряджатись власністю, власними коштами, необхідними для забезпечення життєдіяльності громади, а також ухвалення господарсько-розпорядчих рішень.

Протягом усього періоду незалежності України відбувалося становлення правової основи місцевого самоврядування, яка трансформувалася в залежності від умов суспільного розвитку. Наведемо хронологію розвитку нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні (табл. 4.1). Основоположним у сукупності нормативно-правових актів, що регулюють місцеве самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., яким встановлено правове тлумачення поняття «міське самоврядування»:

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

Міське самоврядування відповідно до Ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ґрунтується на ряді принципів:

- народовладдя, який визнає народ носієм суверенітету й єдиним джерелом влади, що здійснює її безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;
- законності, що полягає в організації діяльності інституту місцевого самоврядування згідно чинного законодавства України;
- гласності, який означає відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення інформованості населення щодо прийнятих рішень;
- колегіальності, обумовленої функціонуванням колективного органу управління, до складу якого входить сукупність вибраних у визначеному законом порядку осіб, що приймають рішення більшістю голосів на засадах колективного обговорення;
- самостійності, яка виражається у здатності органів місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених чинним законодавством, вирішувати питання місцевого значення без втручання держави;
- підзвітності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

В науці публічного управління найбільше поширення отримали дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька та громадівська. Ці теорії та їх модифікації істотно вплинули на процес розробки основних засад місцевого самоврядування, Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Громадівська теорія місцевого самоврядування бере свій початок від вчення про природне право. Представники цієї теорії (А.

де Токвіль, Б. Констан де Ребек, О. Лабанд) вважали право жителів на управління своїми справами таким само невід’ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини, дані їй від народження.

Таблиця 4.1

Хронологія становлення нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні, 1990-2020 рр.

Роки	Нормативно-правові акти
1990	Закон України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 № 533-ХІІ (втратив чинність)
1992	Закон України Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 26.03.1992 року № 2234.
1996	Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР
1997	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 № 280/97-ВР Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 № 452/97-ВР
2000	Указ Президента України «Про День місцевого самоврядування» від 25 листопада 2000 року №1250/2000
2014	Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року № 333-р Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII
2015	Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII
2017	Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 № 1851-VIII
2020	Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17.11.2020 № 1009-IX Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 № 943-IX Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» областей України від 12.06.2020 №№ 707-р – 729-р
2021	Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14.07.2021 № 1638- IX

Джерело: систематизовано автором

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб’єкти – громади, як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною». Місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу, то там місцеве самоврядування

можливе лише у формі добровільних об'єднань (асоціацій).

Державницька теорія місцевого самоврядування, що була започаткована у магдебурзькому праві та знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування, є найбільш поширеною в Європі. Державницька теорія спирається на ідею децентралізації державної влади, у процесі якої частина повноважень держави передається на рівень територіальних громад. Прихильники цієї теорії обстоюють необхідність лише часткової правової, організаційної та економічної автономії місцевого самоврядування в системі публічної влади.

Синтезом положень громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування виступає громадівсько-державницька теорія або теорія муніципального дуалізму. Згідно основних положень теорії муніципального дуалізму інститути місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в громадівських справах, а в політичній сфері розглядаються як інститути держави, що виконують її функції та повноваження. Тому повноваження органів місцевого самоврядування мають також поділятися на «власні» та «делеговані». У реалізації власних повноважень органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно від державних органів влади, дотримуючись лише законів. Виконання ж органами місцевого самоврядування делегованих повноважень має здійснюватися під контролем та адміністративним наглядом органів державної влади.

У розвитку місцевого самоврядування в Україні науковці виділяють декілька основних періодів:

1) період зародження місцевого самоврядування у вигляді віче, виборів військових старшин тощо на теренах сучасної України тривав до середини XIV століття;

2) другий період характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, тривав з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині XIX ст.;

3) період впливу різних держав на місцеве самоврядування. Території, центральної, східної і південної України, які перебували під владою царської Росії, мали общинний характер місцевого самоврядування, яке жорстко контролювалося державною владою (тривав до революції 1917 р.). Західна Україна у складі Польщі, Австрії та Австро-Угорщини, після скасування в Австрії у 1786 р. Магдебурзького права, також отримала самоврядування, підконтрольне державній адміністрації (період тривав до закінчення Другої світової війни у 1945 р.);

4) четвертий період – це самоврядування періоду радянської України. Парадоксально, але в період проголошення: «Вся влада радам!», самоврядування було практично знищено. Утворені ради депутатів нижчих рівнів, по-перше, перебували у ієрархічному підпорядкуванні рад вищих рівнів, а по-друге, повністю контролювалися навіть не державними органами влади, а партійними структурами. Повноваження і фінансові ресурси рад були вкрай обмеженими, а всі рішення в країні ухвалювалися централізовано

комуністичною партією;

5) з 1991 р. в Україні спостерігається відновлення місцевого самоврядування на нових принципах. Ради територіальних громад отримали суттєві повноваження, районним та обласним радам делегували коло повноважень, пов'язаних з управлінням спільним майном громад. Скасована підпорядкованість рад, обмежене втручання держави в управління місцевими радами.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] *система місцевого самоврядування включає:*

- територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Систему місцевого самоврядування розглядають у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні під системою місцевого самоврядування розуміють право і спроможність конкретної територіальної громади управляти місцевими справами в межах АТО. У широкому значенні систему місцевого самоврядування визначають як сукупність інститутів самоврядної влади, відносини, що встановлюються з приводу вирішення місцевих справ, ресурси та об'єкти нерухомості, що перебувають у власності громади.

Право членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізоване в таких *формах*:

- місцевий референдум;
- вибори депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);
- загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання;
- колективні й індивідуальні звернення (петиції) до органів і посадових осіб міського самоврядування;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;
- інші, не заборонені законом, форми.

З 2015 р. після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» децентралізація публічної влади вийшла на новий рівень, а місцеве самоврядування стало помітною складовою публічного управління. Основним досягненням децентралізації можна вважати створення більш потужних громад та суттєве розширення можливостей місцевого самоврядування. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) як нові суб'єкти місцевого самоврядування отримали збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, а також трансфери з державного бюджету. Зараз ОТГ за

прикладом країн Балтії та Скандинавії отримують 60 % податку на доходи фізичних осіб, що стимулює місцеві ради до збереження та розширення податкової бази, тобто до підтримки бізнесу. ОТГ також беруть на себе додаткову відповідальність за надання публічних послуг та сприяння розвитку інфраструктури.

На даному етапі парламент України розглядає проекти нових законів: «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», положення яких відображатимуть зміни умов функціонування органів представницької влади на місцевому рівні.

4.3. Децентралізація влади в Україні

Децентралізація влади в Україні – це комплексний процес, який включає в себе: внесення змін до законодавства України з метою передачі повноважень та фінансів від органів державної влади органам місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами державної влади і органами місцевого самоврядування; ресурсне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; державну підтримку місцевого самоврядування.

Децентралізація влади в контексті українського державотворення – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Тобто децентралізація влади тісно пов'язана з реформою місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування розпочалася в 2014 році та стала однією із найбільш дієвих реформ, отримавши схвальні відгуки від Європейського Союзу та Ради Європи. На кінець 2020 року реформа впритул наблизилась до свого логічного завершення, однак, все ще потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Для забезпечення спроможності територіальних громад передбачалося їх об'єднання, спочатку на добровільній основі (2015-2020 рр.), а до кінця 2020 р. – адміністративним шляхом. Однією з причин об'єднання територіальних громад стала їх подрібненість. На початок реформи в Україні налічувалося близько 12 тисяч територіальних громад; у 4809 громадах – кількість жителів була менша, ніж 1 000 осіб; у 1129 громадах – кількість жителів складала менша 500 осіб; у 47% сіл, селищ, міст чисельність населення не перевищує 1000 жителів! У більшості таких громад не було утворено виконавчих органів відповідних рад, бюджетних установ, комунальних підприємств, не надавалися послуги, необхідні мешканцям тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад не могли виконувати повноваження, надані їм законом.

Передача повноважень до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) супроводжувалася фінансовою децентралізацією, яка забезпечувала зростання

надходжень до місцевих бюджетів шляхом перерозподілу податків. До місцевих бюджетів спрямовувалося:

- 100% єдиного податку;
- 100% податку на майно (нерухомість, транспорт);
- 100% податку на прибуток підприємств комунальної форми власності;
- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 25% екологічного податку;
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів.

До місцевих бюджетів також спрямовувалася сукупність зборів: туристичний збір; плата за надання адміністративних послуг; збір за місця паркування авто; орендна плата за користування водними об'єктами; рентна плата за користування надрами; орендна плата за користування комунальним майном; плата за ліцензії та сертифікати та ін. Завдяки фінансовій децентралізації вже у 2015 році приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів, порівняно з аналогічним періодом попереднього року, становив 36,8%.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено напрями, механізми і строки формування ефективної системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки якісного життєвого середовища у громадах, поліпшення доступності публічних послуг, задоволення потреб громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [6]. На основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування Концепцією окреслено основні завдання реформи децентралізації влади в Україні:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Реалізувати реформу планувалося в два етапи. На першому етапі протягом 2014 року передбачалося:

- внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розроблення проєкти та прийняття нормативних актів щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення;

- створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, співробітництво та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розроблення проектів нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначення головного центрального органу виконавчої влади з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розроблення на рівні Кабінету Міністрів України механізму координації процесів реформування;

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Протягом другого етапу (з 2015 року по 2017 рік) передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування

- провести реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Задля реалізації Концепції Уряд затвердив План заходів, першочерговим завданням в якому було визначено внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влад. Запропоновані конституційні зміни щодо децентралізації влади в Україні були схвально оцінені Венеціанською комісією – дорадчим органом Ради Європи з питань конституційного права, який надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам (офіційна назва – *Європейська комісія за демократію через право*). Та усе ж законопроект виявився досить недосконалим з точки зору забезпечення прав громад і експерти вказували на ряд недоліків і суперечностей законопроекту [7]. Зокрема:

- до повноважень Верховної Ради України було віднесено «утворення і ліквідація громад, районів, областей». Проте, в наступних статтях зазначалося, що адміністративно-територіальними одиницями України є «громади, райони, регіони». Оскільки Автономна Республіка Крим (АРК) законопроектом ідентифікується як «один з регіонів», утворення і ліквідація яких до компетенції Верховної Ради України не належить, можливість зміни статусу АРК із парламентської діяльності виключається;

- законопроект зберігав необмежене право Верховної Ради України на призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Таким чином зростали ризики того, що ця норма буде використана народними

депутатами України або для дострокового припинення повноважень органів місцевої влади без об'єктивних на це підстав, або для гальмування позачергових виборів – залежно від інтересів тих чи інших парламентських фракцій з метою недопущення невігідних для них результатів;

- зберігалася нечіткість розмежування повноважень Президента України та префектів щодо оскарження актів органів місцевого самоврядування. Було встановлено, що і Президент України, і префект можуть скасовувати рішення органів місцевого самоврядування через їх невідповідність положенням Конституції України із одночасним оскарженням рішень у суді;

- законопроект встановлював, що «префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України». Дана норма передбачає, що префект з одного боку повинен виконувати рішення Уряду, а з другого – фактично підпорядкований Президентові України. Усього по законопроекту було зроблено більше 1 тис. зауважень, що обумовило необхідність його суттєвого доопрацювання. На даний час зміни до Конституції України так і не були внесені.

Після завершення об'єднання територіальних громад та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні утворено 1470 громад (без урахування АРК та з урахуванням м. Київ). З них: 410 міських, 433 селищних і 627 сільських [8]. Замість 490 районів утворено 136, до середини 2021 р. практично завершені процедури передачі об'єктів спільної власності громад районів до комунальної власності територіальних громад. Позитивні наслідки мало прийняття Закону» про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», який забезпечує доступність публічних послуг належної якості, таких як:

- реєстрація місця проживання;
- видача паспортних документів;
- держреєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян;
- реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо;
- вдосконалення процедур та умов надання цих послуг.

Доволі складними на сьогодні залишаються питання щодо взаємовідносин органів самоврядування з органами виконавчої влади, зокрема, місцевими державними адміністраціями. З метою чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади підготовлено проєкт Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Законом зокрема буде визначено сфери, які є виключно компетенцією держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, держконтролю, митної справи, оподаткування

тощо. Також передбачено, що повноваження місцевому самоврядуванню надаються лише на підставі закону, за принципом субсидіарної та за умови належного забезпечення фінансами. Переміщення влади на місцевий рівень викликає потребу в упорядкуванні системи державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що вимагає ухвалення спеціального закону.

Отже, з 2014 р. в Україні закладено законодавчий базис децентралізації, проте для досягнення кінцевої мети реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, тож децентралізація влади буде набувати нового змісту, а місцеве самоврядування вдосконалюватися згідно нових викликів і потреб громад.

4.4. Діяльність місцевих державних адміністрацій в умовах адміністративно-територіальної реформи

Реорганізація адміністративно-територіального устрою на субрегіональному (районному) рівні розпочалася з грудня 2020 року, після того, як набув чинності закон про розмежування повноважень і ресурсів між районами та громадами [9]. Чинний закон про місцеві державні адміністрації, прийнятий 22 роки тому, в умовах децентралізації втратив свою актуальність і потребував кардинальних змін. Необхідність прийняття цього закону обумовлена тим, що після зміни адміністративно-територіального устрою держава передала більшість повноважень органам місцевого самоврядування новостворених територіальних громад. А оскільки в країні формуються нові районні державні адміністрації (РДА), робота яких буде суттєво відрізнятися від роботи колишніх РДА, виникла необхідність створення відповідного правового поля. Проте новий законопроект, який передбачає чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також визначає процедури формування та організації діяльності обласних і районних державних адміністрацій, усе ще не набув чинності.

Законопроект № 4298 щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні було ухвалено Верховною Радою України у першому читанні у березні 2021 р.[10]. Згідно із законопроектом повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів:

- координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади;
- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Голови місцевих державних адміністрацій з 1 січня 2022 року стають державними службовцями, на яких поширюються всі заборони, обмеження, а також права і обов'язки, передбачені Законом України «Про державну службу».

Законопроект запроваджує принцип ротації, який передбачає, що повноваження голів райдержадміністрацій припиняються після закінчення трирічного строку їх діяльності в межах одного району, з можливістю подальшого переведення (ротації) в іншу адміністративно-територіальну одиницю України. *Створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що:*

- акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів аналізують щодо їх відповідності Конституції та законодавству районними державними адміністраціями;
- акти районних рад аналізують щодо їх відповідності Конституції та законодавству обласними державними адміністраціями;
- акти обласних рад аналізують щодо їх відповідності Конституції та законодавству центральними органами виконавчої влади.

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині. Законопроектом вносяться зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

Конституційні повноваження, які закріплені за РДА, фактично перетворюють її на орган префекторального типу. Тому РДА за своїми функціями будуть суттєво відрізнятиметься від обласних державних адміністрацій (ОДА), діяльність яких продовжує перебувати під впливом бізнес-груп, що стоять за депутатами обласних рад. Отже, РДА повинні бути органом виконавчої влади, на який держава має перекласти максимум функцій, що реалізовуватимуться на території. ОДА, для зменшення конфлікту інтересів від суміщення повноважень держави та самоврядування, потрібно буде переорієнтовуватися на виконання функцій виконавчого органу обласної ради, залишивши державними тільки ті, які неможливо передати на районний рівень.

Таким чином, статус голови ОДА матиме, швидше, політичний характер, тоді як голові РДА необхідно забезпечити політичну нейтральність, неупередженість у поєднанні з високою фаховістю, оскільки РДА здійснюватимуть координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що набагато складніше, ніж адміністрування. РДА доведеться взаємодіяти з керівниками територіальних органів міністерств, відомств, інспекцій, які мають власну компетенцію, визначену законом, і звикли виконувати накази та доручення тільки по вертикалі. Координація також передбачає узгодження дій різних територіальних органів щодо реалізації державних програм, де РДА мають контролювати виконання таких заходів іншими органами виконавчої влади.

Конституція передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій

(МДА) призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету міністрів, адже робота голови державної адміністрації майже повністю пов'язана із взаємодією з органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. То ж логічно, що за вибір кандидатів повинен відповідати уряд, адже саме з ним безпосередньо комунікує голова МДА. Необхідно переосмислити й такі конституційні повноваження РДА, як взаємодія з органами місцевого самоврядування та забезпечення законності. Саме районним державним адміністраціям належить компенсувати недоліки системи формування органів місцевого самоврядування, адже новообрані депутати та голови громад часто не мають відповідних знань і навичок для управління комунальним господарством. Тому працівники районних державних адміністрацій мають заповнити цей кваліфікаційний вакуум шляхом навчання, перепідготовки кадрів і консультацій. Це дасть змогу суттєво зменшити кількість помилок, яких припускаються органи місцевого самоврядування, особливо на початку своєї діяльності.

Наприкінці грудня 2020 року Уряд затвердив відразу декілька нормативних документів, які регулюють організацію діяльності РДА (табл. 4.2.).

Таблиця 4.2.

Перелік та зміст нормативних документів 2020 року щодо регулювання діяльності РДА

Назва документу	Реквізити документу	Зміст документу
Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 № 1635-р	Документом встановлені переліки: – РДА, що реорганізуються шляхом приєднання до РДА, розташованих в адміністративних центрах новоутворених районів; – РДА, що утворюються як нові юрособи публічного права; – РДА, що реорганізуються шляхом приєднання до РДА, утворених як нові юридичні особи публічного права.
Порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються	Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1321	Визначає заходи, пов'язані з утворенням або реорганізацією РДА, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків РДА, що припиняються, у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України
Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 р. № 1336	Встановлено рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації та структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації.
Про внесення змін та визнання такими, що	Постанова Кабінету Міністрів України	Визначена нова гранична чисельність працівників обласних та районних

втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України	від 28.12.2020 № 134	держадміністрацій із 1 січня 2021 року
---	----------------------	--

Джерело: систематизовано Т. М. Лозинською.

Із 1 січня 2021 року передбачається зменшення граничної чисельності працівників районних державних адміністрацій на 14 951 одиницю у зв'язку з приведенням системи районних державних адміністрацій у відповідність до адміністративно-територіального устрою, визначеного Постановою Верховної Ради від 17 липня 2020 року №807-IX «Про утворення та ліквідацію районів». Із 1 липня 2021 року передбачається зменшення граничної чисельності працівників обласних державних адміністрацій на 546 одиниць у зв'язку з утворенням територіальних органів Національної соціальної сервісної служби. Реорганізація однак не змінює того факту, що місцеві державні адміністрації не залежно від рівня управління та поширення децентралізації влади залишатимуться територіальними органами виконавчої влади загальної компетенції, які мають здійснювати свою діяльність на основі поєднання державних та місцевих інтересів, дотримуючись пріоритетності збереження цілісності держави.



Завдання для самостійної роботи

1. Розкрити зміст поняття муніципального управління.
2. Проаналізувати процес становлення місцевого самоврядування в Україні.
3. Пояснити основні функції місцевого самоврядування.
4. Охарактеризувати правову, організаційну та економічну автономію місцевого самоврядування
5. Порівняти державницьку та громадянську теорії місцевого самоврядування.
6. Розкрити зміст та значення децентралізації влади.
7. Пояснити у чому полягає діяльність місцевих державних адміністрацій.



Питання для самоперевірки

1. Поясніть, що таке «муніципальне утворення» за змістом та основними компонентами?
2. У чому зміст місцевого самоврядування?
3. Які періоди розвитку місцевого самоврядування в Україні вам відомі?
4. З яких елементів складається система місцевого самоврядування в

Україні?

5. Які причини та цілі децентралізації влади?

6. Які етапи децентралізації влади в Україні ви знаєте? Назвіть та розкрийте їх зміст.

7. Яким чином забезпечується взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в процесі реалізації публічного управління?

8. У чому полягає сутність адміністративно-територіальної реформи?

9. Яким чином змінилися функції місцевих державних адміністрацій?



Список використаних джерел

1. Лазор О. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: результати дослідження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. Вип. 3(2). С.135-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2010_3%282%29_41.

2. Лазор О., Михайлишин Л. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Lazor.pdf.

3. Конституція України. Розділ XI – Місцеве самоврядування. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi>.

4. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_036.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР; редакція від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

7. Висновок Венеціанської Комісії щодо проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) реєстр. № 2217а. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)029-e).

8. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 16 липня 2021 р.; Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/742/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_16.07.2021.pdf.

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1009-20>.

10. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Законопроект від 30.10.2020 № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.

ТЕМА 5

ЗАКОНОМІРНОСТІ, СТИЛІ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*«Хто мудрий? Той, хто навчається у всіх і кожного.
Хто сильний? Той, хто приборкав свої пристрасті.
Хто багатий? Той, хто задоволений долею.
Кому це дано? Нікому».*
Бенджамін Франклін

Питання:

- 5.1. Закономірності публічного управління
- 5.2. Форми публічного управління
- 5.3. Стилi і методи публічного управління

5.1. Закономірності публічного управління

Закономірність – це здатність об'єкта, процесу або системи відповідати певним порядкам. **Закономірність** забезпечує відповідність між змінами та наслідками, тобто обумовлює формування причинно-наслідкових зв'язків, коли за одних і тих же обставин зміни системи будуть відбуватися визначеним чином, коли існування одних і тих же причин викликатиме однакові наслідки. Однак слід зауважити, що закономірності, на яких ґрунтується публічне управління, стосується соціальних систем, а отже, вони значною мірою обумовлюються суб'єктивізмом процесу управління. Закономірності публічного управління також більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому найчастіше вони набувають характеру загальних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того ідеального зразка, що змодельований в теорії управління.

Виконання адміністративних функцій суб'єктами публічного управління має враховувати загальні закономірності, притаманні розвитку всіх об'єктів, що мають системний характер. Безумовно наділені волею і свідомістю, люди виступають при цьому і в ролі керівників, і в ролі керованих. Вони одночасно є і джерелами управлінського впливу, і об'єктами, які відчують цей вплив на собі. Люди формують інформаційні потоки, оцінюють ефективність впливу, визначають цілі та завдання управління, приймають рішення, реалізують управлінські команди. Іншими словами, управління у соціальних системах знаходить свій прояв у свідомо-вольових зв'язках людей, які матеріалізовані у конкретних діях індивідів, колективів, у взаємовідносинах між ними. Особливого значення набуває властивість управлінських систем адаптуватися до динамічних суспільно-політичних змін, враховувати реальні потреби та перспективи розвитку об'єктів управління з урахуванням взаємовпливу суб'єктів управління.

До загальних закономірностей управління, яке здійснюється як на мікро-,

так і на макрорівні, відносять:

– *спеціалізацію управління*, сутність якої полягає в розподілі функцій між різними виконавцями, що позитивно впливає на рівень професіоналізму, продуктивність праці та ефективність управління;

Спеціалізація (лат. *specialis* – особливий) – форма суспільного поділу праці та її раціональної організації за окремими напрямками діяльності; відображає процес зосередження діяльності на відносно вузьких напрямках, окремих технологічних операціях у самостійних галузях.

Спеціалізація – діалектична єдність двох протилежних процесів: диференціації, як розкладу процесу на окремі складові й концентрації, як об'єднання однорідних операцій [1].

– *інтеграцію управління*, що означає координацію окремих стадій управління на основі можливостей ієрархічної системи, тобто внутрішніх операцій і регламентів;

Інтеграція (*integrum* – ціле, лат. *integratio* – відновлення) – поєднання, взаємопроникнення. Це процес об'єднання будь-яких елементів (частин) в одне ціле [2].

– *необхідну і достатню централізацію управління*, що припускає, з одного боку, централізоване і сконцентроване управління, а з іншого – передбачає передачу окремих функцій управління на нижчий рівень. Об'єктивно система управління має централізовану форму, однак передача повноважень на нижчий рівень управління стимулює ініціативу підлеглих, сприяє об'єктивізації прийняття управлінських рішень;

Централізація – зосередження управління в одному центрі, в одних руках, в одному місці; створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки, при цьому вищі рівні володіють визначальними повноваженнями у прийнятті рішень, а самі ці рішення є обов'язковими для нижніх рівнів [3].

– *демократизацію управління*, яка означає, що управління буде ефективним лише у тому випадку, якщо воно відповідатиме інтересам людей. Для цього необхідно щоб управління було не тільки професійним, але й демократичним. Цей закон розглядає взаємовідносини між людьми в колективі, співвіднесення влади та підлеглості;

Демократизація (від давньогрецького *δημοκρατία* – «влада народу») – процес впровадження демократичних принципів в політичну систему, культуру, управління, стиль життя тощо [4].

– *пропорційність управління* необхідна в організації для раціонального розподілу повноважень, як однієї з умов високої продуктивності праці.

Пропорційність як закономірність управління стосується усієї системи управління. Кожна служба управління за обсягом повноважень і технічними можливостями має бути здатною виконувати свої функціональні задачі для забезпечення ефективності функціонування системи управління в цілому.

***Пропорційність** – забезпечення розумного балансу публічних інтересів на різних рівнях управління, а також відповідності задач і ресурсів, що дозволяє досягти компромісу між цілями державного впливу та засобами їх досягнення.*

Найбільш характерними особливостями розвитку соціальних систем, які мають бути враховані в публічному управлінні є їх здатність до **самоорганізації та саморозвитку**. **Самоорганізація** – це процес упорядкування внутрішньої структури системи, матеріальних, інформаційних, фінансових та інших потоків, що через неї проходять. **Самоорганізація** забезпечує стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалого періоду зміни стану системи.

Найбільше значення мають такі прояви самоорганізації системи:

а) єдність принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління;

б) спорідненість організаційних форм елементів системи;

в) взаємозалежність основних функцій і методів управління.

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

Саморозвиток – внутрішньо необхідна трансформація (зміна) системи, викликана її протиріччями. У публічному управлінні при прийнятті адміністративних та інших рішень має бути враховано, що вказані закономірності функціонування систем є суперечливими: якщо самоорганізація спрямована на упорядкування системи, забезпечує її стійкість, то саморозвиток сприяє зміні певних характеристик. Отже, здійснюючи управлінські функції в соціальній сфері, представники публічної влади повинні розуміти, що рішення, спрямовані на забезпечення якісних змін об'єкта управління (наприклад, щодо диверсифікації джерел енергопостачання) неминуче приведуть до порушення стійкості не лише енергетичної, а й усієї економічної системи. У зв'язку з цим мають бути передбачені відповідні компенсатори, як-то: розроблена мотивація до енергозаощадження, виділені кошти на закупівлю технологій, запроваджена економічна підтримка населення тощо.

Процес накопичення змін у соціальних системах та їх перетворення (організаційне, структурне, функціональне тощо) має ґрунтуватися на певній енергетичній основі, яка частково може формуватися за рахунок потенціалу самої системи, а частково – за рахунок притоку енергії ззовні (ресурси, технології, кваліфіковані працівники, грошові кошти тощо).

Отже, ще однією закономірністю функціонування соціальних систем є їх **відкритість**, яка забезпечує притік енергії (інформації) ззовні та обумовлює здатність до розвитку. Врахування в публічному управлінні цієї закономірності існування систем має виражатися в тому, що, по-перше, всі соціальні утворення (групи) як-то: сім'я, робочий колектив, партія, громадська організація, адміністративне утворення, країна тощо повинні мати інформаційний і матеріальний обмін із зовнішнім середовищем, а по-друге, вони повинні взаємодіяти між собою таким чином, щоб підсилювати взаємодію, а не руйнувати її. Звідси: усі адміністративні заборони, що стосуються перетину кордону товарами, робочою силою тощо, ембарго, розрив торгових і дипломатичних відносин є перешкодою для розвитку системи.

Такою перешкодою можуть виступати також: імперативний мандат, який стримує свободу висловлювань всередині партії, закритість професійних об'єднань, створення елітних клубів, шкіл тощо за майновим або іншим цензами, кастовість (клановість) суспільства. Політика, що сприяє формуванню закритості, породжує конфлікт інтересів, інколи антагоністичний, а це приводить до втрати цілісності системи. Протилежною політикою є політика згуртованості, яка, на думку провідного експерта з децентралізації А. Ф. Ткачука, «...є інтегральним терміном, який поглинає у собі і солідарність, і близькість, і єдність, і бажання прийти на допомогу» [5]. Згідно вказаної закономірності поступово формуються й такі принципи публічного адміністрування як **прозорість і відкритість**.

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

Слід наголосити, що публічне управління (таке, що стосується суспільних справ) є соціальним управлінням, тобто у цій сфері і суб'єкт, і об'єкт управління представлені людиною. Отже, в управлінських системах, що функціонують у соціальному середовищі, головним є людський фактор, який визначає характер управління, його мету, завдання, механізми і методи здійснення. *Антропосуб'єктність і антропоцентризм публічного управління є закономірністю соціального управління, яке має ряд ознак:*

- 1) соціальне управління завжди присутнє там, де виникає спільна діяльність людей;
- 2) головне призначення соціального управління полягає у здійсненні регулятивного впливу на поведінку учасників спільної діяльності;

3) функції соціального управління (координація, узгодження, планування, контроль, нагляд, примус) реалізуються в рамках певного типу суспільних відносин;

4) внаслідок соціально-управлінських впливів виникають суспільні відносини владно-вольового характеру (підлеглості, насильства, розпорядництва, підзвітності тощо);

5) соціальне управління характерне лише для людської діяльності.

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

Громадські рухи у публічній сфері за своїм управлінським впливом дещо вирізняються з-поміж інших суб’єктів управління. Громадське управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має головним чином морально-організаційний характер. Відмінності між державним і громадським управлінням не перешкоджають зростанню взаємодії органів держави і громадських організацій, в якій держава відіграє провідну роль. **Провідна роль державного управління** у розв’язанні завдань, що стоять перед суспільством, – об’єктивна закономірність і одна з найважливіших умов реалізації волевиявлення народу.

Розвиток народовладдя пов’язаний із **децентралізацією** державної влади, що є відображенням **закономірного** ускладнення соціальних систем, трансформація яких здійснюється у напрямі від простого до складного, від нижчого до вищого. Терміном «**децентралізація**» позначають передачу функцій управління від центральних органів влади органам місцевого самоврядування; розширення сфери повноважень органів управління нижчого рівня за рахунок органів управління вищого рівня; делегування окремих функцій держави приватному сектору економіки. Процес децентралізації – «... це реструктуризація або реорганізація влади, внаслідок якої виникає система спільної відповідальності установ на всіх рівнях управління (центральному, регіональному, місцевому) відповідно до принципу субсидіарності, що підвищує якість і ефективність системи управління та можливість участі народу в прийнятті економічних, соціальних, політичних рішень і забезпечує таким способом прозорість та оперативність втілення цих рішень у життя» [6]. Інтенсифікація зусиль у напрямі децентралізації влади була пов’язана із прийняттям у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Децентралізація має два важливих політичних наслідки. По-перше, вона сприяє появі політичних лідерів на місцях, у яких з’явилася мотивація надавати мешканцям своїх громад якісні послуги, щоб перейти на вищий рівень управління. По-друге, розширення впливу місцевої влади на більшість аспектів повсякденного життя позбавить виборців можливості винуватити у проблемах когось, крім вибраних ними місцевих чиновників.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування і може бути охарактеризована з різних сторін:

- децентралізація державного управління в широкому розумінні характеризує відносини держави з громадянським суспільством та людиною, а у вузькому – між органами влади, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях;
- децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно, тобто одночасно у відносинах держава- громадянське суспільство, органи влади – людина, державна виконавча влада – місцеве самоврядування, керівництво установи – структурні підрозділи, керівник – підлеглі;
- процес децентралізації має охопити виконання загальних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень;
- практичне досягнення оптимального співвідношення централізації і децентралізації потребує ретельного обґрунтування змісту управління певними сферами життєдіяльності суспільства.

На думку вітчизняних і зарубіжних фахівців, для здійснення децентралізації необхідний ряд умов, а саме:

- самодостатність органів місцевого самоврядування, тобто їх економічну та організаційну готовність перебрати на себе функції центральних органів влади;
- готовність до партнерської взаємодії, що означає налаштування на співпрацю з іншими суб'єктами публічного управління, здатність до компромісу. Відсутність такої готовності є передумовою узурпації влади, але тепер уже не на центральному, а на місцевому рівні;
- вміння виявити та оцінити потреби населення, готовність до врахування інтересів усіх суспільних груп, утворених на території певної адміністративної одиниці;
- розвиненість громадської свідомості, наявність дієвих громадських організацій, яким також можуть бути передані певні функції з публічного управління, зокрема йдеться про процеси самоорганізації населення, волонтерські рухи тощо.

5.2. Форми публічного управління

Форма діяльності – уніфіковане послідовне виконання конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Термін «**форма**» походить від латинського *forma* та означає будь-який зовнішній вияв певного явища, що відображає його сутність. Зміст обумовлює форму, а форма є змістовною. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління то *форми управління* – це шляхи

здійснення такого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [7]. У науковій літературі використовують декілька класифікацій форм управлінської діяльності. Зокрема виділяють такі різновиди форм управлінської діяльності: *нормативно-правові* (становлення норм права); *договірні* (застосування норм права); *організаційні* (регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади); *дорадчі* (позаапаратна діяльність) (рис. 5.1).

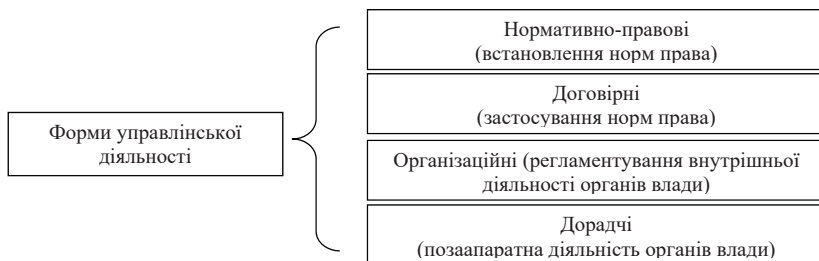


Рис. 5.1. Форми управлінської діяльності в публічній сфері

Нормативно-правові форми публічного управління пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта й об'єкта державного управління, – законів, указів, постанов, розпоряджень рішень, положень, інструкцій, правил, порядку, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на заздалегідь не визначене широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), невизначений термін часу та наперед не значені умови (рис. 5.2).

Усі форми управлінської діяльності певним чином опосередковані правом і знаходять своє закріплення в нормативних актах. Отже, будь-які управлінські дії органів державної влади мають бути в обов'язковому порядку нормативно врегульовані, особливо якщо вони стосуються зовнішнього управління. Наприклад, функція добору, розміщення, підготовки кадрів реалізується через такі форми управлінської діяльності, як призначення (обрання на посаду), заміщення посади за конкурсом, контрактом, проведення атестації службовців тощо [8]. Тобто, реалізація функції забезпечення органу виконавчої влади кадрами реалізується через таку форму управлінської діяльності, як видання відповідного нормативного акту.

Таким чином, *правовий акт управління – засноване на законі однобічне юридичне владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, що спрямовано на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади.*

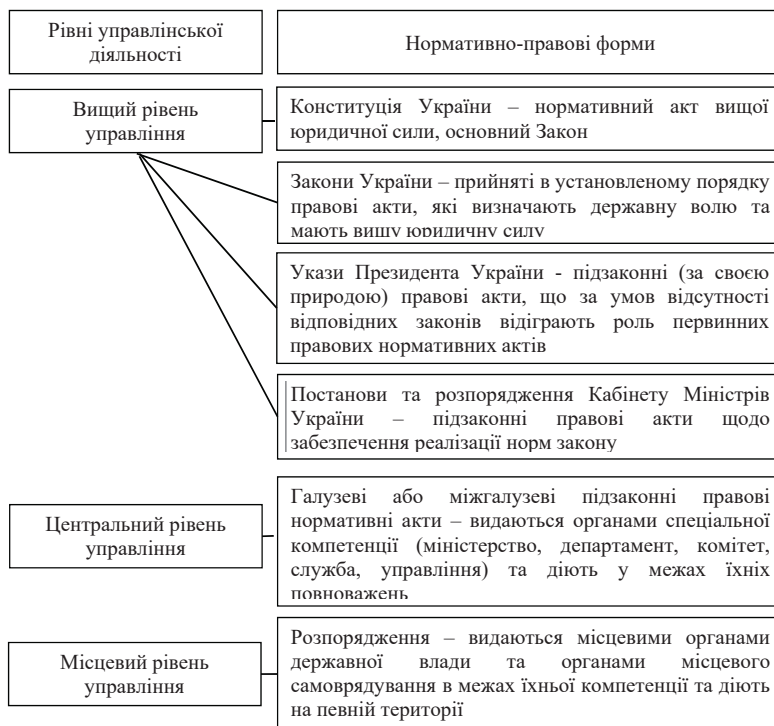


Рис. 5.2. Нормативно-правові форми публічного управління

До договірних форм (форм застосування норм права) відповідно до компетенції органу влади, належать процедури підготовки, укладання та підписання документів щодо здійснення спільних дій та їх унормування: угоди, договори, контракти тощо (рис. 5.3). Дослідники наголошують на тому, що «...реалізація юридичних норм є не тільки основним завершальним етапом правового регулювання суспільних відносин, але й саме на цій стадії відбувається перевтілення правил поведінки в життя, тобто норми права починають практично діяти на стадії реалізації, без якої їх існування позбавлено сенсу» [9, с. 7]. За характером дій суб'єктів, ступеня їх активності і спрямованості виділяють *виконання, дотримання, використання і застосування* правових норм. Перші три виступають формами безпосередньої правореалізації, застосування, навпаки, здійснюється лише за участю спеціально уповноважених органів держави.

Таким чином, розрізняють три основні форми реалізації права:

... *використання* – це форма реалізації уповноважуючих норм, змістом якої є активна поведінка суб'єктів, що вчиняється за їх власним бажанням.

(Наприклад: реалізація права на освіту, договір дарування, заява про звільнення з роботи, права власності);

... *виконання* – це форма реалізації зобов’язуючих норм, змістом якої є вчинення дій, що вимагаються юридичними приписами, тобто виконання покладених обов’язків. (Наприклад: виконання батьками обов’язків щодо утримання неповнолітніх, сплата податків, договірні зобов’язання);

... *дотримання* – це форма реалізації забороняючих норм, змістом якої є утримання суб’єкта від порушення заборон, які містяться у правових нормах. (Наприклад: не порушувати правила дорожнього руху.)

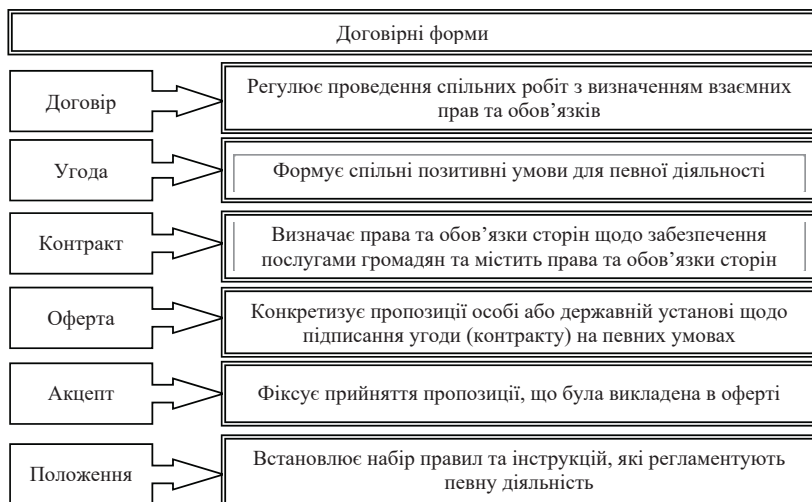


Рис. 5.3. Договірні форми здійснення публічного управління

До організаційних форм, що регламентують роботу апарату та налагодження взаємодії з керованими об’єктами належать: розподіл службових обов’язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз’яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад, що викладаються у відповідних документах (рис. 5.4).

Організаційні форми не спричиняють настання юридичних наслідків у сфері публічного управління, що, однак, не підтверджує їх неспроможності встановлювати, змінювати і припиняти приватні правовідносини. Організаційні форми менше регламентовані, що не спричиняє прямих юридичних наслідків (наради, консультації). Тут владним суб’єктам надається широка можливість самостійного вибору форм їх діяльності.

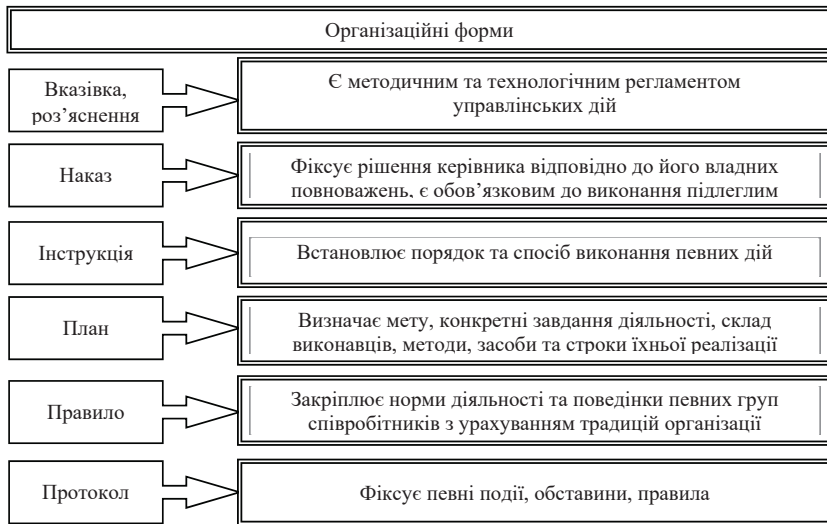


Рис. 5.4. Організаційні форми внутрішнього регламентування роботи апарату управління

Дорадчі форми позаапаратної діяльності включають: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування громадян з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, що супроводжується відповідним документуванням (рис. 5.5).

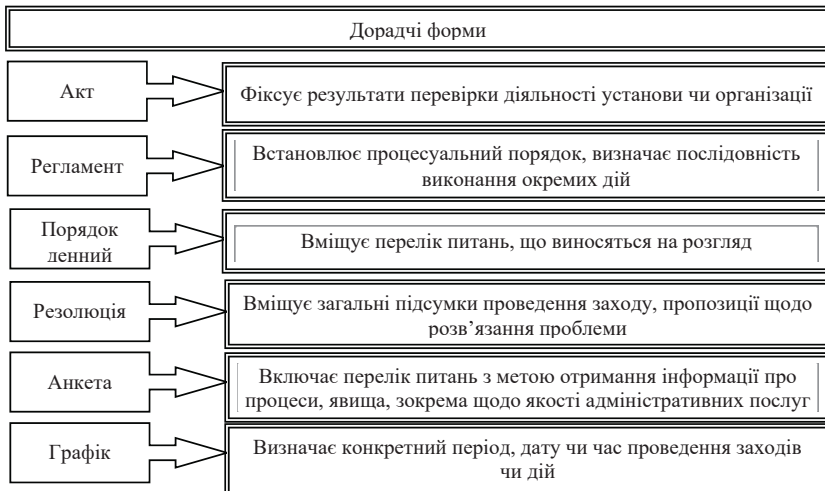


Рис. 5.5. Дорадчі форми публічного управління

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності визначають ступінь демократичності стилю взаємодії з керованими об'єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що надаються адміністрацією, дозволяють розповсюджувати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій мають аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно шукати найкращих шляхів вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.

5.3. Стилi і методи публічного управління

Стиль управління, у тому числі й пов'язаний із виконанням адміністративних функцій – це манера поведінки керівника щодо підлеглих, яка визначає характер управлінського впливу на підлеглих. *Манера поведінки керівника формується під впливом багатьох факторів, які постійно змінюються. Основними з них є:*

- особисті якості керівника;
- особисті якості підлеглих;
- поставлені цілі та завдання, що виконуються;
- умови виконання завдань.

Унаслідок значної детермінованості, встановити чіткі межі між стилями важко, тому стиль конкретного керівника чи органу управління розглядається як позиція в певному континуумі. У науковій літературі відомі декілька континуумів стилів управління.

Автократично-ліберальний континуум побудований на дихотомії поганий працівник (теорія *X*) – хороший працівник (теорія *Y*). За теорією *X* працівники за своєю природою є лінивими, тому їх треба примушувати до роботи, спонукати, мотивувати, контролювати та карати. Ці функції складають основу автократичного управління при якому:

- повноваження гранично централізовані;
- робота підлеглих максимально структурована;
- свобода підлеглих щодо прийняття рішень максимально обмежена;
- поведінка підлеглих суворо регламентована.

За теорією *Y* працівники вбачаються працьовитими та відповідальними, здатними до самоконтролю, а тому завданням керівника є не примус, а спрямування діяльності підлеглих.

Стиль керування, при якому підлеглі мають більше свободи щодо прийняття рішень називається ліберальним.

Автократично-ліберальний континуум стилів управління наведено на рис. 5.6.

Для ліберального стилю управління характерними є:

- високий ступінь децентралізації повноважень;
- активна участь підлеглих у прийнятті рішень;
- хороша комунікація між керівниками і підлеглими;
- широке використання заохочень.

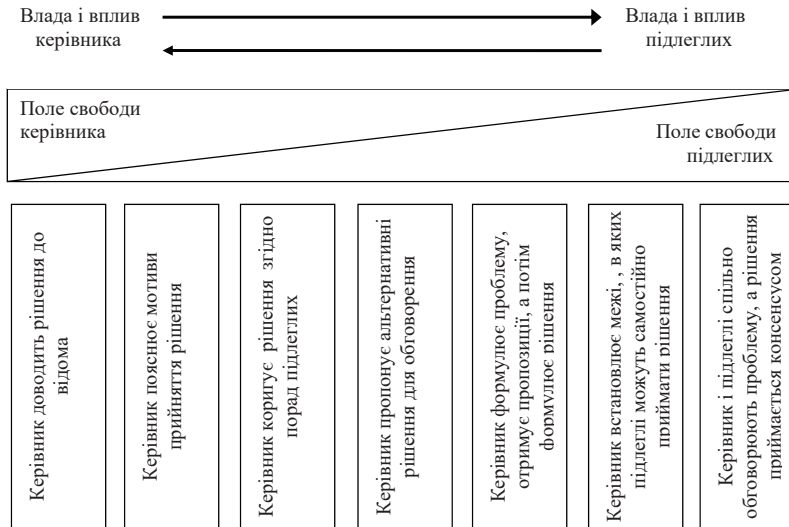


Рис. 5.6. Авторитарно-ліберальний континуум стилів управління

Континуум стилів управління Р. Лайкерта враховує спрямованість стилів керування, а саме:

- стиль управління, зосереджений на роботі;
- стиль управління, зосереджений на людині.

Р. Лайкерт зробив висновок, що стиль, зорієнтований на підлеглого, майже завжди сприяв підвищенню продуктивності праці, на основі проведених досліджень він виділив чотири базових стилі управління:

- експлуататорсько-авторитарний;
- прихильно – авторитарний;
- консультативно-демократичний;
- партисипативно- демократичний.

Двовимірний континуум стилів управління побудовано на основі не протиставлення стилів, зорієнтованих на роботу або на підлеглого, а поєднання. Р. Блейком і Дж. Мутоном завдяки такому поєднанню було виділено п'ять основних стилів управління, проміжні ж варіанти, на їх думку, не мають яскраво виражених особливостей, а тому не варті ідентифікації. Такими стилями є:

- бідність управління, тобто мінімальні зусилля керівника, як і забезпечують виконання мінімуму заходів;
- клубне управління, стиль, спрямований на створення приязного, комфортного мікроклімату в колективі;
- управління справами, що передбачає мінімальне зосередження на

проблемах людини і націленість на виконання поставлених задач;

- партисипативне управління ґрунтується на колективній співпраці і залученні підлеглих до прийняття рішень;

- ситуативне управління, ознакою якого є балансування методом адміністративного, економічного та психологічного характеру з метою отримання необхідного результату.

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

До основних чинників формування стилю державно управлінської діяльності слід зарахувати:

- ступінь складності вирішуваних завдань;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав і свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади.

Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності. Поступово він сам стає продуктом стилю, корегуючи власну поведінку відповідно до прийнятих норм. Сприяти оновленню стилю на індивідуальному рівні повинне комплексне вдосконалення всіх характеристик учасників державно-управлінської діяльності з метою виявлення їхніх слабких місць.

Організаційний рівень державноуправлінської діяльності характеризується переважно міжвідомчими зв'язками всередині владного апарату держави. Даний тип зв'язків, розглядаючи окремих орган державного управління або місцевого самоврядування як великий колектив, за змістом є міжгруповим. Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного. Важливої ролі на даному рівні набуває такий чинник, як специфіка діяльності державноуправлінської структури. Наприклад, військові та правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, суворою службовою

субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівникові. У свою чергу, діяльність як воєнізованих, так і цивільних органів державного управління здійснюється в межах норм чинного законодавства, які регулюють та впорядковують складний процес державноуправлінських відносин.

Однак правова регламентація державноуправлінської діяльності є хоча й необхідною, але явно недостатньою складовою ефективного управління. Внутрішньовідомчі кодекси честі державних службовців та працівників податкової адміністрації, що існують на даний момент, також кардинально не впливають на реальний стан проблеми покращення взаємозв'язків між об'єктами та суб'єктами управлінської діяльності. Досі залишається неподоланою проблема зміни владно-підлеглого уявлення державних службовців про характер управлінських відносин, що, врешті, веде до зниження авторитету відповідних служб, проявів нігілізму суб'єктами управління.

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

За цим критерієм розрізняють:

- а) добровільні методи;
- б) змішані методи;
- в) примусові методи.

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

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

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

Примусові або **директивні** методи включають у себе ті, що скеровують діяльність організацій чи окремих осіб у певному напрямку так, що останнім не залишається свободи для вибору. Оскільки примус є компетенцією держави, то ці методи використовуються, переважно, у тій сфері публічного

адміністрування, яка належить державі. Примусові методи, серед яких розрізняють: дозволи, заборони, обмеження, регламенти, застереження тощо складають основну частку адміністративної роботи.

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

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

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

Соціальне регулювання має більш пізні походження і застосовується у сфері охорони здоров'я, освіти, безпеки та соціальної поведінки. Сюди можна віднести регулювання умов праці, підтримка людей, що втратили працездатність, заборона дискримінації за расовими, статевими та іншими ознаками, забезпечення рівного доступу до освіти, встановлення норм шуму, заборона паління у громадських місцях, обмеження щодо утримання домашніх тварин тощо. Соціальне регулювання спрямоване на забезпечення фізичного та морального благополуччя громадян, економічне – на підтримання матеріального добробуту.

Державне адміністрування має ряд переваг:

1. Потребує менше інформації та часу для прийняття рішення, оскільки не потребує попереднього вивчення уподобань населення.
2. Заборона небажаної діяльності (порнографія, наркобізнес, проституція) є більш ефективною ніж розробка заходів щодо зважання здійсненню такої діяльності.
3. Чітко встановлена мета у порівнянні з діяльністю добровільних об'єднань.
4. Завдяки вираженій цільовій спрямованості діяльність легше контролювати та планувати.

5. Є найбільш ефективним засобом у випадках, коли необхідно швидко зреагувати (заборона в'їзду до лісу під час спеки, введення комендантської години, перекриття вулиць тощо).

6. Адміністрування є дешевшим засобом ніж субсидії чи використання податкових пільг.

Недоліки методів державного адміністрування:

1. Економічні обмеження та заборони можуть привести до небажаних наслідків – зменшення виробництва та підвищення цін.

2. Надмірні обмеження шкодять підприємницькій ініціативі та ініціативній діяльності.

3. Встановлення стандартів обмежує діяльність щодо підвищення якості або не враховує всі умови, що приводить до їх порушення.

4. Інколи неможливо застосувати регулятивний захід до кожної з небажаних дій.

Змішані методи поєднують риси добровільних і примусових:

– інформування та заклики з боку органів влади є пасивним методом впливу. Держава бере на себе лише функцію повідомлення, а прийняття рішення покладається на самих громадян;

– економічні методи (субсидії, пільги, гранти, податки, тарифи тощо) не забороняють і не обмежують діяльність, але за допомогою фінансової винагороди спрямовують її в потрібному напрямку;

– аукціон права на власність використовується у випадку виникнення необхідності запровадження ринку. Право власності отримує той, хто більше заплатить. У даному випадку відсутній адміністративний примус, але економічним методом обмежений вільний доступ до ресурсу.

За змістовною характеристикою найчастіше виділяють три групи методів:

- адміністративні;
- економічні;
- інформаційно-психологічні.

Переваги й недоліки адміністрування були викладені вище. Що стосується економічних методів, то вони спираються на врахування інтересів суб'єктів господарської діяльності щодо отримання доступу до ресурсів: ринків, конкурентних переваг, зокрема на зовнішніх ринках, а також дозволяють унеможливити або звести до мінімуму за допомогою штрафних санкцій дії, що наносять шкоду суспільству або окремому громадянину. До сукупності економічних методів включають: податки і податкові пільги, спеціальні ціни (базові, гарантовані, мінімальні тощо), експортно-імпортні тарифи, акцизи, субсидії та субвенції, гранти, державні гарантії, державні закупівлі, пені та тарифи, прямі виплати з бюджету, безоплатне надання ресурсів тощо.

Інформаційно-психологічні методи спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Психологічні методи управління надають широкий спектр засобів політичних, освітніх, і прийомів морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання,

залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Інформаційно-психологічні методи визначають напрям, способи та прийоми впливу на формування й розвиток колективу й суспільства, а також на процеси, що в них відбуваються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, інформування тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямовано на гармонійний розвиток особистостей з метою підвищення їхньої трудової активності, ефективності діяльності, вони переважно стосуються формування відносин.

Вказані методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного «розпізнання» та уникнення негативних наслідків погіршення психологічного клімату в колективі.



Завдання для самостійної роботи

1. Визначити закономірності публічного управління.
2. Порівняти зміст понять та характерні ознаки централізації та децентралізації державної влади.
3. Проаналізувати форми управлінської діяльності в публічній сфері.
4. Розкрити сутність трансформації стилів публічного управління.
5. Проаналізувати методи управління в публічній сфері.



Питання для самоперевірки

1. Поясніть у чому полягає зміст таких закономірностей розвитку соціальних систем як самоорганізація та саморозвиток?
2. Яким чином має враховуватися в публічному управлінні така закономірність як відкритість?
3. У чому полягає застосування системного підходу як закономірності публічного адміністрування?
4. Які ознаки соціального управління визначають науковці?
5. Які умови необхідні для здійснення децентралізації влади?
6. Що належить до нормативно-правових форм діяльності?
7. У чому полягає зміст договірних, організаційних і дорадчих форм адміністративної діяльності.
8. Що таке стилі управління та якими воно бувають?
9. Які чинники впливають на формування стилів державноуправлінської діяльності?
10. Як можна охарактеризувати методи публічного адміністрування за

рівнем участі держави в управлінні?



Список використаних джерел

1. Мармаза О. І. Основи теорії менеджменту. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 139 с.
2. Інтеграція. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
3. Централізація. *Словник економічних термінів*. URL: <http://epi.cc.ua/slovar-ekonomicheskikh-terminov250.html>.
4. Демократизація. *Вікіпедія*. URL: <http://surl.li/goeb>.
5. Ткачук Анатолій. Що таке згуртованість суспільства та як її вимірювати. *Інститут громадянського суспільства: офіційний сайт*. 2020. 24 листопада. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shho-take-zgurtovanist-suspilstva-ta-yak-yiyi-vymiryuvaty-anatolij-tkachuk/>.
6. Дребот Н. П., Семененко І. Б. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т. 29. №4. С. 24-27. URL: https://www.researchgate.net/publication/335592810_Reforma_decentralizacii_v_Ukraini_potocnij_stan_ta_perspektivi_rozvitku.
7. Форми управління. *Великий тлумачний словник сучасної української мови*; уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”. 2002. 1440 с.
8. Форми управлінської діяльності. URL: <https://infopedia.su/5x9ea7.html>.
9. Правозастосування: навчальний посібник. О. А. Назаренко та ін.; за заг. ред. С. Д. Гусарєва. Київ: НАВ. ФОП Маслаков. 2020. 160 с.

ТЕМА 6

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, УХВАЛЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Марно вести мову про раціональність вибору в суспільних справах,
не беручи до уваги те, які процедури є в наявності для раціонального
ранжування проблем в порядку денному суспільства, і без
врахування непрямих наслідків дій, вжитих для досягнення
конкретних цілей або розв'язання конкретних проблем.*

Герберт А. Саймон. Раціональність як процес і продукт мислення.

Питання:

- 6.1. Поняття та класифікація управлінських рішень
- 6.2. Фактори впливу на ухвалення рішень
- 6.3. Процес ухвалення та виконання управлінських рішень
- 6.4. Контроль виконання рішень та відповідальність

6.1. Поняття та класифікація управлінських рішень

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління [1].

Управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи з безлічі варіантів досягнення конкретної мети в системі менеджменту [1; 2].

При прийнятті будь-якого управлінського рішення присутні в різній мірі три компоненти: *інтуїція, судження і раціональність*. Виходячи з цього виділяють два типи рішень [3]:

- а) інтуїтивні;
- б) засновані на судженні.

Інтуїтивні рішення людей ґрунтуються на відчутті, що їхні дії є правильними. 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 основі рішень, *заснованих на судженнях*, лежать знання, поінформованість, логіка та раціональність мислення. Проте значення суджень зменшується в ситуації, коли суб'єкт управління зіштовхується з явищами і подіями, які не мали місця в минулому.

Оскільки рішення ухвалюються людьми, їх характер де термінується особистісними відмінностями менеджерів. У зв'язку з цим прийнято розрізняти *урівноважені, імпульсивні, інертні, ризиковані й обережні* рішення [3].

Урівноважені рішення ухвалюються керівниками, які критично ставляться до отриманої інформації, мають схильність її перевіряти й аналізувати та мають сформовані основоположні принципи власної діяльності.

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

Інертні рішення на основі використання існуючих поведінкових зразків, управлінських шаблонів, адміністративних обмежень. Вони не відрізняються новизною, а тому легко передбачаються.

Ризиковані рішення приймаються в умовах існування високого ступеня невизначеності ситуації. Притаманні керівникам, які впевнені в собі і не бояться брати відповідальність. Вони більше переймаються результатами діяльності, ніж збереження влади.

Обережні рішення так само приймаються в умовах невизначеності, але при цьому 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, що використовуються у процесі реалізації державноуправлінських механізмів, у науковій літературі виокремлюють поняття «державноуправлінське рішення» [2].

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 з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня.

Прикладом державноуправлінських рішень є: розробка стратегії економічного і 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 і 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 і 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 і реалізації політичних рішень. До підготовки, прийняття і реалізації адміністративних управлінських рішень залучається значна кількість фахівців, які представляють різні державні органи.

Управлінські рішення, які ухвалюють і реалізують у процесі своєї діяльності органи державної влади всіх рівнів, впроваджуються через правові та 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.

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються у процесі державного управління і не передбачають, безпосередніх юридичних наслідків. Такої форми набувають рішення, що виникають у результаті нарад, обговорень, перевірок, вивчення передового досвіду, здійснення прогнозів, розробки програм, методичних рекомендацій тощо.

Всім видам управлінських рішень притаманні такі характеристики: наявність суб’єктно-об’єктних відносин; змістовність рішення – відображення того, що слід 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, з метою підвищення їх результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їх певну класифікацію. Управлінські рішення можна класифікувати [2; 3]:

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

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

За **функціональним змістом**, тобто за відношенням до загальних функцій

управління, управлінські рішення поділяються на: *планові, організаційні, технологічні, прогнозні*.

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

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

За **причинами** виникнення управлінські рішення поділяють на:

- *ситуаційні*, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- рішення, що виникають *за приписом* (розпорядженням) вищих органів влади;
- *програмні*, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів;
- *ініціативні*, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва то варів, 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*, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За **організаційним оформленням** управлінські рішення поділяють на:

- *жорсткі*, що однозначно задають подальший шлях їх втілення;
- *орієнтовні*, що визначають напрямок розвитку системи;
- *гнучкі*, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи;
- *нормативні*, що задають параметри протікання процесів у системі.

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

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

До управлінських рішень висувається низка вимог, зокрема:

- усестороння обґрунтованість;
- своєчасність;
- необхідна повнота змісту;
- повноважність (владність);
- узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Усестороння обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій

розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки).

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

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку. В найбільш загальній формі у правлінське рішення має охоплювати:

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

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

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає перш за все послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження і дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку. Врахування цих вимог забезпечує якість управлінських рішень. тобто рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування і розвитку соціальних систем.

6.2. Фактори впливу на ухвалення рішень

Безліч факторів впливають на зміст управлінських рішень, процедури та наслідки, оскільки ухвалюються вони людьми і впливають на їхнє життя. Усі фактори, що впливають на процес ухвалення управлінських рішень розподіляють на об'єктивні, що не залежать від волі людини і суб'єктивні, що виражають особисті погляди і міркування керівників.

Об'єктивні фактори є основою для оцінки варіантів управлінських рішень і визначення можливості застосування того чи іншого варіанту. Об'єктивність факторів є відносною, оскільки вона визначається обсягом і достовірністю інформації про поточну ситуацію, а також своєчасністю її отримання та інтерпретацією. Очевидно, що більший обсяг і достовірність накопиченої інформації дають можливість точніше передбачити наслідки реалізації управлінського рішення. У всякому випадку, врахування об'єктивних факторів сприяє не лише зростанню прозорості процесів публічного управління, але й позитивно впливає на кількість регуляторних актів – їх стає менше. В Україні поступово зростає відкритість даних та інформації, які лежать в основі ухвалення рішень на різних рівнях публічного управління, що дає можливість залучати до процедур розробки рішень громадськість.

Використання електронних торгів, відкритість бюджетів дали можливість контролювати бюджетні витрати та дещо знизити корупційні ризики.

Суб'єктивні фактори визначаються соціально-психологічними характеристиками людей: їх життєвими пріоритетами, цінностями, традиціями, звичками, особистісними рисами тощо. Сукупність суб'єктивних факторів обумовлюють характер безпосередньо рішень, які можуть бути виваженими чи імпульсивними, консервативними або ризикованими, далекоглядними чи реактивними.

Наявність впливу суб'єктивних факторів обумовлює виникнення своєрідних психологічних пасток:

1) *пастка «прив'язки рішення»* виникає при прийнятті рішення під впливом авторитету певної людини або залежності від неї, тому необхідно аналізувати різні варіанти рішень, враховувати думки різних людей щоб уникнути «прив'язки» до єдиної точки зору;

2) *пастка збереження поточного стану* обумовлена небажанням виходити із зони комфорту, освоювати нові навички, навіть якщо вони додають суттєвих переваг. Зміни ідентифікуються як «краще – ворог хорошого», тому для обговорення варіантів рішень варто залучати людей новаторського мислення, які не бояться брати на себе ініціативу;

3) *пастка минулих зусиль* формується за бажання виправдати раніше зроблений вибір, навіть якщо він вже втратив сенс. Пастка минулих зусиль долається зміною керівництва та притоком нових кадрів;

4) *пастка підтверджуючих доказів* є результатом психологічного ефекту вибору доказів, які підтверджують точку зору людини, а не спростовують її: Оминається така пастка надзвичайно складно і часто породжує управлінські помилки.

Розрізняють і інші фактори впливу на процес ухвалення рішень, найхарактернішими з яких є:

1. *Особиста оцінка ситуації керівником.* Суб'єктивна оцінка наслідків або вигоди від реалізації рішення, система цінностей керівника мають великий вплив на процедури прийняття рішень, навіть якщо вони суттєво формалізовані. Кожна людина має особисту систему світоглядних поглядів, що обумовлює її дії та впливає на зміст рішень, які вона приймає.

2. *Обставини ухвалення рішень.* Рішення ухвалюються за різних життєвих обставин, що визначає ступінь їх ризику. Умови, які складаються при ухваленні рішень, можуть бути визначеними та невизначеними. Умови визначеності характеризуються тим, що керівник точно знає результати кожного з альтернативних варіантів. Умови невизначеності – це випадки, коли неможливо оцінити вірогідність настання передбачуваних результатів. Як правило це рішення, яке приймаються в обставинах, що досить швидко змінюються. В умовах невизначеності, які здебільшого супроводжують процес ухвалення рішень, керівник намагається отримати додаткову інформацію, щоб прояснити ситуацію, але зазвичай діє відповідно до набутого досвіду.

3. *Інформаційні обмеження.* Інформації, необхідної для ухвалення

рішення, завжди не вистачає або вона недостовірна, або занадто дорога. Тому досить часто суттєвої вигоди від отримання додаткової інформації не спостерігається, особливо якщо це стосується повсякденних повторювальних рішень.

4. *Ступінь важливості рішення та його терміновість.* Зазвичай найважливіші рішення є й найбільш терміновими. При ухваленні рішень в умовах цейтноту, їх ризикованість зростає. Окрім цього необхідно враховувати, що з тривалістю часу змінюється і ситуація, тому рішення потрібно ухвалювати та впроваджувати в життя, доки інформація, на якій воно ґрунтується є актуальною і точною. Про рішення, несинхронізовані у часі, говорять: «Поїзд відійшов», тобто рішення запізнилося і нічого не вирішує.

5. *Негативні наслідки.* Невизначеність умов, в яких ухвалюються рішення, і непередбачуваність результатів їх впровадження досить часто приводить до появи неочікуваних негативних ефектів. Розв'язання однієї проблеми може породжувати появу інших. Наприклад, заходи щодо подолання безпритульності собак і кішок у багатьох європейських містах мають своїм наслідком неконтрольоване розмноження гризунів, з якими набагато важче боротися, ніж з вуличними тваринами. Негативні наслідки обумовлюють зростання консерватизму при ухваленні управлінських рішень.

6. *Взаємозалежність рішень.* Публічне управління завжди пов'язане з необхідністю вирішувати сотні взаємозалежних завдань і ухваленням безлічі рішень, які є менш важливими, але які обумовлюють досягнення головної мети. Тому важливо усвідомлювати, як саме взаємодіють рішення в процесі управління, чи не є вони суперечливими і чи не створюють вони правові колізії.

Для того, щоб рішення були більш реалістичними, необхідно виявити наявні обмеження. До них можна віднести внутрішні ресурси установ публічної сфери (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, необхідно 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 управлінці керуються системою норм і нормативів, з якими можна порівняти альтернативне рішення. Норми, як правило, обмежують вибір критеріїв, тому що керівник не може змінити трактування того чи іншого закону, що звужує діяльність в ухваленні рішення. До числа обмежень можна також віднести відсутність достатнього досвіду і кваліфікації, наявність гострої конкуренції й ін.

При цьому необхідно пам'ятати, що ефективність ухвалення рішення на середньому і нижньому рівнях управління багато в чому визначається повноваженнями, що їм делегувала вища ланка управління. Таким чином, повноваження при ухваленні управлінського рішення також служать своєрідними обмеженнями. Крім цього, труднощами процесу вироблення управлінських

рішень є: обмеження вільного і всебічного аналізу всіх можливих варіантів рішень і 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

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. Проте, висока згуртованість групи, що 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 рівні погляди й позиції, вміють їх обстоювати.

Голосування за принципом більшості є одним із найбільш поширених способів 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 значно складніше, ніж голосуванням за більшістю голосів. Для цього є необхідним хоча б частковий збіг інтересів, а також наявність спільної або вищої цінності.

Необхідною умовою ефективного управління є організація дієвого контролю за виконанням рішень. Відсутність такого контролю призводить до того, що навіть усебічно продумані та обґрунтовані рішення нерідко залишаються лише на папері («у сфері чистого мислення») і не знімають гостроти наявних проблем. Проте контроль не повинен перетворюватися на потік всіяких 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 їх 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 необхідні в будь-якій політичній системі. Проте життя переконливо довело, що неможливо правильно і своєчасно вирішувати всі питання з одного центру. За часів командно-адміністративної системи під прикриттям принципу «демократичного централізму» управління 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 вимагає вироблення механізмів включення в управлінські процеси народу, розкриття

його ініціативи, що дасть відчутний імпульс радикальному оновленню суспільства.

6.3. Процес ухвалення та виконання управлінських рішень

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

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

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

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

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасно локальних нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини підлеглих та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозицій 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.

У свою чергу **інформаційно-аналітичне забезпечення** є комплексом робіт зі збирання, обробки та 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 як адміністративний аудит та контролінг.

Організаційне забезпечення – це сукупність технологічних норм, стандартів організаційно-розпорядчого, техніко-економічного та 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.

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

Консультативно-дорадче забезпечення дозволяє 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.

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

Проблеми, що вирішуються у процесі управління, прийнято поділяти на такі три основні типи: добре структуровані, в яких прослідковуються суттєві залежності між елементами, що можуть бути відображені через кількісні показники; слабо структуровані – це проблеми, які містять елементи як якісного, так і 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 їх вирішення.

Так, під час вирішення добре структурованих проблем доцільним є використання такого методологічного прийому, як дослідження операцій, який передбачає розроблення моделей відповідних ситуацій та застосування кількісних методів їх аналізу. Серед основних завдань дослідження операцій такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних розмірів ресурсів за умови, що зберігання вимагає певних затрат; завдання обслуговування які потребують встановлення певної послідовності; вибір маршруту та впорядкування робіт у часі; завдання, 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 використовуються на практиці, слід 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.

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

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

Побудова дерева цілей передбачає формування їх чіткої ієрархії з використанням як кількісних, так і 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. З метою 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 мережевих графіків. Серед методів мережевого планування найвідомішим є метод критичного шляху та метод оцінки і перегляду планів.

При нормативному прогнозуванні використовуються методи побудови горизонтальних та вертикальних матриць. Метод горизонтальних матриць застосовується для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонуються для дослідження цілей, а також для оптимального розподілу ресурсів при заданих обмеженнях. У двовимірній матриці один її вимір може відображати основні проблеми, а другий – ресурси для їх вирішення. У тривимірній матриці один вимір може бути цілями, другий – ресурсами, третій – часом виконання. Вертикальні матриці рішень призначені для досліджень переміщення технологій по вертикалі.

Серед емпіричних методів найбільш поширеними є методи стандартизації

(розроблення і впровадження стандартів) і типізації (розроблення і впровадження типових організаційних структур управління, типових штатів адміністративних служб тощо).

З метою 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. Базуючись на результатах техніко-економічного та статистичного аналізу з певними висновками сценарій забезпечує формування інформаційної бази, на якій здійснюється подальше прогнозування та планування розв'язання певної проблеми.

У державному управлінні для оцінки альтернатив під час прийняття управлінських рішень широко використовуються методи індивідуальної та колективної експертних оцінок (інтерв'ю, аналогів, написання сценаріїв, колективної експертної оцінки, колективної генерації ідей («мозкового штурму»), метод Дельфі та ін.).

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

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

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

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

6.4. Контроль виконання рішень та відповідальність

Організація виконання управлінських рішень має вирішальне значення для досягнення поставлених цілей. Безпідставно вважати, що лише прийняття хорошого рішення може автоматично привести до його втілення і змінити життя на краще.

***Виконання управлінського рішення** – це процес перманентного вирішення типових, повторюваних і нових завдань, що піддаються нормативному регулюванню [5].*

Головним завданням організації виконання управлінських рішень слід вважати мобілізацію зусиль виконавців, забезпечення творчої їх роботи, встановлення суворої відповідальності за належне втілення в життя поставлених цілей.

Організаційне забезпечення виконання рішень можна розділити на

декілька етапів:

- 1) підбір, розстановка виконавців, забезпечення умов їх діяльності;
- 2) оцінка ходу виконання рішення;
- 3) облік і оцінка результатів виконання управлінського рішення.

На *першому* етапі осмислюються і обговорюються стратегічно важливі питання, визначаються засоби і способи виконання рішення, формуються конкретні завдання. Потім підбираються виконавці, визначаються їх функціональні обов'язки, проводиться навчання, оскільки в розпорядженні керівників не завжди є достатня кількість кваліфікованих спеціалістів. Зважаючи на важливість питань кадрового забезпечення служб органів публічного управління на усіх стадіях прийняття, виконання та контролю виконання рішень, Національне агентство України з питань державної служби здійснює методичну підтримку служб управління персоналом відповідно до підпункту 1 пункту 3 Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500 [6]. Добір і відбір персоналу за компетентісними ознаками має поєднуватися з дисциплінарними вимогами та формуванням зацікавленості співробітників в успішній реалізації рішень. На цій стадії створюються також основні правові, організаційні та матеріально-технічні умови для успішного здійснення рішення. Виконавці мають бути ознайомлені зі своїми правами і повноваженнями, посадовими інструкціями та показниками оцінювання їх діяльності, системою заохочень і відповідальності.

Беручи до уваги сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, організація роботи з кадровим резервом суттєво переглядається, зокрема шляхом удосконалення навчальних програм, впровадження та впровадження нових інноваційних форм підвищення рівня професійної компетентності як самих державних службовців, так і осіб, зарахованих до кадрового резерву. При цьому використовується зарубіжний досвід та основні принципи формування кадрового резерву в зарубіжних країнах. Зокрема, рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву; об'єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів залучених до кадрового резерву; планування професійно-посадової кар'єри цивільного службовця; гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній службі.

На стадії *оцінки виконання рішення* використовують **моніторинг** (слідкування за процесом виконання рішення), **контроль** і **регулювання системи управління**.

У процесі моніторингу здійснюється систематичне відстеження стану об'єкта управління, порівнюються результати спостережень для отримання обґрунтованих уявлень про хід реалізації рішення. Моніторинг дозволяє виявити відповідність реальних процесів початковим задумам, припущенням, отримати інформацію про рівень досягнення бажаних результатів і своєчасно вносити корективи в завдання з метою попередження зриву виконання рішення.

Оскільки в ході проведення моніторингу можуть виявитися нові проблеми, непередбачені обставини, негативні тенденції в роботі окремих підрозділів, що не були раніше враховані, необхідним стає контроль і регулювання системи управління. Втручання керівників у хід виконання управлінських рішень в таких випадках може виражатися у двох основних формах: **коригування** рішення, тобто внесення уточнень, зміни ресурсного забезпечення чи виконавців, доповнення – в цілому внесення поправок до рішення, і **регулювання системи управління** шляхом зміни структури апарату, порядку роботи виконавців, їх розстановки, обсягу повноважень тощо.

Організаційне забезпечення виконання рішення завершується *обліком і оцінкою* досягнутих результатів. Для цього етапу характерним є інтенсивне використання адміністративних методів управління в межах алгоритму: «розпорядження – виконання – контроль – звіт – оцінка». Фактично, будь-яке управлінське рішення виконується «вниз», а оцінюється «нагорі». І тут слід зробити застереження, що постійний тиск «зверху» з метою домогтися бажаного результату може призвести до надмірного зростання ролі контролю. У механізмі контролю починають переважати вимоги беззаперечного виконання розпоряджень без можливості їх коригування в ході виконання. Тому у виконавців може виникнути прагнення отримати результат, передбачений розпорядженням, за всяку ціну, і якщо це не вдається – прикрасити досягнення або приховати недоліки. У таких умовах виконавців не турбують питання доречності, корисності рішення, оскільки право оцінювати результати належить суб'єктам управління вищих ієрархічних щаблів, але і вони можуть не забезпечити об'єктивне оцінювання через спотворення інформації у процесі її руху і використання.

У ході оцінювання виконання рішень виконуються ряд завдань, а саме:

- порівнюються рішення і запланований результат на основі використання статистичної інформації;
- виявляються очевидні відхилення від нормативного рішення: поява завдань, не передбачених нормами акту; невірне тлумачення завдань; втручання в компетенцію керівних органів інших суб'єктів тощо;
- встановлюються причини допущених відхилень: ними можуть бути економічні чинники, політична нестабільність, слабка організаційна робота державного органу, використання застарілих соціальних та адміністративних технологій, недостатня компетентність виконавців тощо;
- визначаються непередбачені негативні наслідки реалізації управлінського рішення;
- формуються рекомендації, заходи щодо усунення позначених відхилень і вдосконалення управлінської діяльності шляхом організаційної перебудови або уточнення структури управління, зміни порядку використання матеріально-фінансових коштів тощо;
- вносяться пропозиції щодо зміни, доповнення управлінського рішення, скасування окремих його положень.

Слід зазначити, що підсумком контролю виконання рішення має бути не

заохочення або покарання працівників (що теж необхідно), а усунення недоліків, що перешкоджають реалізації рішення.

Окремого розгляду потребують питання фінансового контролю, оскільки реалізація рішень неможлива без ресурсного забезпечення. Основними принципами здійснення фінансового контролю є:

- забезпечення законності формування та використання фінансових і матеріальних ресурсів структурними підрозділами установи публічного управління;
- дотримання критеріїв економності, доцільності та ефективності при плануванні і виконанні управлінських рішень;
- поєднання обов'язковості та гнучкості при виконанні рішення.

Науковці стверджують, що лише систематичний контроль забезпечує своєчасне і в повному обсязі виконання розпоряджень, постанов та інших управлінських рішень, сприяє чіткості в організації їх виконання, дає можливість об'єктивно оцінювати професійний рівень працівників [7].

Контроль також можна розглядати як необхідну умову своєчасного виявлення й усунення недоліків у роботі, а також причин, які їх породжують, невід'ємну частину роботи з узагальнення й поширення позитивного досвіду діяльності державних органів і організацій, органів місцевого самоврядування та їхніх підрозділів і працівників. Рівень і стан контролю відображають здатність відповідного органу публічного управління забезпечити належне здійснення державної політики. Вивчення фактичного стану справ в установі, яка підпадає під перевірку, збирання, систематизація, узагальнення та аналіз інформації про його функціонування є основним призначенням спеціальних контрольних підрозділів. Не кількість перевірок, не відмітки у звітах та інформації про їх проведення, а позитивні зміни в роботі підконтрольного об'єкта, реальне забезпечення виконання рішень, розпоряджень, планів, програм тощо складають сутність контролю. Кожна перевірка має нерозривно поєднуватися з наданням практичної допомоги тим, кого перевіряють. Керівники несуть особисту відповідальність за організацію та стан контролю на ділянках, які вони очолюють. Керівник відповідає не лише за свою особисту діяльність, але й за роботу своїх підлеглих, за стан справ в органі чи підрозділі органу виконавчої влади, в установі, організації. Тому його обов'язок – налагодити контроль з метою своєчасної оцінки реального стану справ, необхідного втручання й допомоги, використання заходів щодо виправлення становища.



Завдання для самостійної роботи

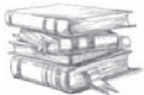
1. Охарактеризувати управлінські рішення в публічній сфері.

2. Розкрити зміст об'єктивних та суб'єктивних детермінант прийняття управлінських рішень.
3. Визначити процедури ухвалення та виконання управлінських рішень в публічній сфері.
4. Проаналізувати методи прийняття державноуправлінських рішень.
5. Визначити зміст та значення моніторингу виконання управлінських рішень.



Питання для самоперевірки

1. У чому полягає зміст поняття «управлінське рішення»? Наведіть класифікацію управлінських рішень.
2. Чим характеризується специфіка державноуправлінських рішень? Наведіть їх класифікацію.
3. Як можна охарактеризувати об'єктивні та суб'єктивні чинники впливу на прийняття управлінських рішень в публічній сфері?
4. Поясніть, як ви розумієте зміст психологічних пасток, що виникають при прийнятті управлінських рішень?
5. У чому полягає сутність організаційного забезпечення ухвалення управлінських рішень?
6. Яким є зміст правового і ресурсного забезпечення ухвалення державноуправлінських рішень?
7. У чому полягає процес виконання управлінських рішень в публічній сфері? Охарактеризуйте його етапи.
8. Які існують складові моніторингу виконання управлінських рішень?
9. Які завдання виконуються в ході моніторингу виконання управлінських рішень?



Список використаних джерел

1. Яремко І. І. Особливості прийняття та реалізації управлінських рішень в системі публічного управління. *Міжнародний науковий журнал «Грайль науки»*. 2021. №7. С. 57-61.
2. Лозинська Т. М., Тимцуник В. І., Кальниш Ю. Г. Публічне адміністрування: навч. посіб. Полтава: РВВ ПДАА, 2014. 189 с.
3. Мала Н. Т. Управлінські рішення: класифікація та процес прийняття. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2007. № 605. С. 20 – 24. URL: https://vlp.com.ua/files/04_31.pdf

4. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учб. л-ри, 2012. 383 с.

5. Методологічні аспекти прийняття управлінських рішень. Ковбасюк Ю. В. *Державне управління: навч. посіб.* К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 564 с. URL: http://e-pidruchniki.com/content/2102_112_Metodologichni_aspekti_priinyattya_upravlinskih_rishen.html.

6. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 №500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>.

7. Баюк М. І., Войт М. І., Матковський Г. В. Організація контролю в системі органів державної влади: Інформаційно-методичний матеріал. Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2013. 135 с.

ТЕМА 7

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ТА РИЗИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*Чому такими непродуманими є укази президентів,
накази директорів, закони парламентів?
Тому, що якщо їх ретельно продумувати,
вони взагалі не з'являться.*
А. І. Пригожин. Дезорганізація.

Питання:

- 7.1. Поняття невизначеності та її значення в публічному управлінні
- 7.2. Ризики в публічному управлінні та їх класифікація
- 7.3. Концепція «чорний лебідь» в публічному управлінні
- 7.4. Дефекти публічного управління

7.1. Поняття невизначеності та її значення в публічному управлінні

Чому такими непродуманими є укази президентів, накази директорів, закони парламентів? Основні причини цих організаційних дисфункцій А. Пригожин вбачає в поєднанні чотирьох факторів [1]:

- 1) посиленні взаємозалежності усіх частин і елементів системи;
- 2) накопичення організаційної складності на усіх рівнях і в усіх сферах людської діяльності;
- 3) наростання невизначеності у функціонуванні і розвитку організацій різних масштабів;
- 4) прискорення змін у світі в цілому і в середовищі організацій зокрема.

Ослаблення стійкості державних систем і зростання невизначеності в публічному управлінні пов'язані з ресурсами і процесами, які подрібнюються, перерозподіляються і обумовлюють зіткнення протилежних інтересів на різних рівнях управління. Оскільки публічне управління, так само, як і економічне, спрямоване у майбутнє, воно неминуче зіштовхується з невідомістю і породженою нею невизначеністю. Найбільш прикريم у сучасному публічному управлінні є те, що зростання невизначеності обертається погіршенням управляємості.

Невизначеність ідентифікується як відсутність знань стосовно майбутнього чи неможливість його пізнати через відсутність необхідної інформації. *Невизначеність* як наукове поняття окремими авторами трактується як непевність, сумнівність, неясність. В енциклопедичному словнику економіки та права *невизначеність* розглядається як недостатність відомостей про умови, в яких буде відбуватися економічна діяльність, вона завжди пов'язана з ризиком планування та прийняття рішень [2]. Зміст поняття «*невизначеність*» можна передати також через відносини синонімії в термінах: неточність, смутність, нечіткість, туманність, неясність, невстановленість, неконкретність, ненадійність, сумнівність тощо [там само].

Невизначеність завжди супроводжує практику публічного управління.

Дж. Джекобс, описуючи у управлінні містом, зазначає, що великі міста є гігантською лабораторією спроб і помилок, успіхів і невдач: «...ніяке мистецтво містобудування і ніяка містобудівна наука не можуть протидіяти гноїнню на все більших міських просторах... В одному за одним великих містах гниють саме ті зони, які, за теорією містобудування, гнити не повинні... а ті зони, які за теорією містобудування, мають гнити, відмовляються це робити» [3]. І. В. Понкін виділяє декілька найбільш суттєвих причин виникнення невизначеності:

- об'єктивно обумовлена обмеженість людських можливостей охоплювати, розуміти та враховувати всю різноманітність референтних факторів, точок біфуркації і можливих сценаріїв в процесі публічного управління;

- неповнота, непослідовність і неточність інформації, на основі якої розробляються, ухвалюються і реалізуються управлінські рішення;

- складність оцінки управляємості, тобто встановлення реакції об'єкта управління на управлінський вплив: ригідності (стійкості до впливу), резистентності (опору управлінському впливу), інвазії (піддаванню впливу);

- нестача необхідного часу;

- не виправдана поспішність впровадження новачків в публічне управління, бо інновації розвиваються по експоненті, а разом із цим зростає невизначеність;

- дуже низька можливість (наближена до нуля) прогнозування природних стихій та попередження техногенних катастроф.

У загальному вигляді в публічному управлінні виділяють три групи невизначеностей:

- невизначеності, пов'язані з процесами, які система публічного управління реалізує або забезпечує, або на які чинить вплив;

- невизначеності, пов'язані з середовищем і умовами, в яких система публічного управління існує і функціонує;

- невизначеності, пов'язані з людським фактором всередині системи публічного управління.

Невизначеності, пов'язані з процесами публічного управління, обумовлюються впливом випадковостей на діяльність з реалізації рішень: природно-кліматичні умови, техногенні збої, людський фактор тощо можуть привести до неочікуваних наслідків. Тому в моделях прийняття управлінських рішень передбачають наявність альтернативних варіантів вирішення управлінських задач.

Невизначеності середовища детермінуються відсутністю повної, достовірної і релевантної інформації про процеси і явища, що формують оточення об'єкта управління: конфігурація парламентської коаліції і опозиції, економічні кризи, міжнародні договори, регіональні групи впливу, демографічні та міграційні тренди тощо.

Невизначеності особистісного характеру відображають особливості світоглядних позицій окремих людей залежно від їх виховання, освіти, досвіду,

емоційного стану тощо.

Наявність невизначеностей примушує управлінські системи розвиватися, перетворюватися (через ряд адаптацій протягом тривалого періоду) таким чином, щоб пристосуватися до впливу численних зацікавлених сторін, які володіють різними обсягами ресурсів і влади. У результаті таких перетворень система управління будується на ненадійних механізмах контролю, підпадає під дію протилежних впливів, а тому втрачає здатність чітко формулювати цілі в середовищі, яке перебуває в постійному русі. І. Валлерстайн у роботі «Кінець знайомого світу: Соціологія XXI століття» пише: «...світ знаходиться на роздоріжжі... Привілейовані групи намагаються створити систему нового типу, яка заперечує рівність, але є ієрархічною та стійкою. На їх боці – переваги влади і грошей, вони володіють величезними інтелектуальними ресурсами. Вони, безумовно, здатні висунути розумні пропозиції, які можуть бути реалізовані на практиці... Але зараз система перебуває в точці біфуркації. Її розбалансованість надзвичайно велика, а напрям розвитку може бути визначений найнезначнішими факторами» [4]. Проблема невизначеності, таким чином, стає одним з фундаментальних викликів публічного управління. Перш за все, це виклик мейнстріму, пов'язаному з запитом на теорії кількісного аналізу і моделювання на їх основі соціальних процесів.

З. Бауман, підкреслюючи динаміку невизначеності, називає наш час «плинна сучасність» [5]. Цей термін автор застосовує, аналізуючи якісні трансформації структури сучасного капіталізму:

- зміну форми капіталу;
- зміну характеру функцій працівника;
- зміну форми соціальної солідарності;
- трансформацію споживання;
- зміну партнерських та міжособистісних стосунків.

1. Форма капіталу. Сучасний капіталізм, за З. Бауманом, на відміну від капіталізму початку XX століття, визначається «летючою» природою фінансового капіталу – «...екстериторіального, не маючого кордонів, змінюючого своє положення в залежності від поточної вигоди та кон'юнктури» [5, с. 151]. Такий капіталізм породжує соціальний порядок, відмінний від раціонального цілепокладання, оскільки він ґрунтується на багатстві індивідуального вибору.

2. Характер функцій працівника. Сучасний капіталізм вимагає постійної зміни зайнятості, викликаной переміщеннями капіталу в різні сфери. Перманентна перекваліфікація працівників з орієнтацією на середньострокову і короткострокову перспективи ослаблює їх зв'язок з підприємствами і подрібнює соціальний простір – він складається з невеликих груп працівників, які постійно переміщуються і погано контактують між собою. Робочі функції втрачають свій фундаменталізм і стають більш поверхневими, що є цілком прийнятним в умовах інформатизації і роботизації виробництва, і що було недопустимо в епоху промислового капіталізму.

3. Форма соціальної солідарності. Втрата традиційної стабільності

соціального життя породжує непевність, невизначеність та хиткість людських взаємодій. Людина стає незахищеною від неконтрольованих змін, а також підпадає під зростання асиметричності двох типів відповідальності – колективної та індивідуальної: колективна відповідальність скорочується, особиста – зростає.

4. Трансформація споживання. Епоха розвинутого модерну мала виробничо-створювальний характер, але при цьому не відзначалася достатком. Сучасний світ речей, товарів, послуг тощо закликає до споживання і здається фантастичний світ загального блага нарешті настав. Пропозиція величезна і лише за індивідом залишається вибір конкретного товару чи послуги, однак споживач стає жертвою нав'язаного суспільством стилю життя і не може вийти з цієї гри. Спокуса в якості інструменту впливу на масову свідомість, на думку З. Баумана, працює набагато краще, ніж палиця. Навіщо змушувати людей щось робити чи думати, коли у них вдома є телевізор [5].

5. Партнерські та міжособистісні стосунки. Індивід потребує не лише свободи вибору, яку забезпечує йому сучасне суспільство, але й хоче відчувати себе належним до групи людей, близькій йому за способом життя і світосприйняттям. У ненадійному світі люди шукають тихого прихистку: в колективі вони можуть розділити тягар відповідальності і уникнути необхідності самостійно приймати рішення. Проте, вважає З. Бауман, організація безлічі соціальних співтовариств є соціальним «глухим кутом», оскільки вони пропонують не способи вирішення проблем, а забезпечують переховування від них.

В силу названих обставин на ринку праці стрімко розвивається сегмент неякісної, низькооплачуваної, нестійкої зайнятості, яка характеризує появу нового класу – прекаріату [6]. На наших очах руйнується модель соціальної держави, а соціальну функцію публічного управління стає все важче реалізувати. Уряди сучасних держав уже не можуть виділяти більше коштів на соціальні потреби, які зростають, оскільки економіка, що забезпечувала розвиток споживання, досягла своєї межі. Можна стверджувати, що наслідком соціальної невизначеності стає послаблення соціальних зв'язків, а отже для збереження цілісності суспільства ми матимемо справу з прискоренням трансформації існуючої моделі публічного управління.

7.2. Ризики в публічному управлінні та їх класифікація

На відміну від поняття «невизначеність», категорія «ризик» найчастіше тлумачиться як ймовірність настання негативної події в результаті подолання невизначеності [7; 8; 9]. Суб'єкт, який приймає рішення, має особисте уявлення про ймовірність очікуваних подій, тобто ступінь ризику визначається на основі набутого ним досвіду.

Отже, міра ймовірності, встановлена на основі досвіду, стає відомою величиною і певною мірою послаблює наслідки невизначеності. Прогнозовані втрати, виявлення можливих факторів впливу на досягнення намічених цілей дозволяють передбачити додаткові заходи зменшення втрат чи запобігти

прояву негативних процесів. З впевненістю можна сказати, що невизначеність включає всі види ризиків, а ризик виключає невизначеність, обидві ці категорії тісно зв'язані між собою і доволі часто детермінанти невизначеності і ризику є одними й тими самими.

Відмінності між ризиками і невизначеностями наведено в табл. 7.1.

Таблиця 7. 1

Відмінність між поняттями «ризик» і «невизначеність»

Ризик	Невизначеність
1. Передбачується виникнення події	1. Майбутні обставини не передбачуються
2. Є певні уявлення про невідоме: «відоме невідоме»	2. Є непевність щодо невідомого майбутнього: «невідоме невідоме»
3. При наявності ризику створюються ресурсні резерви	3. При відсутності передбачуваності використовується потенціал управління
4. Ймовірність виникнення негативної події є вимірною.	4. Непередбачуваність виміряти не можна.

Джерело: складено автором на основі [10].

У науковій літературі відомі спроби встановити джерела виникнення ризиків і невизначеності. Усі управлінці розуміють неминучість виникнення ризиків у зв'язку з невизначеністю ситуації, а тому завжди намагаються позбутися відповідальності за те, що погано прогнозується. Колегіальність прийняття рішень в публічному управлінні, крім позитивного ефекту узгодження позицій, є ще й спробою уникнути персональної відповідальності за непередбачувані наслідки. Тому осмислення ключових факторів, що спричиняють появу ризиків і невизначеностей, сприятиме зменшенню конфліктності при встановленні відповідальності за наслідки прийнятих рішень.

До таких факторів можна віднести:

- ступінь зрозумілості процесів і явищ;
- ступінь передбачуваності змін;
- ступінь мінливості середовища;
- тривалість життєвих циклів організацій і інститутів;
- ступінь складності управлінських завдань.

І. С. Якось поділяє причини невизначеності на три групи [11]:

– причини, зумовлені складністю та багаторівневістю соціально-економічної системи. Соціально-економічна система має яскраво виражену ієрархічну, багаторівневу структуру, у середовищі якої протікають взаємовиключні процеси – частина з них спрямована на збереження елементів і взаємозв'язків системи, частина створює імпульси для видозміни елементів та порушує встановлені пропорції між ними. Це породжує невизначеність і зумовлений нею ризик, оскільки соціальні процеси неможливо передбачити і спрогнозувати;

– причини, зумовлені відсутністю вичерпної інформації при організації і плануванні розвитку об'єкта управління або неякісним суб'єктивним її аналізом. Крім того, неповнота інформації може бути економічно доцільною, оскільки витрати на її збирання, обробку, накопичення та зберігання можуть

значно перевищувати вигоди від її використання. Накопичення інформації може ускладнюватися обмеженістю потужностей для її оброблення, неточністю наближених методів оцінки даних тощо;

– причини, зумовлені впливом суб'єктивних чинників (рівень кваліфікації працівників, приховування частини інформації, дезінформація, спотворення інформації тощо).

Існують різні критерії класифікації ризиків, наведемо найбільш поширені з них (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

Класифікація ризиків

Критерії	Види ризиків
Характер наслідків	1. <i>Фінансові</i> (зниження доходності, втрата прибутку)
	2. <i>Технічні</i> (аварії, простої, зниження якості сировини)
Вектор спрямування	1. <i>Зовнішні</i> (політичні й економічні кризи, пандемії, тероризм, міграція, міжнародні санкції)
	2. <i>Внутрішні</i> (організація, бюджет, кадри, управлінська спроможність)
Часовий горизонт	1. <i>Стратегічні</i> (довгострокові події непередбачуваного характеру)
	2. <i>Поточні</i> (повсякденні перешкоди, відхилення від графіків, порушення виконавської дисципліни)
Фактори виникнення	1. <i>Економічні</i> (скорочення попиту, конкуренція, зростання податків, зниження доходу)
	2. <i>Політичні</i> (зміна зовнішнього курсу, партійна боротьба, відсутність спадковості влади, відсутність політичної єдності)
	3. <i>Соціальні</i> (від'ємний приріст населення, трудова міграція, безробіття, асоціальна поведінка, злочинність, бідність)
Вагомість наслідків	1. <i>Допустимі</i> (наслідки долаються без великих витрат)
	2. <i>Критичні</i> (наслідки долаються при значному напруженні зусиль)
	3. <i>Катастрофічні</i> (об'єкт, система чи процес руйнуються)
Джерела виникнення ризику	1. <i>Суб'єктивні</i> (пов'язані з діяльністю людей)
	2. <i>Об'єктивні</i> (незалежні від діяльності людей)
Можливість впливу на ризик	1. <i>Керовані</i> (можуть бути пом'якшені, мінімізовані чи перетворені)
	2. <i>Некеровані</i> (не піддаються управлінському впливу)
Рівень виникнення	1. <i>Загальнодержавні</i> (стосуються усіх регіонів і усіх соціальних груп)
	2. <i>Локальні</i> (стосуються окремих територій чи груп людей)

Джерело: систематизовано за [12].

У діяльності будь-якої організації або установи найбільш важливі наслідки можуть бути заподіяні фінансовими ризиками. Тому у сфері публічних фінансів має бути застосоване ризик-орієнтоване управління, яке передбачає використання декількох варіантів прийняття рішень, що унеможливило надмірні фінансові втрати. Як зазначають фахівці, основою ризик-орієнтованого управління в публічній сфері є запровадження системи

внутрішнього контролю та управлінської підзвітності (відповідальності) в органах публічного управління та державних установах [13]. Управління ризиками дозволяє подолати статичність державних структур, які мають бути готовими до зростання складності завдань, обумовленої невизначеністю майбутніх подій. Елементами внутрішнього контролю в установах публічної сфери є обмін інформацією і комунікації, моніторинг та оцінювання ризиків. Для того, щоб розробити заходи з управління ризиками, важливо не тільки визначити, які ризики існують, а й оцінити їх значення та ймовірність настання несприятливих подій.

Окрему групу складають корупційні ризики. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розробило новий напрям стратегічного аналізу, який стосується виявлення корупційних ризиків та розроблення заходів щодо їх усунення. Аналіз включає декілька складових [14]:

- визначення пріоритетних сфер публічного управління й економіки з високим рівнем корупційних ризиків для стратегічного аналізу. Визначення сфер для аналізу здійснюється на основі аналітичного дослідження за обґрунтованою методологією. За результатами визначаються група сфер, які поглиблено вивчаються на предмет корупційних ризиків та схем;

- проведення аналізу у визначених сферах. Вивчаються всі існуючі джерела, що описують корупційні ризики та схеми: розслідування правоохоронних органів, журналістські та громадські напрацювання, повідомлення про корупцію, антикорупційні програми державних органів. Налагоджується співпраця з фаховими експертами, що володіють спеціальними знаннями у галузях;

- документування зібраної інформації. Зібрана інформація заноситься у основний аналітичний інструмент – Каталог корупційних ризиків. Це структурований і детальний опис кожного задокументованого корупційного ризику;

- усунення ризиків. Національне агентство готуватиме пропозиції щодо ефективного усунення та/або мінімізації виявлених ризиків. Першим пунктом плану буде публічне висвітлення корупційної схеми і її механізму.

Каталог корупційних ризиків дозволяє ознайомитись з корупційними ризиками за сферами публічного управління та типовими ризиками, які виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [15]. Актуальними на сьогоднішній день є ризики з високим рівнем ймовірності, характерними для таких сфер діяльності:

- *зберігання військового майна* (ризик розтрата військової техніки та запчастин);

- *управління активами оборонних підприємств* (ризик тіньового використання нерухомого майна; невігідної оренди майна);

- *управління інтелектуальною власністю оборонних підприємств* (ризик викрадення проектно-конструкторської документації);

- *робота державних реєстрів та баз даних* (ризик внесення недостовірних даних до Центрального банку даних з роблем інвалідності)

тощо.

Корупційні ризики виникають у багатьох сферах публічного управління, які реформуються, зокрема такою є сфера надання адміністративних послуг. Фонд “Демократичні ініціативи” в межах проекту UPAC, що впроваджується Радою Європи та фінансується здебільшого ЄС («Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні»), за результатами проведеного опитування встановив, що основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг можна назвати [16]:

- 1) загальну складність процедури надання адміністративних послуг;
- 2) необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;
- 3) брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- 4) обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо).

У контрольно-наглядовій сфері основними корупційними ризиками визнано:

- 1) необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності (зокрема, суб’єктів господарювання);
- 2) існування в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об’єкті»);
- 3) спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання, а не на усунення порушень або їх попередження.

Для усунення (мінімізації) корупційних ризиків у аналізованих сферах діяльності органів публічної адміністрації були підготовлені відповідні рекомендації, які адресовано різним суб’єктам державної політики (Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції), а також керівникам органів публічної адміністрації (в частині організаційних заходів). Останнє особливо важливо в українських умовах, адже багато заходів можна впроваджувати без зміни законодавства.

7.3. Концепція «чорний лебідь» в публічному управлінні

Фактор невизначеності суттєво знижує передбачуваність результатів ухвалення публічно-управлінських рішень. У цьому зв’язку має інтерес концепція «чорного лебедя», розроблена американським економістом Н. Талебом, яка ґрунтується на тезі про недооцінку непередбачуваних випадковостей і переоцінку точних статистичних розрахунків, що лежать в основі ухвалення державних рішень [17]. За словами Н. Талеба, «...майже всі важливі відкриття і технічні винаходи не були результатом стратегічного планування – вони були всього лише «чорними лебедями» [там само, с. 15]. Автор так сформулював ознаки події «чорний лебідь»:

- подія є аномальною, оскільки нічого в минулому його не передбачало;
- подія має велику силу впливу;
- після настання події експерти, як правило, знаходять пояснення тому, що

сталося.

Т. Авен зазначає, що «чорним лебедем» можна вважати:

- дивну, неочікувану надзвичайну по відношенню до очікувань подію;
- надзвичайну подію з невеликою ймовірністю настання;
- надзвичайну подію, що виникає в ситуації невизначеності;
- «невідому невідомість» [18, с. 45].

Події, які можна розглядати як «чорні лебеді» і які мають доволі низьку ймовірність прояву, але при цьому значний вплив на ситуацію і все поточне життя і які, унаслідок цього, порушують встановлені норми і традиційні уклади, називаються так не лише тому, що вони можуть мати трагічні наслідки для усього суспільства, а тому, що вони не вписуються в існуюче розуміння ситуації. Не зважаючи на те, що за своїм визначенням події «чорні лебеді» є рідкісним явищем, вони стають все більш розповсюдженими і мають все більші масштаби прояву, оскільки суспільне життя стає все більш мінливим і все менш передбачуваним.

Унаслідок дії описаних чинників прийняття рішень в публічному управлінні завжди є справою ризикованою. Ризики управлінської діяльності обумовлені багатафакторністю зовнішнього оточення, а також високим рівнем суб'єктивізма при прийнятті управлінських рішень. Можна стверджувати, що ризики є невід'ємним атрибутом публічного управління. Вони можуть виникати не лише під впливом обставин невизначеності і суб'єктивізму, а і тоді, коли держава діє неефективно, втручаючись у процеси суспільного життя, які не вимагають такого втручання. Прорахунки при прийнятті рішень публічного характеру обумовлюють виникнення дисфункцій державного управління, які проявляються в такому:

- зниженні управлінської здатності держави;
- стрімкому зростанні випадків нецільового та неефективного використання бюджетних коштів;
- збільшенні конфліктності між органами публічної влади різних рівнів або гілок влади;
- руйнації інститутів державного управління;
- накопиченні правових колізій, які не знаходять розв'язків;
- поширенні масової безвідповідальності, що формує в суспільстві відчуття безпорадності.

В принципі, «чорні лебеді» притаманні управлінській діяльності в усіх сферах життя, однак виникає питання: чому тоді, не зважаючи на непередбачуваність подій і складність їх наслідків для багатокomпонентних нелінійних систем, вони продовжують існувати, розвиватися та ускладнюватися? На це питання Н. Талеб пробує дати відповідь у ґрунтовному трактаті (обсягом 400 стор.) «Антикрихкість. Про (не)вразливе у реальному житті» [19].

Н. Талеб зазначає, що є речі та явища, яким потрясіння і мінливість ідуть лише на користь – після цього вони змінюються і продовжують розвиватися. До таких явищ науковцем віднесено все, що підпадає під вплив часу: ідеї, політичні системи, технічні інновації, культури та економіки, міста, рецепти і екваторіальні ліси тощо. Здатність, яка забезпечує усім цим явищам користь від

потрясінь, Н. Талеб назвав *антикрихкістю*.

Антикрихкість, на відміну від гнучкості, яка свідчить про здатність системи чинити опір впливам і залишатися незмінною, дозволяє системам, проходячи випробування, не лише змінюватися, а й ставати кращими. Саме антикрихкість систем дозволяє їм протистояти «чорним лебедям». Автор робить парадоксальний висновок:

Якщо антикрихкість – властивість усіх складних нелінійних систем, які змогли вижити, то позбавлення цих систем впливу мінливості, випадковості та стресу, їм шкодить. У підсумку такі системи слабшають, гинуть або руйнуються.

Ми робимо крихкими економіку, наше здоров'я, політичне життя, освіту, майже все на світі, пригнічуючи випадковість і мінливість [19].

У книзі вміщено достатньо багато неоднозначних і спірних положень, які важко сприйматимуться прихильниками спланованого державного управління, що ґрунтується на надійних прогнозах. Зокрема, Н. Талеб констатує, що в довгостроковому періоді помилки прогнозування ідуть на користь антикрихкості, хоча у багатьох діячів усе ще зберігається ілюзія, що світ існує завдяки розумним планам, університетським дослідженням і бюрократичному фінансуванню.

До подій «чорних лебедів», які здійснюють суттєвий вплив на публічне управління, в науковій літературі відносять:

- стихійні природні лиха великої сили (урагани, цунамі, землетруси тощо);
- техногенні катастрофи (аварії атомних станцій, вибухи газогонів, хімічні забруднення тощо);
- виснаження покладів корисних копалин і інших ресурсів (нафти, газу, вугілля, води та ін.);
- ситуація «ідеального шторму» в державному управлінні (поєднання багатьох негативних факторів, як-то: зовнішній борг, руйнація державних інститутів, реформи, одночасно начаті в бгвгвтьох сферах, зміна клімату, політичне протистояння, релігійні конфлікти, які суттєво збільшують негативні наслідки);
- «токсичність» державних лідерів (деструктивність, неетичність поведінки, самозакоханість, цинізм лідерів);
- воєнні конфлікти та терористичні акти (територіальні воєнні конфлікти, силовий шантаж представників влади, викрадення політиків, анексії);
- злочинність (насамперед, організована та така, що зрослася з владою);
- державні перевороти (усі неконституційні способи зміни влади);
- пандемії (стрімке поширення захворювань в багатьох країнах світу, зокрема і через гігієнічне невігластво).

Окремо варто зупинитися на подіях, які окреслюються терміном «ідеальний шторм». В. Скоцик пише: «Ідеальний шторм» – фразеологізм, що означає ситуацію, яка виникає внаслідок такого збігу низки несприятливих чинників, коли їх сумарний негативний ефект істотно зростає. Цей фразеологізм почав широко використовуватися в метафоричному сенсі – для опису різних критичних і кризових ситуацій в економіці, політиці, міжнародних відносинах та інших сферах» [20]. «Війна, зовнішньополітична ситуація, світова пандемія, світова криза, неготовність влади до управління державою, незрілість громадянського суспільства, сировинна економіка, відтік робочого капіталу, невдалі реформи» – усе це, на думку автора, створило в Україні ситуацію «ідеального шторму». Цю думку підтримують також представники Київської школи державного управління імені Сергія Нижного, які розробляли сценарії майбутнього для України, серед яких був і сценарій «ідеального шторму». Не зважаючи на те, що автори пргнозують достатньо низьку ймовірність цього сценарію, вони описують ряд загроз, які мають перебувати у центрі уваги керівництва держави. Насамперед наголошується на можливості домовленості ключових світових гравців щодо місця країни в геополітичному вимірі, але без її участі. Разом із цим спостерігатиметься падіння цін на основні експортні товари, будуть посилюватися внутрішні протести та протистояння влади із ключовими фінансово-промисловими групами, що контролюють медіаресурси.

Наведемо перелік основних негативних подій «ідеального шторму», викладений аналітиками Київської школи державного управління імені Сергія Нижного (табл. 7.3.).

Таблиця 7.3

Події «ідеального шторму» та їх зміст [22]

Подія	Зміст події
1	2
Відсторонення України від логістичних проєктів	Україна вже зараз не входить до регіональних транспортних коридорів («Тримор'я», «Один пояс, один шлях», «Північ-Південь» тощо), не використовує можливості транзиту, а тому буде виконувати роль буферної зони, що знизить її геостратегічну цінність.
Енергетична криза	Автори пишуть про енергетичну блокаду з боку РФ. Насправді, відмова України від створення газового консорціуму і зношеність газотранспортної системи змусили Росію будувати обхідні газогони і зменшувати транзит газу через Україну. До цього додалися відмова від підписання довгострокового контракту на постачання газу з РФ, заборона постачання вугілля з території Донбасу за лінією розмежування, скорочення власного видобутку газу і вугілля.
Домовленості між США, ЄС та РФ щодо України	Загрозу створюють не самі домовленості, а їх зміст, який на сьогодні залишається невідомим.
Втрата Україною	Оскільки успішність країн визначається не отриманням, а

фінансової, політичної, воєнної підтримки країн Заходу	створенням ресурсів, така втрата може піти на користь Україні.
Наслідки політичної кризи в Білорусі	Є ризик збільшення воєнної присутності РФ на кордоні України з Білоруссю.
Поглиблення технологічного відставання	Автори занепокоєні лише відставанням в «зелених» технологіях, на жаль деіндустріалізація економіки обумовила набагато глибший технологічний занепад в усіх галузях.
Зниження ролі України на світовій арені	Йдеться про перетворення України в посередника між РФ і Заходом. Цей процес автори назвали «фінляндизацією». Не

Продовження таблиці 7.3

<i>1</i>	<i>2</i>
	рекомендую використовувати цей термін, щоб не образити Фінляндію і не викликати міжнародний скандал.
Втрата Китаю як торгового партнера	Автори дещо перебільшують значення Китаю, не зважаючи на те, що в 2020 р. він виявився найбільшим торговельним партнером України. Торговельний оборот з Китаєм у 2020 р. склав 15,4 млрд дол. США при загальному товарообороті 103,4 млрд дол. (13,7%) [23].
Погіршення стосунків з Польщею, Угорщиною та Литвою	Це може статися через неконтрольованість діяльності націоналістичних громадських рухів, розбіжності в питаннях історії та національної пам'яті.
Політична дестабілізація у Туреччині і нелегальна міграція	Несе політичні та гуманітарні ризики для Європи, що опосередковано може відбитися на стосунках України з Європою (наприклад, щодо питань з мігрантами).
Прихід до влади в Європі націоналістичних популістів і правоконсерваторів	Конфлікт України з Європою.

Представникам наук, пов'язаних з публічним управлінням, необхідно серйозно поставитися до висновків Н. Талеба про те, що «штучні складні системи часто розвиваються каскадами, через некеровані ланцюгові реакції, які зменшують, а то й унеможливають передбачуваність і породжують масштабні події. Сучасний світ накопичує технічні знання, але парадокс у тому, що це збільшує непередбачуваність. Чорні лебеді набирають вагу через розростання штучного, відхід від традиційних і природних моделей, ускладнення всього і вся, а отже, й більшу вразливість» [19]. Крім термінів «чорний лебідь» і «антикрихкість» Н. Талеб вводить ще поняття «неоманія», під яким розуміє суспільну діяльність, спрямовану на створення вразливої до «чорних лебедів» системи, яку називають «прогресом».

Н. Талеб ділить усі процеси і явища на три групи (тріада) – крихке, міцне, антикрихке – і зазначає, що централізована національна держава є крихким явищем, а децентралізовані міста-держави – антикрихким. Надаючи державному організму рис, притаманних містам-державам, підсумовує автор, можна зменшити небажану крихкість великої держави.

Пітер Хо і Едріен Куа виділяють деякі кроки, які має здійснити держава для зменшення ризиків непередбачуваності:

- визнання складності середовища, в якому функціонує держава;
- знаходження нових нелінійних інструментів управління державою, які протистоять ризикам непередбачуваності [21].

Автори роблять висновок – не має значення, що робить держава, які заходи вона застосовує – кризи для неї і всього суспільства є неминучими, а, отже, держава має створювати можливості для обмеження наслідків криз і підвищувати здатність суспільства протистояти їм. Спостерігаються спроби сформувати уявлення, що держава для самозбереження має бути зацікавлена в дотриманні законодавства, наданні якісних послуг і створенні суспільних благ.

Слід зазначити, що поява «чорних лебедів» і ситуація «ідеального шторму» сьогодні характерна для багатьох країн, не є виключенням такі економічно потужні і політично впливові, як США, Великобританія чи Китай.

7.4. Дефекти публічного управління

Майже в усіх країнах світу спостерігається сповільнення адаптації соціальної самоорганізації до змін в житті суспільства і разом з публічним управлінням вона не лише не забезпечує упорядкування системи життєзабезпечення, а й разом з нею продукують патологічні відхилення в суспільстві. Серед цих відхилень найчастіше виділяють дефекти, дисфункції, фіаско державного управління.

С. Куріц і В. Воробйов під дефектом державного управління розуміють *неефективні, помилкові, а також несвоєчасні державні управлінські рішення, виконання чи невиконання яких спричиняє кризи та конфлікти в державі* [23]. Це твердження правомірно застосовувати по відношенню до всієї системи публічного управління, функціонування якої пов'язане з безперервним прийняттям рішень. Автори дослідження доходять висновку, що головним чинником зменшення дефектності публічного управління стає правове закріплення громадянського суспільства, яке виступає головним партнером партисипативного управління, прийняття та реалізації управлінських рішень, що сприяє зменшенню області застосування принципу політичної доцільності.

Один із відомих в Україні дослідників дефектів державного управління П. Шевчук [24; 25] зауважує: «Серед численної палітри цих дефектів (системні збої; зловмисні субверсійні дії, що при звели до негативних наслідків; недоліки нормативно-правового забезпечення; дія непереборних сил тощо) найбільш суттєвими, як і у випадку дисфункцій, є управлінські помилки, які виникають через дію людського фактора...» [25]. Цікаво, що слово «дефект» походить відразу від трьох мов:

- латинської (лат. *defectus* – недолік);
- німецької (нім. *defekt* – несправність);
- голландської (гол. *defect* – пошкодження) [26].

Разом із поняттям «дефект» по відношенню до характеристики публічного (державного) управління використовується термін «дисфункція». Різницю між цими поняттями наведено в табл. 7.4.

До основних дефектів публічного управління відносять:

- управлінські помилки (в підборі і розстановці кадрів; в розподілі обов'язків; у визначенні першочерговості і послідовності робіт тощо);
- дії, виконані через легкомудрість чи халатність, які потягли за собою негативні наслідки (недогляди, безконтрольність, безкарність);
- злочинні зумисні дії, виконані з метою нанесення шкоди або отримання особистої вигоди (шпiонаж, шахрайство, підкуп, хабар тощо);
- обставини нездоланної сили (техногенні катастрофи, воєнні конфлікти, стихійні лиха, кібератаки тощо);
- збої в системі управління (порушення порядку, переадресація, міжособисті конфлікти, втрата документів тощо);
- інституційні дефекти (бездіяльність органів влади, неефективність судів, бюрократизм установ тощо).

Таблиця 7.4

Різнниця між поняттями «дефект публічного управління» і «дисфункція публічного управління»

Термін	Значення	Джерело
Дефект публічного управління	Вада, недолік, хибя	Словник іноземних слів [26; 27]
	Неефективні, помилкові, а також несвоєчасні державні управлінські рішення, виконання чи невиконання яких спричиняє кризи та конфлікти в державі	Шевчук П. Патології в системі державного управління України часів відновлення незалежності. <i>Ефективність державного управління</i> . 2018. Вип. 4 (57). Ч. 1. С. 51-65. URL: https://doi.org/10.33990/2070-4011.57.2018.164595 [23]
	Системні збої; зловмисні субверсійні дії, що призвели до негативних наслідків; недоліки нормативно-правового забезпечення; дія непереборних сил тощо	Шевчук П. Патології в системі державного управління України часів відновлення незалежності. <i>Ефективність державного управління</i> . 2018. Вип. 4 (57). Ч. 1. С. 51-65. URL: https://doi.org/10.33990/2070-4011.57.2018.164595 [24]
Дисфункція публічного управління	Некоректне виконання певної функції (від лат. dys – поганий, утруднений + functio – здійснення)	Дисфункція. <i>Вкіпедія</i> . URL: http://surl.li/beqtl [27].
	Дисфункція у державному управлінні є наслідком некоректної або неповної реалізації тієї чи іншої управлінської функції, функціональне порушення якісного типу дії будьякого органу державної влади або ж механізму державного управління	Ситник Г. П. Дисфункції, дефекти і дисбаланси в державному управлінні як загрози національній безпеці. <i>Науковий часопис Академії національної безпеки</i> . 2017. Вип. 3-4 (15-16). С. 10-24 [28]
	Дисфункції – те, що зменшує адаптацію або регулювання системи	Merton R. K. <i>Social Theory and Social Structure</i> . Ed. ed. Glencoe, IL: The Free Press, 1957. 627 p. [29].

Накопичення дефектів (помилки) управління приводить до порушення

функцій держави, тобто дисфункція публічного управління є більш широким поняттям, ніж дефект публічного управління. «Найголовніше те, щоб інтегровані або кумулятивні параметри цих помилок не перевищували критичних норм, поза якими процеси управлінської чи організаційної функції держави значно зменшуються» – наголошує П. Шевчук [24]. Автор небезпідставно вважає контраверсійним рішення про співпрацю із міжнародними фінансовими організаціями, зокрема Міжнародним валютним фондом (МВФ) та Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР), прийняття якого він пояснює домінуванням психології тимчасовості у представників українських управлінських еліт [24].

Дефекти публічного управління (а помилки і зловживання владою спостерігаються як в системі державного управління, так і в місцевому самоврядуванні) викликають негативні наслідки різної сили – від перевитрат часу і коштів до втрати суверенності. Серед сукупності наслідків виділимо основні:

- втрата пертинентності управлінських рішень, тобто зменшення питомої ваги корисних, насправді важливих рішень у загальному обсязі прийнятих. Це така своєрідна втрата продуктивності апарату управління;
- різке зростання масштабів нецільового використання бюджетних коштів;
- збільшення кількості і гостроти адміністративних конфліктів між установами різних гілок влади і всередині однієї гілки;
- постійні збої у функціонуванні органів влади, суперечливість прийнятих рішень, неузгодженість позицій, непослідовність заяв представників влади, так званий *флатер* системи публічного управління (флатер від англ. «flutter» – дрижання, вібрація) [30];
- колапс публічного управління аж до державних переворотів чи революцій.

Дефекти публічного управління, які неминуче породжують конфлікти, можуть бути конструктивними і деструктивними, функціональними і дисфункціональними, а, отже, їм може бути притаманна певна амбівалентність (двоякість): управлінські дефекти, наносячи шкоду суспільству в конкретний проміжок часу, згодом можуть мати позитивні ефекти. Так, наприклад, введення в Україні в 1993 р. експортного мита на соняшник мало негативним наслідком падіння доходів товаровиробників, але сприяло модернізації переробних підприємств, що згодом привело до зростання експорту соняшникової олії (продукції з вищою доданою вартістю). Зараз Україна посідає одне з провідних місць на світовому ринку соняшникової олії, заробляючи при цьому значно більше, ніж при торгівлі соняшником.

Дефекти публічного управління значною мірою обумовлюються тим, що система державного управління і навіть місцевого самоврядування і досі має *централізований характер*, що не відповідає сучасній гуманітарній парадигмі, яка забезпечує можливість розширення участі громадськості у формуванні стратегічних цілей розвитку. Одним із найбільш складних суспільних явищ

виступає *корупція* і вона є детермінантою багатьох дефектів публічного управління. Можна говорити, що корупція в Україні є чи найбільш поширеною патологією публічного управління. До того ж корупція може виступати як *прекурсором* (чинником, що передуює) дефектів публічного управління, так і наслідком цих дефектів. Зокрема, такий дефект, як злочинні зумисні дії з метою отримання вигоди, безумовно матимуть своїм наслідком зростання корупції. Частина дефектів публічного управління базується на *природі людської діяльності*, яка не відбувається без помилок – *немає нічого більш неминучого, ніж помилка, час якої настав*. Зростає дефектність – формується дисфункціональність держави, в якій публічний і правовий порядки істотно деформовані, управлінська здатність влади знизилася до критичного рівня, система управління дезорганізована і невпорядкована. Це держава, нездатна на практиці знайти вихід з кризової ситуації, і неважливо, який ступінь цієї дисфункціональності – тотальний, регіональний чи локальний і які причини викликали дисфункціональність – внутрішні чи зовнішні, вона втрачає суверенність. Найбільша небезпека полягає в тому, що дисфункціональність породжує безліч невизначеностей, руйнує конституційні основи державного ладу, обумовлює конфліктність публічного простору. Хоча вона проявляється в різних країнах і в різних сферах по-різному, діє з різним ступенем інтенсивності і з різною руйнівною силою, дисфункціональність у будь-якому випадку породжує недовіру до влади, приватної власності, банківської системи, породжує соціальну розчарованість. Не можна не враховувати і загрози, детерміновані залежністю вітчизняної економіки від експортних можливостей паливно-енергетичного комплексу, «нафтових» і «газових» шоків, що періодично повторюються, інфляцій і девальвацій, деіндустріалізацією економіки, нерозвиненістю механізмів стимулювання внутрішнього попиту, бюрократизацією системи публічного управління.



Завдання для самостійної роботи

1. Розкрити зміст поняття «дефект публічного управління».
2. Пояснити чим обумовлені дефекти публічного управління.
3. Охарактеризувати зміст подій «ідеального шторму».
4. Пояснити сутність поняття «невизначеність» у науковій літературі.
5. Розкрити зміст поняття «чорний лебідь» у публічному управлінні.
6. Охарактеризувати вплив концепції «чорного лебедя» на процеси публічного управління.



Питання для самоперевірки

1. Які події «чорних лебедів» здійснюють суттєвий вплив на публічне управління?
2. Які найбільш суттєві причин виникнення невизначеності?
3. Які фактори впливають на появу ризиків в публічному управлінні?
4. У чому проявляються дисфункції державного управління?
5. У чому сутність теорії антикрихкості?
6. За якими критеріями та на які види поділяють ризики в публічному управлінні?
7. Які події «ідеального шторму» впливають найбільшим чином на ситуацію в Україні на сучасному етапі?



Список використаних джерел

1. Пригожин А. І. Дезорганізація. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/294/699/1219/PrigozhinVved.pdf>.
2. 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. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Jacobs, Jane. The death and life of great American cities. 1916. 1st Vintage Books ed. p cm Originally published: New York: Random House, 1961. P. 474. URL: http://www.petkovstudio.com/bg/wp-content/uploads/2017/03/The-Death-and-Life-of-Great-American-Cities_Jane-Jacobs-Complete-book.pdf.
4. Wallerstein I. M. The End of the World as We Know it: Social Science for the Twenty-first Century. Minneapolis: U of Minnesota Press, 1999. 277 p.
5. Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge CB2 1 UR: Polity Press, 2000. 232 p.
6. Standing G. The Precariat: the New Dangerous Clas. London: Bloomsbury Academic 2011. 198 p.
7. Савченко С. М. Сутність ризику як економічної категорії. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-3496/>.
8. Ціба Я. В. Підходи до розуміння поняття «ризик». *Ефективна економіка*. 2014. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=276>.
9. Чуприна І. В. Поняття та класифікація ризиків в підприємницькій діяльності. *Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки*. 20121. № 4 (70). С. 187 – 194.
10. Різниця між ризиками та невизначеностями в управлінні проектами. URL: <https://uk.itpedia.nl/2020/12/14/the-difference-between-risks-and->

[uncertainties-in-project-management/](#).

11. Якоб І. С. Ризик як міра невизначеності. *Економічний вісник Донбасу*. 2009. № 1 (15). С.

12. Семенова С. М. Класифікація ризиків: систематизований підхід з метою управління URL: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/wp-content/uploads/2021/03/10.pdf>.

13. Гречаниченко О. О. Ризик-орієнтоване управління як механізм публічного управління державними фінансами в Україні. http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/102.pdf.

14. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyi-analiz-korupsiijnyh-ryzykiv/>.

15. Каталог корупційних ризиків. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/>.

16. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні; [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К. Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с.

17. Taleb N. N. The Black Swan. Random House (U.S.), 2007. 400 p.

18. Aven T. On the meaning of a black swan in a risk context. *Safety Science*. 2013. №57. Р. 44-51.

19. Талеб Н. Н. Антикрихіть. Про (не)вразливе у реальному житті; пер. з англ. М. Климчук. К.: Наш формат, 2018. 400 с.

20. Скоцик В. Ідеальний шторм. К.: Саміт- книга, 2021. 286 с.

21. Ho P., Kuah A. W. J. Governing for the Future: What Governments Can Do. *PRISM*. Vol 5. № 1. Р. 9-21.

22. Базові політичні сценарії на 2022 рік. URL: <https://www.promoteukraine.org/uk/vijna-vsih-proty-vsih-chy-molodyj-lukashenko-bazovi-politychni-scenariyi-na-2022-rik/>.

22. У 2020 р. Китай був головним торговельним партнером України – митна служба. *Радіо Свобода: офіційний сайт*. 2021. 12 січня. URL: <http://surl.li/guawb>.

23. Шевчук П. Негативні впливи на процеси державного управління в Україні часів незалежності. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2016. Вип. 16-17. URL: <http://surl.li/gtrwo>.

24. Шевчук П. Патології в системі державного управління України часів відновлення незалежності. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 4 (57). Ч. 1. С. 51- 65. URL: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.57.2018.164595>.

25. Дефект – це що таке? Походження і значення. URL: <http://yrok.pp.ua/serednya-osvta/13988-defekt-ce-scho-take-pohodzhennya-znachennya.html>.

26. Дефект. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsn.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%C4%E5%F4%E5%EA%F2>.

27. Дисфункція. *Вікіпедія*. URL: <http://surl.li/beqtl>.

28. Ситник Г. П. Дисфункції, дефекти і дисбаланси в державному управлінні як загрози національній безпеці. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. Вип. 3-4 (15-16). С. 10-24.

29. Merton R. K. *Social Theory and Social Structure*. Ed. ed. Glencoe, IL: The Free Press, 1957. 627 p.

30. Етимологія слова «флаттер». *Вікісловник*. URL: <http://surl.li/gtrxc>.

ТЕМА 8

БЮРОКРАТІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Глянувши на кабінети в мікроскоп, комітетознавці, історики
і навіть ті, хто кабінети формує, одностайно встановили,
що ідеальна кількість членів п'ять осіб.
За такого кількісного складу кабінет неодмінно приживеться.
Два його члени завжди можуть бути відсутніми через хворобу
або з будь-якої іншої причини. П'ятьох легко зібрати,
а зібравшись, вони здатні діяти швидко, вміло та тихо.
Чотирьом з них можна доручити фінанси, зовнішні справи,
оборону та правосуддя. П'ятий, який не розуміється ні на чому,
стане головою або прем'єром.*
Паркінсон С. Н. Закони Паркінсона.

Питання:

- 8.1. Сутність бюрократії як суспільного інституту
- 8.2. Теорія бюрократії М. Вебера
- 8.3. Бюрократія та ефективність управління
- 8.4. Бюрократія і процес демократизації

8.1. Сутність бюрократії як суспільного інституту

Бюрократія в уявленні пересічних громадян асоціюється з безліччю вад. Їй приписують неефективність, бездушність, маніпулятивність, зловживання тощо. Разом із цим бюрократія, створюючи відносини підпорядкованості, підзвітності, відповідальності, демонструє здібності вирішувати складні управлінські завдання. Таким чином, бюрократія є парадоксальним явищем, яке, з одного боку, є необхідним для налагодження управлінського процесу, а з другого, породжує комплекс проблем. Історично процес виникнення бюрократії як особливого суспільного інституту збігається із створенням у Європі національних держав (XVI ст.), оскільки з ускладненням суспільного життя монархії починають відчувати потребу в професійних адміністраторах, що займаються управлінською діяльністю. Робота апарату управління постійно ускладнювалася, виключна монополія дворянства на державну службу поступово зникала, до управління почало долучатися міське населення, державна служба стала вважатися особливою професією, а її носії відносилися до самостійного класу. Однак, зважаючи на те, що самостійність чиновників була досить обмеженою, окремі автори не схильні трактувати бюрократію як самостійний клас, справедливо відмічаючи, що головним у діяльності апарату управління є економічне та політичне обслуговування пануючого суспільного класу.

Бюрократія проймає усі сфери суспільного буття людини – політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне та культурне життя. Вважається, що добитися прогресу в розвитку держави без подолання бюрократії неможливо. Вона є перешкодою на шляху подальшої демократизації публічного управління, розвитку самоврядування, модернізації економіки, проведення соціальної політики.

Бюрократичний, канцелярський стиль роботи, який десятиліттями формувався в усіх сферах і на усіх рівнях управління, стає особливо нетерпимим в умовах гуманізації управління і становлення правової держави. Численні канцелярії втягують у свою коловорот не тільки чиновний люд, а й законодавців, виробників, творчих працівників, широкі маси населення. Г. Хемел і М. Заніні згадують, що у 1988 р. П. Друкер прогнозував зменшення протягом 20 р. кількості ієрархічних рівнів у середньостатистичній організації удвічі, а чисельності управлінців – на дві третини [1]. Але з тих пір кількість менеджерів та адміністраторів в американських компаніях збільшилася вдвічі, між тим, як зайнятість в інших сферах зросла всього на 44%. Автори вказують, що при зростанні чисельності персоналу в організаціях до 200 – 300 осіб, бюрократія починає розвиватися швидше, ніж сама організація. Інтерес представляють висновки авторів щодо причин стійкості бюрократії, які витікають із природи людини, насамперед її тяги до влади і багатства:

- оскільки в бюрократичній системі обсяг влади і доходів залежать від чисельності персоналу і бюджету, ніхто з керівників не зацікавлений стримувати зростання організації;

- керівники і адміністратори організацій, формуючи правила і положення, не можуть вказати терміни дії цих документів, тому кількість документів, що потребують обробітку постійно зростає, а разом із їх кількістю зростає бюрократична тяганина;

- нерідко, з метою швидкого реагування на обставини, створюються тимчасові штаби, комітети чи управлінські посади, які згодом перетворюються в постійні, збільшуючи адміністративний тиск;

- кожна криза у певній галузі, кожен конфлікт чи невдача управління нижньої ланки сприяє переміщенню повноважень до центру, наслідком чого є збільшення ієрархічних рівнів у процесі прийняття рішень;

- існує зворотньо-пропорційний зв'язок між силою бюрократії та силою опору їй: із збільшенням бюрократичного тиску сила опору слабшає.

Чому бюрократія – це погано не лише для суспільства, у якому зростають непродуктивні витрати, а й для кожної окремої людини? Знаходження відповіді на це питання є важливим з точки зору подолання громадської байдужості до бюрократизації апарату управління, яка рано чи пізно торкатиметься життя усіх громадян. Спробуємо узагальнити негативні впливи бюрократизації установ публічної сфери (і не лише) на життя конкретної людини в табл. 8.1.

Усі дослідники феномена бюрократії відзначають багатозначність і багатогранність явища, позначеного цим терміном. Слово «бюрократія» французького походження: *bureaus* – письмовий стіл, *cratie* – правління, що перекладається як «правління з бюро», суфікс «кратія» означає «посідання влади». Вперше термін «бюрократія» застосував француз Вінсент де Гурней (1712 – 1759) [2]. Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності, за якої на державних посадах перебувають цивільні службовці, що отримують винагороду з казни.

Найчастіше термін «бюрократія» використовують для позначення:

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

У західній соціології терміном «бюрократія» позначають формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та управління суспільством. Бюрократія, виходячи з цього, насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

Таблиця 8.1.

Негативні впливи бюрократії на життя конкретної людини

Вплив	Характеристика впливу
1. Обумовлює виконання роботи, за яку не платять або виконання дій поза регламентом формальної процедури	Додаткові доручення, участь у засіданнях, коли основна робота не виконується, додаткові термінові доручення, які стають нормою, отримання довідок про «довідки», збирання підписів – усе це напродуктивні витрати часу, які відволікають увагу від основного.
2. Обмежує творчий потенціал, не підтримує нестандартні рішення	Кваліфікований фахівець, у якого є ідея, вимушений писати пояснення, службові записки, узгоджувати рішення з начальниками і «начальниками начальників», який не може реалізувати своє бачення через упередження «як би чогось не вийшло» відчуває безпорадність і непотрібність та згодом змиряється з рутиною.
3. Знижує ефективність роботи установи в цілому до рівня, який стає неприйнятним для кваліфікованих працівників	Суперечливість розпоряджень, передавання вказівок з рівня на рівень дезорієнтує виконавців, які не розуміють, що від них хочуть, чий доручення треба виконувати в першу чергу, хто за що відповідає і це розхолоджує та демотивує персонал.
4. Зводить роль особистості до стану «гвинтика»	Бюрократична система позбавляє працівників можливості вирішити щось самостійно: реалізувати проект, запросити на роботу необхідного спеціаліста, нагородити лідера тощо, через що з'являється відчуття даремності життя.

Джерело: складено автором за підсумками емпіричних досліджень.

Недаремно термін «бюрократія» вживається для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Його використовують для опису та критики різних ситуацій твердого застосування формальних норм чи процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури. за М. Крозьє, наприклад, вважає, що надмірно роздутий штат заступників, помічників директорів і інших численних “середніх” начальників, які настільки функціонально взаємозалежні один від одного, що ніхто вже насправді і не знає, хто і за що дійсно несе відповідальність і яким чином приймаються рішення, є основною властивістю сучасних організацій [3]. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, котра раціоналізована і деперсоналізована, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності

діяльності установи.

Отже, однозначні або всеохоплюючі визначення поняття «бюрократія» в науковій літературі відсутні. У роботах різних авторів, можна зіштовхнутися з різними значеннями, підтекстами, відтінками виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном «бюрократія». Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення.

Американський учений угорського походження Янош Карнаї розглядає бюрократію як одну із форм координації суспільного, насамперед, економічного життя. Автор зазначає, що суспільні взаємини координуються за допомогою чотирьох регуляторів: бюрократичного, ринкового, етичного та агресивного [4].

Бюрократичній координації притаманні вертикальні взаємозв'язки, багаторівнева ієрархія, підлеглисть. Взаємозв'язки у такій системі мають бути гранично формалізовані та регламентовані.

За ринкової координації між юридично рівноправними економічними агентами формуються горизонтальні зв'язки (між рівними суб'єктами відсутня підлеглисть). Прагнення отримати вигоду, що є домінуючим мотивом такої взаємодії, надає їй гнучкості, а тому формалізація не встигає за змінами ситуації. Тому ринкова взаємодія ґрунтується і на формальних правилах, притаманних більш стійким, повторюваним процесам, і на неформальних (звичайних або ексклюзивних) нормах, різноманітність яких важко піддається формалізації.

Етична координація ґрунтується на очікуванні взаємодопомоги або може бути однобічно альтруїстичною. Хоча така координація не пов'язана із отриманням вигоди, вона не позбавлена матеріального забезпечення (благодійних пожертв, подарунків тощо). Дана форма координації достатньо довговічна, закріплена неформальними нормами (звичаями та традиціями), а принципи, що лежать в її основі, підняті до моральних норм.

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

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

Схильність бюрократичного апарату до розростання спонукала англійського історика С. Паркінсона [5] глибше вивчити діяльність посадовців і сформулювати знамениті закони:

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

Із розширенням штату апарату ефективність його роботи пропорційно падає. Для прикладу наведемо історію творення та функціонування британського парламенту. Чисельність першого прообразу парламенту – Королівської курії (нині Палата лордів) становила 20 осіб. Згодом чисельність її членів неухильно зростає –

50, 60, 220, 400, в 1911 р. – 650, а в 1952 – 850. Із зростанням чисельності керованість і вплив даного органу влади знижувалися. Щоб врятувати ситуацію всередині кабінету було створено Королівську раду, до складу якої увійшло 11 лордів. Через деякий час членів ради стало 41, а коли її чисельність досягла 172 особи, всередині ради було створено Таємну раду з 9 членами, кількість яких згодом сягнула 20, 29, 47, 200 і, нарешті, в 1951 р. – 300. Прийшлося в межах чергового, втратившого ефективність інституту влади формувати Раду кабінету, яка спочатку налічувала 8 членів, потім 12, 20.

І знову знадобилася реорганізація. Аналіз британської історії парламентаризму дозволив Паркінсону вичислити «коефіцієнт даремності кабінету», який вказує, що, коли чисельність керівного апарату сягає 21, він досягає межі ефективності своєї роботи.

Бюрократія як форма організації роботи влади здійснює як позитивний, так і негативний вплив на ефективність суспільних процесів. Межа між позитивним і негативним впливом досить умовна, а недосконалість державного впливу може виражатися в такому:

- асиметрії (нерівномірності доступу) інформації, що використовується при ухваленні рішень;
- недосконалості політичного процесу (лобізм, маніпулювання голосами виборців, підкуп);
- обмеженість суспільного контролю;
- неможливість передбачити усі ймовірні наслідки прийнятих рішень.

Аналіз наведених, хоча й різних за світоглядною основою, тлумачень дає змогу визначити **бюрократію** таким чином:

це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також, осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми.

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

***Бюрократизм** є відображенням в суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії.*

У найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто *це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур.*

8.2. Теорія бюрократії М. Вебера

У будь-якому суспільстві поділ праці породжує вузькогрупові інтереси, які відбивають специфічні потреби працівників різних сфер, зокрема й управлінців,

їхнє прагнення до влади і привілеїв. У такому випадку конфлікт інтересів різних соціальних груп неминучий, і подолання його зумовлює необхідність формалізації управлінських і політичних процесів (прийняття певних правил і обмежень). Інтереси управлінської еліти, безперечно, зумовлені політичним режимом, який вона обслуговує, однак вони обумовлюються і в раціональності завдань, які вона виконує. Публічні управлінці як соціальна група – складова будь-якого політичного режиму, що прагне до раціоналізації системи управління та її інституційної регламентації [6]. Найбільш технічно вдалим і ефективним типом організації влади, яка відповідає критерію раціональності, на думку німецького соціолога, філософа і економіста М. Вебера (1864-1920рр.), є *бюрократія* [7]. Причину ефективності бюрократичної організації управління Вебер вбачав у зменшенні впливу суб'єктивізму керівників на прийняття рішень під впливом регламентації діяльності працівників і начальників. Бюрократію, таким чином, можна розглядати як модель деперсоналізації влади, яка має раціонально організовану ієрархічну структуру. Ідею раціональності М. Вебер закріпив і в основі моделі «ідеального» типу сучасної адміністративної організації, створивши теорію раціональної бюрократії. Для нього раціональне управління суспільством і бюрократія Західної Європи початку XX ст. – синоніми. Більше того, існуючу буржуазну державу, право і бюрократію М. Вебер, вважаючи найвищою мірою раціональними, фактично перетворив на політичний ідеал, оскільки, на його думку, організація бюрократичного типу заснована на знаннях, досвіді, адміністративних методах управління та чітких правилах.

Виходячи з Веберівської теорії, головною ланкою в бюрократичних організаціях виступають адміністративні служби (бюро), робота яких базується на письмових документах, а службовці мають відповідати цілому ряду критеріїв:

- діяльність службовців має бути знеособленою;
- службовці діють в межах ієрархії посад;
- кожній посаді відповідають чітко окреслені компетенції;
- призначення на посади відбувається на контрактній основі;
- обіймання посад здійснюється на основі призначення за кваліфікаційними ознаками, а не на основі вибору;
- службовці отримують фіксовану матеріальну винагороду;
- основним заняттям посадових осіб є виконання ними посадових обов'язків;
- питання кар'єрного просування службовців вирішуються керівництвом;
- матеріальні ресурси організації та посада не є власністю службовця;
- службовці мають дотримуватися дисциплінарних вимог [7].

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

Сказане не тільки не суперечить демократії, а й передбачає, за М. Вебером, зв'язок розвитку бюрократії з демократичним рухом, який вимагає рівності усіх громадян перед законом і правових гарантій проти

сваволі можновладців. Водночас учений негативно ставився до соціалістичних рухів, які несуть з собою загрозу анархії і хаосу. Виходячи з вимог до бюрократичної організації діяльності управлінців, М. Вебер сформулював основні характеристики такої організації [там само]:

1. В організації має бути встановлено розподіл функцій за службовцями і відповідальність за їх виконання (**поділ праці**);
2. Кожен службовець має підпорядковуватися посадовій особі, що посідає вищий щабель управління (**ієрархія управління**);
3. Виконання функцій базується на системі норм, стандартів і правил (**знеособлена регламентація**);
4. Керівник має приймати рішення на основі приписів, а не особистих переваг і емоцій (**знеособленість керівника**);
5. Відповідність посадам визначається на основі виміру кваліфікації (**відповідність кваліфікації працівника посаді**);
6. Наявність системи контролю і санкцій за неналежне виконання/невиконання обов'язків (**контроль якості**).

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

Хоча М. Вебер і відсікав у своїй характеристиці ідеального типу бюрократії її негативні сторони, проте це не означає, що він не бачив небезпеки переродження її на привілейовану касту суспільства. Учений припускав, що можливі гарантії від бюрократичних зловживань владою (певна система рекрутування, освіта, перевірка кваліфікації, ієрархія, висока службова платня і підвищена пенсія в старості) можуть покласти початок новим становим привілеям бюрократії. Згодом Вебер починає розрізняти бюрократію в позитивному значенні (*західна раціональна система управління*) і в негативному (*східна ірраціональна система управління*), під якою він розумів сліпе слідування інструкціям, наказам, завданням та іншим атрибутам влади, які ставали самоціллю для службовців. Надмірну жорсткість бюрократичної системи він вважає «залізною кліткою» для суспільства, перешкодою для свободи. Отже, одним із важливих практичних питань концепції влади для М. Вебера було те, яким чином можна поставити бюрократичну адміністрацію під політичний контроль. Це питання стало основним в його теорії демократичного лідерства. У політологічній соціології М. Вебера поряд із «традиційною» і «раціональною» формою бюрократії описує і третю – «харизматичну». Він звертав увагу на силу влади (здатність до влади), яка була притаманна особистості самого лідера, і яка змушувала йти за ним послідовників. А тому вирішальним чинником для встановлення контролю над бюрократичною адміністрацією М. Вебер вважав участь у політичному процесі харизматичних лідерів, які стають керівниками в умовах свободи вибору.

Веберівські прогнози щодо зростання бюрократії, на жаль підтверджуються сучасним станом системи публічного управління. Парадоксально, але уніфікація внутрішньосистемних зв'язків у публічній сфері сприяла зростанню бюрократизації, оскільки цей процес супроводжувався збільшенням кількості інструкцій, регламентів, положень, якими унормовувалася діяльність чиновників на усіх щабелях управління. Можливості інформаційних технологій обумовили необмежене тиражування документів, які змушують виконавців створювати безліч звітів про виконання робіт в різні періоди часу і згідно різних критеріїв. Характер сучасної бюрократії значно відрізняється від того її типу, який М. Вебер назвав «ідеальним». Накопичення емпіричних даних щодо функціонування бюрократичних структур дало підстави для критики теоретичних положень М. Вебера. Опоненти М. Вебера звертали увагу, що в реальності організаційні структури не можуть повністю відповідати критеріям раціональності – всередині організацій поряд з раціональними компонентами існують нерациональні; разом з безособовими чинниками присутні особові; поєднані формальними та неформальними взаємини. Організації – це, насамперед, люди, а, отже, уникнути соціальних патологій в таких утвореннях не вдається. М. Крозьє дослідив основні причини деформування «ідеальних» принципів організації апарату управління і патології, що виникають унаслідок цього [3]:

Причини «неідеальності» бюрократії:

- наявність неформальних відносин в межах організації, що веде до створення конкуруючих груп;*
- недоліки системи підбору і селекції службовців;*
- помилки передачі інформації та її спотворення;*
- непропорційність використання нагород і покарань;*
- використання можливостей організації для досягнення приватних цілей;*
- недостатня професійна компетентність керівників;*
- наявність традицій і ритуалів.*

У разі, коли неформальні зв'язки починають домінувати над формальними і їх намагаються використати для реалізації позаорганізаційних цілей, вони стають джерелом труднощів, перешкод, порушення встановлених термінів, що помітно знижує ефективність діяльності організації. У свою чергу, формалізація і жорстке оцінювання процедур суттєво змінило цільові установки організацій, перетворивши осмислену діяльність в механічне досягнення запланованих показників. Ось як описує Юваль Ной Харарі бюрократизацію сучасної системи освіти: «З того часу, як в навчальних закладах почали оцінювати людей за жорсткою бальною шкалою, життя мільйонів учнів і учителів в корні змінилося. ...Вони стала визначати надбання кожного учня за його середньою оцінкою, а надбання кожного вчителя і директора – за загальним середнім показником школи. Як тільки бюрократи

озброїлися цим мірилом – реальність перевернулася. З самого початку на школи покладалася задача просвітництва і освіти, і оцінки були просто засобом вимірювання успіху. Але абсолютно передбачувано школи згодом почали вбачати в досягненні високих показників свою головну мету. Будь якій дитині, вчителю чи інспектору зрозуміло, що навички, необхідні для отримання високих балів на екзаменах, не мають нічого спільного з глибоким знанням літератури, біології чи математики. Будь якій дитині, вчителю чи інспектору зрозуміло й те, що за необхідності обирати між першим і другим більшість шкіл поженеться за балами» [8, с.199-200].

Отже, питання реформування публічного управління з метою підвищення його результативності та зменшення бюрократичної тяганини не втрачає своєї актуальності у будь-які часи. У даний час багатьма дослідниками вихід вбачається в заміні ієрархічних організаційних структур більш динамічними мережами невеликих організацій, застосуванні практики прийняття рішень на принципах поєднання централізації та децентралізації.

8.3. Бюрократія та ефективність управління

М. Вебер переконував, що чим ближчою організація стає до бюрократичної моделі, тим більш ефективною вона має бути, і що саме найвища ефективність бюрократичної адміністрації є причиною її розповсюдження в сучасному суспільстві. Він зазначав, що, чисто бюрократичний тип управлінської організації здатен, з суто технічної точки зору, досягти найвищого ступеня ефективності і перевершує будь-яку іншу форму за своєю точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю [7].

Проте, слід відзначити, що обстоюючи свою точку зору, М. Вебер порівнював бюрократичну організацію не з абстрактною ідеальною моделлю, а з тими формами управління, що існували в минулому і ґрунтувалися на аристократичних сімейних кланах і неоплачуваних посадах. Говорячи про ефективність, М. Вебер брав до уваги сукупність характеристик, зокрема продуктивність, розширення масштабів і економію витрат. Безумовно, безперервний поділ праці, притаманний бюрократії, дозволяє розкласти управлінський процес на окремі складові і досягти при виконанні окремих функцій більшої точності та розширення масштабів діяльності. Безособовий характер бюрократії гарантує відсутність фаворитизму у підборі персоналу та високий ступінь об'єктивізму при призначеннях на посади, які здійснюються у відповідності з індивідуальними досягненнями людей. Підлеглість правилам і процедурам дозволяє уникати вибірковості при веденні справ і чиновницького свавілля. Важливо також відзначити, що на момент формування бюрократичної системи управління спостерігалось відділення чиновників від власності на засоби управління, що формувало ситуацію залежності чиновників від якості виконання ними своїх обов'язків, оскільки від цього залежала їх платня.

Уся наступна критика Веберової теорії бюрократії ґрунтується на тому, що бездоганне слідування бюрократичним нормам може не лише сприяти, але й перешкоджати ефективності. Кожен із бюрократичних принципів у своєму

дотриманні має патологічні відхилення. Так, безособовий характер відносин, породжує нечуйність і байдужість; ієрархія заважає реалізації індивідуальної ініціативи; поділ праці приводить до втрати розуміння ролі виконуваної функції у загальному управлінському процесі.

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

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

Спільним у критиці бюрократії є визнання того, що влада не може полягати лише в офіційній ієрархії посад, оскільки підлеглі мають свої власні джерела влади, пов'язані з неформальними соціальними відносинами, контролем над інформацією та спеціальними знаннями. Якщо влада посадовців дозволяє їм висувати певні ініціативи, то влада підлеглих може бути використана для видозміни цієї ініціативи, затримки у виконанні або й невиконанні.

Реальне управління організацією полягає у здатності використовувати усі джерела влади в цілях організації, а не в інтересах окремих осіб.

Але при усіх її вадах монолітна ієрархія породжує тенденцію до виконання правил, тоді як децентралізована структура, за відсутності належного контролю веде до зловживань. Важливо зазначити, що організаційна структура, яка ефективно працює в одних умовах, може втратити ефективність в іншій ситуації.

Організація, діяльність якої має рутинний характер, може ефективно використовувати кошти, але виявиться нездатною швидко пристосуватися до неочікуваних змін. З іншого боку, більш гнучка система, здатна змінюватися у відповідності з новими вимогами, може дуже нераціонально витрачати ресурси.

В теперішній час відбуваються динамічні зміни не лише структури, а й стилю адміністративно-державного управління. Якщо держслужбовці на початку ХХ століття уникали ризикованих дій, страхалися змін і допущення помилок, оскільки вони боялися адміністративного покарання, то наприкінці ХХ століття стиль адміністративно-державного управління у провідних державах світу принципово змінився. У багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін. Наприклад, до середини 70-х років головним елементом у системі

адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їхня політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді. Проте з кінця 70-х років XX століття важливого значення почала набувати їхня політична лояльність, а в багатьох випадках навіть активна політична роль держслужбовців (особливо тих, що посідають високі й відповідальні посади). Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам.

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

У 2021 р. урядом було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки, в якій зазначається, що «відповідно до Європейських принципів державна служба повинна бути професійною, доброчесною, політично нейтральною, базуватися на заслугах, бути орієнтованою на громадян» [9]. Тобто, йдеться про зменшення рівня бюрократизації державного управління, як найважливішої складової публічної сфери. У згаданому документі наводяться висновки експертів Програми SIGMA, які свідчать, що Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах. Проте, підвищення ефективності діяльності публічних службовців потребуватиме і надалі прикладення значних зусиль, зменшення рівня корумпованості та бюрократії в апараті державного управління, зменшення регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Саме з такою метою у 2017 р. Україна вперше долучилася до міжнародної ініціативи розрахунку *Індексу бюрократії – універсального інструменту виміру бюрократичного тиску на малий бізнес*. При розрахунку Індексу беруться до уваги:

- кількість бюрократичних процедур, з якими стикається підприємство;
- кількість часу, який співробітники підприємства витрачають на виконання всіх вимог;
- обсяг грошових коштів, що витрачається щорічно підприємством на виконання бюрократичних процедур.

Ініціатива щодо вимірювання рівня бюрократії в Україні має на меті створити платформу для дискусії щодо зменшення бюрократичного тягаря, з яким кожного дня стикається український малий та середній бізнес. Важливість

оцінних процедур щодо виміру бюрократії пояснюється тим, що насамперед взаємодія бізнесу, громадянського суспільства і влади є найяскравішим свідченням ефективності чи неефективності публічного управління. На жаль, і до сьогодні забюрократизованість внутрішніх процедур погодження та прийняття будь-якого рішення, перевантаження державних службовців дорученнями та публічними запитами створюють ситуацію постійного цейтноту та відсутності у них мотивації до якісного виконання своїх повноважень. У цьому контексті потребує удосконалення система кадрового забезпечення установ публічної служби, оскільки спостерігається масове нерозуміння співробітниками кадрових служб сутності процесів управління персоналом. Це призводить до: а) значного погіршення якості процедур конкурсного відбору; б) формального встановлення ключових показників ефективності; в) неякісного оцінювання рівня досягнення державними службовцями ключових показників ефективності [10].

Прогрес в технологіях публічного управління, обумовлений появою нових засобів комунікації (наприклад, електронних), руйнує жорсткість бюрократичної ієрархії, спрощуючи процеси спілкування всередині організації. Електронна пошта, соціальні мережі дають можливість комунікувати між собою усім членам організації, незалежно від управлінської ієрархії. Сучасні бюрократичні структури набувають характеристик, відмінних від описаних М. Вебером ідеальних бюрократій. Навіть в реаліях української потужної бюрократії ми спостерігаємо зростання адаптивності та пристосованості організацій до мінливих умов, а також зміну умов найму працівників, які все більше зорієнтовані на залучення фахівців, потрібних для виконання конкретних завдань. Процес стиснення управлінської вертикалі і утворення горизонтальних зв'язків в організації У. Бенніс і Ф. Слайтер назвали адхократією [11]. Його послідовник Е. Тофлер вважав, що гнучкі організації, подібні до описаних У. Беннісом, майже виключають бюрократію, а, отже, будуть набувати все більшої популярності [12]. Адхократичні організації розглядається дослідниками як протилежні бюрократичним, оскільки влада в них обумовлюється професійною компетентністю, а контроль досягнення цілей здійснюється самими виконавцями.

Особливостями адхократичних організацій є:

- структурна будова, в якій переважають неформальні горизонтальні зв'язки, а інколи структура організації взагалі відсутня (тимчасові проектні колективи);
- ієрархічна будова організації постійно змінюється, стосунки по вертикалі і горизонталі слабо формалізовані;
- відсутня жорстка прив'язка фахівців до організації;
- ризик і винагорода поділяються між усіма членами організації;
- адміністративний контроль замінюється фінансовим (відповідальність виконавців за свої дії зростає).

Адхократичні організації є більш ефективними при реалізації проектів, впровадженні нових технологічних рішень. Але адхократії у публічній сфері (за

винятком організацій громадянського суспільства) не є поширеними, зокрема через те, що керівники установ досить сильно залежать від короткострокових цілей, виконання чи невиконання яких може вплинути на їх подальше перебування на посаді. Керівні та структурні підрозділи адхократій вимагають певної автономії, яка у них практично відсутня через вбудованість у загальну ієрархічну систему влади. Однак приклади урядових адхократії усе жі існують. Наприклад, у перші роки свого існування Національне управління аеронавтики та космосу (НАСА) функціонувало як адхократія.

Проте, урядові структури в багатьох країнах усе ще залишаються зосередженням бюрократії. Як пише Е. Тофлер: «Страх поглинання цим механізованим чудовиськом (бюрократією – *Т. М. Лозинська*) штовхає керівників до постійних самоперевірок, а здобувачів освіти – на спалахи протесту» [12].

8.4. Бюрократія і процес демократизації

Розвиток бюрократії нерозривно пов'язаний із розвитком держави, а отже і з демократизацією суспільства, однією з ознак якої є конвергенція статусних відмінностей. Хоча таке вирівнювання було відносним, оскільки однією із необхідних умов для зайняття певної посади досить часто виступала освіта, управління переставало бути привілеєм певних соціальних груп. Рух у бік демократизації із розширенням громадянських прав, вимагав від адміністрації однакового ставлення до представників різних соціальних груп.

Проте, створена бюрократична система управління, мала надзвичайно потужну владу, яка протистояла тим, хто знаходився на вищих соціальних щаблях, і тим, хто перебував нижче. Разом із цим, для тих, хто створив цю систему, проблемою стало налагодження контролю за її діяльністю. У процесі демократизації для контролю за демократичною владою створювалися соціальні організації (політичні партії, профспілки, групи впливу), але вони так само бюрократизувалися. Власне і сам М. Вебер розглядав розповсюдження бюрократії як загрозу ліберальним цінностям (свободі індивіда, його підприємливості). Проблема, окреслена Вебером, не втратила своєї сучасності: як зберегти незалежність мислення і діяльності перед лицем організаційних структур, що підпорядковували індивідів своїй владі.

Марксистська ідея щодо звільнення суспільства від гніту меншості, в руках якої знаходиться приватна власність, а, отже, і влада також виявилась ілюзорною. Створення планової економіки соціалізму, побудованій на жорсткому централізмі, призвела до необмеженого поширення бюрократії. Організації, що створювалися робітничим класом, неминуче підпорядковували інтереси окремих робітників своїм цілям. Загалом робітничі та революційні рухи зіштовхуються з дилемою: посилювати свої позиції шляхом створення організації, яка згодом відхиляється від задекларованих цілей, або відмовитися від бюрократичної організації і залишитися роз'єднаними і безсилими. Прогноз Вебера стосовно того, що поєднання бюрократичної влади і соціалістичного «порядку» загрожувало створенням суспільства без свободи, яке перебуватиме у

стані застою, хоча і на новій технологічній основі, цілком виправдався.

Яким же чином демократизація може стати противагою влади бюрократії? В історичному контексті розширення виборчого права приводить до зсуву влади від місцевих «поважних» осіб до партійних утворень, здатних організувати виборчі кампанії і відстоювати ідеї, за які проголосували виборці в парламенті. Але при цьому поза увагою залишається ризик бюрократизації самого партійного утворення і узурпації влади партійним лідером, що, наприклад, спостерігається в Україні. У такому випадку вибори перетворюються на вираження масової довіри партійному лідеру, яка може бути відсутньою по відношенню до висунутих ідей. Ідеї взагалі можуть залишатися на задньому плані і не потрапляють в коло публічного обговорення. Партійний спосіб формування парламенту, з одного боку, дає можливість уникнути впливу владних осіб на виборців на місцях, а з другого, парадоксальним чином ослаблює парламент, який формують виконавчу владу. Групи тиску (позапарламентські і позаурядові) можуть з легкістю вирішувати питання лише через вплив на партійного лідера, який контролює не лише партію, а й окремі міністерські посади. Демократизація, яка стосується зміни способу побудови владних інститутів не означає ні перерозподілу влади на користь мас, ні встановлення будь-якого контролю за владою з боку населення. Найчастіше у процесі демократизації ми спостерігаємо відбір лідерів, що здійснюється шляхом загального голосування, яке наділяє їх легітимністю, та перетворення парламенту у форум для обговорення політики. Недаремно наявність проблем поєднання бюрократії та демократизації пов'язана з підвищенням вимог до державних службовців і публічної служби взагалі.

Протягом становлення інституту публічної служби в Україні спостерігалися спроби обмежити бюрократичне савілля та корупцію на законодавчій основі. Наприклад, у 2009 р. до парламенту було внесено на розгляд проект Закону України «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» [13]. Необхідність прийняття такого Закону обумовлювалася нагальною потребою створення правового підґрунтя для здійснення державного контролю за доходами, майновим станом та видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Актуальність фінансового контролю пояснюється тим, що основним мотивом вчинення корупційних діянь та значної частини злочинів у сфері службової діяльності є корисливі мотиви, пов'язані з прагненням використовувати своє службове становище або інший статус для незаконного збагачення, або іншого неправомірного покращення свого матеріального становища. Корупція у поєднанні з бюрократією перетворює систему публічного управління на заскорузлу, неповоротку, безжалісну структуру, службовцям якої немає ніякого інтересу до проблем громадян своєї держави. В цьому контексті найбільш ефективним заходом, здатним забезпечити зниження рівня корупції в державному секторі, є запровадження адекватної масштабам задачі подолання корупції системи декларування доходів, майнового стану та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, членів їх сімей та близьких родичів, а також ефективної

системи державного фінансового контролю за таким декларуванням. На жаль, цей законопроект так і не набув статусу закону.

Висновки авторів, що досліджують теорію бюрократії, є невтішними, і вони зводяться до того, що у всіх політичних системах, які ґрунтуються на бюрократичних процедурах, спостерігається прагнення корпусу чиновників до його трансформації в окрему категорію, яка існує, нав'язуючи іншим свої інтереси за допомогою влади, а не політичного діалогу. На сучасному етапі розвитку суспільства посилюється напруга між розширенням бюрократії і розвитком демократії. Демократія потребує участі у прийнятті рішень все більшої кількості людей, що досягається шляхом розширення бюрократичного контролю над діяльністю політичних організацій (наприклад, політичних партій чи профспілок) і зосередження влади в руках невеликої групи посадовців. Отже, на думку багатьох учених, демократія наражається на суперечність, яку неможливо подолати. Внаслідок бюрократизації держави, політичних партій та інших суб'єктів влади, знизилася значимість законодавчого органу, який починає втрачати частину своїх функцій у зв'язку з тим, що групи інтересів (тиску), вступаючи в контакт із зацікавленими міністерствами та іншими агентами державних структур, безпосередньо впливають на виконавчу владу.

У суспільствах, які перебувають на шляху демократизації (транзитивних) бюрократія не тільки зберігається, але й розширюється через складність процесів управління та посилення адміністративної влади держави. На жаль, остаточно не вирішує проблему бюрократії можливість інформатизації управлінських процедур, формування електронного урядування, електронної демократії, інформатизація у багатьох випадках лише підвищує гнучкість адміністративної системи в цілому і водночас збільшує деперсоналізацію процесів взаємодії.



Завдання для самостійної роботи

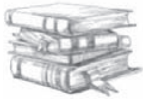
1. Пояснити походження терміну «бюрократія» та його вживання.
2. Розкрити основні переваги та недоліки бюрократії.
3. Охарактеризувати вплив бюрократії на ефективність управління.
4. Пояснити сутність процесу зміни бюрократії у процесі демократизації.
5. Розкрити ідеальний тип бюрократії за М. Вебером.
6. Проаналізувати сучасні вимоги до публічної служби.



Питання для самоперевірки

1. Які форми координації суспільної взаємодії виділяє Я. Карнаї?

2. У чому полягає така особливість бюрократії як схильність до розростання?
3. Дайте визначення бюрократії та бюрократизму.
4. Якими є основні причини формування бюрократії за М. Вебером?
5. Які ознаки ідеального типу бюрократії виділив М. Вебер?
6. Яким чином бюрократія підвищує ефективність діяльності організації?
7. Які вади бюрократії перешкоджають ефективній роботі організації?
8. Яким чином вплинув на бюрократію процес демократизації суспільства?
9. У чому полягають проблеми поєднання бюрократії та демократизації?



Список використаних джерел

1. Hamel G., Zanini M. Humanocracy : creating organizations as amazing as the people inside them. Boston, MA : Harvard Business Review Press, 2020. 586 p.
2. Thierry Martin. Le cercle de Vincent de Gournay. Savoirs économiques et pratiques administratives en France au milieu du XVIII siècle, Loïc Charles, Frédéric Lefèbvre et Christine Théré (dir.). *Revue de philosophie économique*. 2012/2 (Vol. 13). P. 175 – 177.
3. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. London: Tavistock Publications, 1964. 187 p.
4. Kornai J. The Socialist System. The Political Economy of Communism. Oxford: The Clarendon Press. XXVIII, 1992. 644 p.
5. Parkinson's Law. URL: <https://www.economist.com/news/1955/11/19/parkinsons-law>.
6. Вебер М. Избранные произведения; пер. с нем., составл., общ. ред. и послеслов. д. философ. н. Ю. Н. Давыдова; предислов. д. философ. н. П. П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
7. Weber M. Economy and society: an outline of interpretive sociology. New York: Bedminster Press, 1968. 3 volumes. 1469 p.
8. Харарі Ю. Н. Homo Deus. За лаштунками майбутнього; пер. з англ. К: BookChef, 2021. 512 с.
9. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р; редакція від 23.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
10. Євсюкова О. В., Михайлова Т. М. Державна служба України: специфіка складнощів модернізаційного процесу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.4.1.
11. Bennis W. G., Slater P. E. Democracy as an Automatic Mechanism: The Temporary Society. New York: Harper and Row, 1968. 148 p.

12. Тофлер Е. Шок майбутнього. Частина II. Недовговічність. URL: <http://surl.li/gtvzx>.

13. Про заходи державного фінансового контролю публічної служби: проект Закону України від 14.05.2009 № 4472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jf3g800a?an=20>

ТЕМА 9

КОРУПЦІЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

«Про які саме внески йдеться?» – сказав Вінстон, автоматично намагаючи гроші. Приблизно чверть місячної зарплатні потрібно було відкласти на добровільні внески, які були незліченими та важко відстежуваними».

Орвелл Дж. 1984, с.11.

Питання:

- 9.1. Поняття корупції та корупційних дій
- 9.2. Соціально-економічні та політичні наслідки корупції
- 9.3. Заходи щодо запобігання проявам корупції
- 9.4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні

9.1. Поняття корупції та корупційних дій

Корупція (від лат. *corrumpere* – псувати) – протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їхніх прав і посадових можливостей для особистого збагачення [1]. Дослідники такого складного суспільного явища як корупція наголошують, що в жодній країні світу вона не викорінена остаточно. Соціально-політичні системи різних країн не мають гарантій недопущення корупції на різних рівнях публічної влади, навіть якщо вони мають тривалу демократичну традицію. Відмінність між країнами «...полягає не в наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі на економічні, соціальні, політичні, правові та інші процеси» [2, с. 7]. Або, як пише З. Клітгаард: «Навряд чи корупція є виключно проблемою країн, що розвиваються, або країн з перехідною економікою. Це правда, що у Венесуелі опубліковано місцевий словник з корупції... Але це також правда, що французький автор зібрав щось подібне для своєї країни. Ймовірно кожна країна може видати подібний твір» [3] (пер. з англ. – Т. М. Лозинська).

Розкриваючи зміст *корупції*, зазвичай використовують два підходи: а) *методологічний*; б) *нормативно-правовий*. Нормативно-правовий підхід дозволяє зосередитися на тому, що соціальна сутність корупції є явищем правовим, оскільки корупційні діяння – це продукт соціальної взаємодії, результатом якої є посягання на права людей, перебирання їх прав чиновниками, позбавлення прав тощо. Цей підхід забезпечує законодавче тлумачення корупції, надає чітке визначення корупційних діянь, встановлює вимоги щодо мінімізації корупційних ризиків та відповідальність за корупцію.

В основі методологічного підходу лежить прагнення зрозуміти витоки та причини корупції, її детермінанти, принципи взаємодії, які сприяють поширенню корупції, або зменшують її. Науковці, використовуючи саме методологічний підхід, розглядають сутність корупції, акцентуючи увагу на

різних її проявах чи ознаках. І. Піголенко, наприклад, відмічає складний характер корупції, обумовлений взаємодією чиновників між собою; взаємодією чиновників і громадян; толерантністю громадян до проявів корупції; зростанням інтересів бізнесу та влади тощо: «Корупція – багатоаспектне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, що органічно інтегрує в собі як економічну, юридичну, етичну так і соціальну складові. Вона пронизує усі сфери і підсистеми суспільного буття, зачіпає інтереси всіх соціальних груп, прошарків і класів суспільства, вражає економіку і політику, соціальну сферу і культуру» [4]. Для того, щоб зрозуміти складність завдання хоча б мінімізації корупції, звернемо увагу на висновок М. Кравчука та І. Лаврів: «Корупція – це явище, яке походить від рівня економічного, політичного та соціокультурного розвитку держави. Ніхто не створює корупцію – вона, як і культура, виникає сама собою внаслідок того, що люди бачать в ній легкий шлях вирішення свого питання в будь-якій сфері суспільного життя...» [5, с. 34]. Р. Клітгаард запропонував *формулу корупції*:

$$C = M + D - A,$$

де: C – корупція;

M – монополія;

D – свобода дій;

A – відповідальність [3, с. 4].

Автор пише: «Чи є діяльність державною, приватною чи некомерційною, і чи вона здійснюється в Уагадугу чи Вашингтоні, один буде схильний знаходити корупцію, коли організація чи особа має монопольну владу над товаром чи послугою, має право на власний розсуд вирішити, хто і скільки отримає і не несе відповідальності» [там само]. Можна навести ще ряд дефініцій корупції як наукової категорії, які відбиваючи певні її особливості, сходяться в головному – відзначають її основну рису: зловживання посадовим становищем для отримання неправомірної вигоди. Наведемо досить коректне визначення корупції, запропоноване А. Закалюком:

Корупція є виявом суспільно неприйнятної та переважно суспільно небезпечної діяльнійсної активності людей, наділених владними або іншими публічними повноваженнями та пов'язаними з ними можливостями, або тих, що прагнуть скористатися останніми з метою одержання будь-яких благ (переваг, послуг, пільг тощо) для себе чи інших осіб не на основі офіційно визначеного порядку (підстав, норми), а на підґрунті реалізації особистої зацікавленості, що призводить до деформації (розкладання) публічних відносин [6, с. 186].

У правовій літературі (нормативно-правовий підхід) корупція розглядається з позиції законності чи незаконності дій посадовців. Тому законодавче визначення корупції не охоплює всієї сукупності її проявів, які можуть і не підпадати під адміністративну чи кримінальну відповідальність. Таким чином, юридична дефініція корупції використовується лише для потреб Закону України «Про запобігання корупції». Оскільки корупційні діяння стають

більш витонченими, прихованими, завуальованими за допомогою сучасних інформаційних технологій, законодавство весь час намагається відреагувати на ці метаморфози корупції. У Законі України «Про запобігання корупції» наведена така дефініція корупції:

Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам задля схилення цієї особи до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [7].

Поширення корупції в Україні було обумовлено рядом обставин, основними з яких є:

1. *Толерантність суспільства* до проявів корупції і навіть неявне її схвалення («уміють же люди жити»; «щоб ти жив на одну зарплату» тощо). Це, безумовно, сприяло поширенню корупційних способів вирішення будь-яких питань в усіх сферах державного і суспільного життя.

2. *Правовий нігілізм* як населення, так і посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Корупція в таких умовах набуває характеру суспільної норми та стає звичним інструментом публічного управління.

3. *Неефективність* антикорупційної політики. Зусилля держави щодо протидії корупції нерідка мають декоративний характер і не торкаються глибинних корупційних зв'язків, що і не дивно, оскільки вся структура влади просякнута хабарництвом та зловживанням посадовим становищем в особистих інтересах.. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні, знижується внаслідок їх свідомого блокування чи ігнорування.

4. *Пасивність громадянського суспільства*. В країні відсутні впливові антикорупційні громадські організації, які б сприяли висвітленню діяльності посадових осіб, збільшенню її прозорості і мали вагомий суспільний авторитет у сфері антикорупційної діяльності. Громадяни, які стикалися з корупцією, зазвичай не намагаються відстоювати власні права в законний спосіб через упевненість, що такі спроби будуть марними.

Найбільш типовими проявами корупції є такі дії:

- хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг;
- розкрадання державного або комунального майна з використанням посадового становища;
- отримання преференцій у доступі до матеріальних благ завдяки посадовому становищу;
- отримання контролю над бізнесом або ведення бізнесу з використанням владних повноважень;
- використання службової інформації у корисних цілях;
- протекціонізм працівникам за ознаками родинності, земляцтва чи

особистої відданості.

Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця або конфлікт між діями виборної особи і інтересами суспільства. Окремі види корупції мають ознаки іншого протиправного діяння – шахрайства, але суб'єктом виступає посадова особа, а об'єктом злочину є суспільні відносини власності.

Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них, перш за все, належать привласнення, розтрата та неправомірна вигода. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою. Вона відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від керівника, клієнта тощо.

У зв'язку з посиленням протидії корупції у Кримінальному кодексі України замість терміну «хабар» введено більш широке поняття «неправомірна вигода». Згідно ст. 368 КК України під неправомірною вигодою розуміють не лише грошові кошти або інше майно, але й переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які пропонують, обіцяють, надають або одержують без законних на те підстав. За прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою передбачено максимальне покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 8 до 12 років з позбавленням права обіймати певні посади на строк до трьох років та з конфіскацією майна [8]. Законодавець покладає відповідальність за прояви корупції і на осіб, які пропонують або надають неправомірну вигоду (ст. 369 КК України), визначивши за це максимальне покарання від 5 до 10 років позбавлення волі з конфіскацією майна.

Залежно від мотивації вчинення (змісту інтересу, задовольнити який прагне особа, що вчиняє корупційне правопорушення) **корупційні діяння можна поділити на:**

1) 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 (неправомірне отриманням матеріальних благ, послуг або переваг; неправомірне заволодіння чужим майном або правом на нього; неправомірне використанням чужого майна);

2) корупційні діяння, пов'язані з протиправним використанням влади або службових повноважень для задоволення інших (некорисливих) особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (рідних, близьких, груп осіб тощо) [9, с.142].

Виділяють декілька груп *безпосередніх причин та умов розвитку корупції*:

– політичні (замкнутість систем управління, відсутність виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, нерозвиненість недержавних інститутів, слабка активність населення);

– економічні (наявність плати за ведення господарської діяльності; змагальність за ресурси і ринки збуту; державні закупівлі, державна власність);

– правові (невизначеність персональної відповідальності; зосередження в одних руках виконавських і контрольних функцій, зростання господарської і політичної діяльності, нерозподілені права власності);

– управлінські (відсутність реального відбору в кадровому забезпеченні,

чіткої регламентації процедур, непрозорість прийняття рішень, домінування політичних чинників при призначенні на посади, надмірний документооборот, ієрархічність управлінського процесу);

– морально-психологічні (схильність людей до збагачення, моральне зuboжіння, соціальна апатія).

Корупцію ще інколи вважають дефектом державного управління, але вона, швидше за все, є системною патологією публічної влади. Корупція може виступати причиною і прекурсором (попередником) дефектів публічного управління, може бути змістом самого дефекту публічного управління, а може бути наслідком такого дефекту. Тобто корупція і дефекти публічного управління є взаємозалежними і взаємообумовленими поняттями. Тому корупцію розглядають як активне вираження нелояльності державі і публічним інтересам з боку посадових осіб або, мотивовану будь-яким способом, субверсивну (підривну, руйнівну) їх поведінку, яка здійснюється всупереч публічним інтересам і призводить до неспроможності держави.

9.2. Соціально-економічні та політичні наслідки корупції

За оцінками впливових міжнародних організацій Україна нині знаходиться серед найбільш корумпованих держав світу, у яких корупція має загально національний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Зокрема, Індекс сприйняття корупції в Україні за 2022 р. склав 33 бали – такі висновки оприлюднила організація Transparency International. крім України, 33 бали в рейтингу CPI отримали Алжир, Ангола, Замбія, Монголія, Сальвадор та Філіппіни [10]. У цьому рейтингу за підсумками минулого року Україна посіла 116 місце зі 180 країн. При цьому дослідники зазначають, що до звіту не увійшли антикорупційні скандали, які мали місце в Україні на початку 2023 р. Зокрема, в січні затримали колишнього заступника міністра розвитку громад, територій та інфраструктури Василя Лозинського за підозрою в отриманні неправомірної вигоди. Також Міністерство оборони опинилося в центрі розслідування через закупівлі харчів для військових за, ймовірно, завищеними цінами.

За даними Transparency International, основними сферами поширення корупції в Україні є видача ліцензій та дозволів, оподаткування та митні процедури. Найбільш корумпованими також названо міліцію, прокуратуру, податкові органи, суди, медицину, освіту, а також парламент і політичні партії. Наявність загрозливих тенденцій у цих сферах підтверджується результатами моніторингу України з боку Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та Стамбульського антикорупційного плану дій.

Корупційні прояви у вищих політичних колах провокують корупцію у сферах економіки, державного управління та правосуддя. Зокрема, корупція перешкоджає реформуванню економіки та притоку інвестицій, розвитку середнього та малого підприємництва. Корупція має такий соціальний аспект, як зростання бідності: корупція сприяє перетіканню ресурсів, зокрема

бюджетних, на рахунки корумпованих осіб або груп. Поглиблюється соціальна нерівність громадян, збільшується соціальна напруга в суспільстві. Отже, корупція сприяє виникненню та розвитку цілої низки негативних явищ і процесів.

В економічній сфері:

- сприяє розвитку недобросовісної конкуренції, оскільки ринкові виграти отримуватимуть не більш конкурентоспроможний суб'єкт, а той, хто отримав преференції;
- спричиняє неефективне використання коштів державного бюджету через непрозоре виділення коштів, дотацій та інвестицій суб'єктом економічної діяльності, пов'язаним із владою;
- формує значну асиметричність у розподілі прибутків і доступів до ресурсів;
- сприяє підвищенню споживчих цін через існування корупційної складової, яка підвищує трансакційні витрати;
- приводить до створення тіньового сектора економіки, який ухиляється від сплати податків до бюджету, а отже гальмує реалізацію соціальних програм;
- прискорює виведення капіталу за кордон через його незаконне походження з метою подальшої легалізації шляхом залучення як іноземних інвестицій.

Ряд українських дослідників відмічають, що «вплив корупції на економіку є особливо небезпечним. Корупція нівелює економічну політику держави, створює підґрунтя для зростання тіньової економіки, як наслідок, маємо порушення податкового законодавства та правил ведення підприємницької діяльності» [11, с. 184]. Ці ж автори відмічають негативні економічні тенденції, які обумовлені корупцією, а саме: уповільнення зростання ВВП, розширення сфери тіньової економіки, зменшення конкуренції, скорочення надходжень до бюджетів різних рівнів, зниження ефективності використання бюджетних коштів, підвищення цін за рахунок збільшення «корупційних витрат», погіршення інвестиційного клімату [там само]. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, бюджетні установи, державні та комунальні підприємства щодня проводять тисячі тендерів на закупівлю продуктів харчування, офісної техніки, громадського транспорту, будівельних матеріалів, ліків, медичного обладнання, ІТ-систем тощо і в корупційній системі закупівлі за кошти державного бюджету потрапляють під серйозні ризики зловживань (завищення цін, «відкати», неправомірне повернення ПДВ, неперевірення ПДВ, надання переваги афільованим компаніям і підприємствам тощо).

Зазначимо, що до 2016 року сфера публічних закупівель в Україні була гранично закритою, інформація про тендери друкувалася в газеті «Вісник державних закупівель» тиражем всього кілька сотень примірників, тобто не всі зацікавлені мали доступ до цієї інформації. Зважаючи на такий стан проведення публічних закупівель з 2015 р. завдяки співпраці громадської організації Transparency International Ukraine, приватних електронних майданчиків, ІТ-компанії Quintagroup та Міністерства економіки України було розроблено електронну систему закупівель Prozorro. У 2016 році система була передана державному підприємству «Прозорро», яке було створено на базі ДП

«Зовнішторгвидав» і її використання стало обов'язковим для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня 2016 року – для решти публічних замовників. Сфера публічних закупівель регулюється Законом України «Про публічні закупівлі» [12], а виконання регуляторних функцій покладено на Департамент сфери публічних закупівель та конкурентної політики Міністерства економіки.

Відсутність прозорості ведення економічної діяльності та бажання отримати великі доходи за короткий проміжок часу сприяють переміщенню виробництва до тіньової економіки. Тіньова економіка в Україні є однією з найбільших перешкод розвитку конкурентоспроможності країни, зростання соціальних стандартів життя населення та інтеграції в європейське співтовариство. Наявність тіньової економіки характерна майже для всіх країн світу, але в окремих країнах вона не має значного впливу на економіку, а в інших – сформувала систему відтворення спотворених економічних відносин. До другої групи країн, на жаль, належить і Україна, обсяг тіньової економіки якої за різними даними складає 20-50% ВВП. Результати аналітичних досліджень міжнародних експертів свідчать, що обсяги виведення коштів, отриманих в результаті корупційних та економічних злочинів, перевищують 10 млрд. дол. США на рік. При цьому в останні роки виведення капіталів за рахунок заниження цін експорту складає від 73 до 79%, рівень тіньової зайнятості в Україні, за оцінками Міжнародної організації праці (МОП), становить близько 9% [13]. Українські фахівці та зарубіжні експерти зазначають, що для зменшення тінізації економіки України необхідно провести ряд реформ:

- посилення ринкового регулювання економіки та розроблення антикорупційних заходів;
- реформування податкової системи;
- реформування банківської системи;
- реформування ринку праці;
- реформування судової системи.

Існування корупції призводить до того, що фактично у суспільстві функціонують дві соціальні підсистеми – офіційна та неофіційна: перша дотримується правових норм, друга – використовує для власного відтворення протиправні методи. Негативні прояви корупції в **соціальній сфері** полягають в такому:

- формуються подвійні стандарти моралі та соціальної поведінки;
- відбувається суттєве соціальне розшарування за економічним становищем;
- унеможливується створення соціальних ліфтів щодо залучення населення до публічного управління;
- породжується негативне ставлення до приватної власності і отриманих на її основі матеріальних благ унаслідок нелегітимного характеру присвоєння власності;
- створюється основа для формування асоціальної поведінки та агресії;

– формується недовіра та неповага до влади з боку суспільства з одночасно вираженим бажанням зайняти місце посадовця і скористатися його корупційними зв'язками;

– формується відчуття беззахисності і безсилля перед владою капіталу у населення, виникає масова тривога і страх за майбутнє, соціальна апатія.

Корупційний досвід населення формується у сфері соціальних взаємодій із тими суб'єктами (не лише публічними але й приватними), що належать до реальних чи потенційних суб'єктів корупційних правопорушень. Соціальні відносини, в які вступає населення, можуть мати різну поширеність, частоту та інтенсивність, що, в кінцевому підсумку, визначає ступінь включеності населення у корупційні практики. Ці відносини дають зріз «повсякденного життя», в якому виявляється реальна поширеність корупції, надто висока в Україні для формування партнерських стосунків, поваги до влади та соціальної згуртованості.

Корупція також має виразне політичне забарвлення: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування та функціонування владних інститутів, значною мірою визначає саму сутність публічної влади [14]. Оскільки формування публічної влади здійснюється насамперед через політичні інститути, то й корупція як дефект, зміст дефекту чи наслідок дефективності влади є політичним феноменом. Тобто, будь-які корупційні діяння суб'єктів державної влади чи місцевого самоврядування мають політичний зміст або чинять тиск на політику. Наслідки корупції у **політичній сфері** здебільшого прослідковуються у такому:

- перегрупувані політичних сил у напрямі від просування ідей до обслуговування олігархічних кланів;
- зниженні значення політичного процесу щодо формування влади в умовах представницької демократії;
- створенні умов для превалювання групових інтересів над загальнонаціональними;
- формуванні умов політичної невизначеності та нестабільності, що уможливило використання зовнішніх впливів на політичні процеси;
- підриві незалежності країни і зниженні її престижу на світовій арені.

З усього масиву корупційних діянь науковці все частіше виокремлюють такий її особливий вид, як *політична корупція*. М. Мельник так визначає сутність політичної корупції:

У широкому розумінні політична корупція є зловживанням владою в політичних цілях, головними з яких є: 1) отримання влади; 2) її утримання, зміцнення або збільшення (розширення повноважень) [14].

Корупційний спосіб *отримання влади* може торкатися перерозподілу владних повноважень під час прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів (наприклад, наділення певної посадової особи чи органу повноваженнями, яких вони не можуть мати за Конституцією чи правовим статусом). «Фактично йдеться про незаконне заволодіння державною владою, її захоплення через призначення на політичні та державні посади «своїх» людей,

вибудовування системи влади не на демократичних і правових принципах, а на засадах особистої відданості та політичної належності» – пише М. Мельник [там само]. Таким чином державні інститути, що створяться у політичний спосіб, лише формально є публічними, а насправді функціонують в інтересах окремих осіб і політичних сил. Якщо влада формується в корупційний спосіб, то фактично спостерігається **узурпація (зосередження в одних руках) влади**. У структурі виконавчої влади основними шляхами узурпації влади є плата за посаду, призначення на посади без врахування ділових якостей кандидата, а винятково з міркувань особистої відданості. Спонукають до узурпації влади відсутність відповідальності за кадрові призначення, формальність здійснення конкурсних процедур при призначенні на посади, а також слабкий громадський контроль над діяльністю органів влади.

Політична корупція має вкрай негативні наслідки і на формування представницької влади, до складу якої делегують своїх представників саме політичні партії. Практично кожна виборча кампанія в нашій країні відзначається такими явищами, як [там само]:

- нелегальне фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- підкуп виборців, кандидатів, членів виборчих комісій, представників влади;
- «купівля-продаж» депутатських мандатів шляхом оплачування «прохідних» місць у виборчих списках партій (блоків);
- службові зловживання під час агітації; фальсифікація результатів виборів;
- створення перешкод (і навіть – унеможливлення) реалізації права обирати та бути обраним.

9. 3. Заходи щодо запобігання проявам корупції

Основи антикорупційної політики держави сформульовано в законі України «Про запобігання корупції» (Розділ III) [7]. Закон визначає порядок ухвалення Антикорупційної стратегії (затверджується відповідним законом) та вказується, що вона реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми (затверджується Кабінетом Міністрів України). Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи [7].

Основні положення щодо реалізації антикорупційних заходів викладено в окремих розділах Закону:

- **Розділ IV** Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням;
- **Розділ V** Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- **Розділ VI** Правила етичної поведінки;
- **Розділ VII** Фінансовий контроль;
- **Розділ VIII** Захист викривачів;
- **Розділ IX** Інші механізми запобігання і протидії корупції;
- **Розділ X** Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб;
- **Розділ XI** Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

20 червня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки, розроблену Національним агентством з питань запобігання корупції. Наявність Антикорупційної стратегії – одна із вимог для отримання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. **Мета Антикорупційної стратегії** – запропонувати цілісне бачення розвитку й покращення української системи запобігання та протидії корупції, а також забезпечити злагоджену діяльність усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій у цій сфері. Антикорупційна стратегія насамперед покликана знизити рівень корупції у сферах, які українці вважають найбільш корумпованими.

У Стратегії сформульовано *основні принципи антикорупційної політики*:

1. Оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, зокрема усунення дублювання повноважень різними органами;
2. Цифрова трансформація в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечення прозорості й відкритих даних;
3. Створення на противагу корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб людей;

4. Забезпечення невідоротної юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення;

5. Формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Зміст і спрямованість антикорупційної політики обумовлюються сукупністю чинників, зокрема такими як:

- особливості соціально-політичних процесів у суспільстві;
- рівень криміногенності суспільства;
- масштаби тіньового сектору економіки;
- наявність політичної волі щодо подолання корупції;
- ступінь розроблення заходів щодо декриміналізації економіки;
- стан антикорупційного законодавства;
- стан правоохоронної системи;
- рівень розвитку громадянського суспільства;
- рівень лояльності населення у ставленні до проявів корупції.

Ефективність здійснення антикорупційної політики залежить від розуміння правової та соціальної сутності корупції, причин і умов корупційних діянь, правильності визначення змісту корупційних процесів і закономірностей їх розвитку. На сьогоднішній день немає жодної країни, в якій би вдалося знищити корупцію, але за допомогою розумних рішень досягнуто зменшення її обсягів; обмеження сфери її розповсюдження, зміну характеру злочинних проявів на менш небезпечні; обмеження впливу на економічні, соціальні та політичні процеси; збільшення ризиків настання негативних наслідків для осіб, які вступають у корупційні відносини.

Таким чином, головною метою політики запобігання корупції має стати збільшення невинності корупційних діянь і зростання їх ризикованості. Залежно від характеру застосування антикорупційних заходів можна виділити такі **основні напрями протидії корупції**:

- усунення причин і умов виникнення корупційних діянь;
- широке висвітлення корупційних діянь і формування негативної суспільної думки щодо цього явища;
- застосування принципу обов'язковості понесення відповідальності за корупційні діяння, незалежних від соціального статусу особи;
- удосконалення антикорупційного законодавства;
- врегулювання приватновласницьких відносин.

Система забезпечення протидії корупції – це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції.

Що стосується *суб'єктів протидії корупції*, то вони можуть бути поділені на такі основні групи:

1. Конституційні органи влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, яким належить прерогатива визначення антикорупційної політики.

2. Суб'єкти, що здійснюють законодавче забезпечення протидії корупції – крім конституційних органів влади, сюди також відносяться міністерства і відомства.

3. Суб'єкти правоохоронної діяльності, які здійснюють оперативно-розшукові заходи, розслідування та провадження справ щодо правопорушень корупційного характеру, а також виконують профілактичну роботу.

Політичні рішення щодо антикорупційної політики у складі Верховної Ради України готує *Комітет з питань запобігання і протидії корупції*; до цих проблем дотична і *Національна рада з питань антикорупційної політики*, підпорядкована Президенту України; а у складі Кабінету Міністрів України відповідними проблемами займається *Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики*. Система запобігання та протидії корупції в Україні включає також спеціалізовані антикорупційні органи: **Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)**, **Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)**, **Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)**, **Державне бюро розслідувань (ДБР)**.

НАБУ має статус державного правоохоронного органу, основним повноваженням якого є розслідування особливо небезпечних корупційних правопорушень і здійснення оперативно-розшукових заходів. Додатковими повноваженнями бюро є:

- розшук та арешт активів, які можуть бути арештовані;
- інформаційно-аналітична робота;
- взаємодія з іншими органами;
- співпраця з інформаторами (викривачами);
- звітування та інформування суспільства про свою діяльність.

Основними функціями спеціалізованої антикорупційної прокуратури як автономного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України є:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних з корупційними правопорушеннями.

НАЗК як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, зокрема із особливими гарантіями незалежності, наділений такими повноваженнями:

- здійснює антикорупційну політику (розробку та моніторинг виконання антикорупційної стратегії та програми з її виконання);
- забезпечує реалізацію превентивних антикорупційних механізмів (фінансовий контроль, моніторинг дотримання правил щодо конфлікту інтересів та професійної етики тощо);
- фінансує політичні партії;
- забезпечує складання уповноваженими особами агентства протоколів про правопорушення, пов'язаних з корупцією.

Основне повноваження ДБР – досудове розслідування злочинів:

- вчинених вищими посадовими особами, а також особами, посади яких віднесено до першої-третьої категорій посад державних службовців, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України;

- вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, спеціалізованими прокурорами, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Антикорупційна політика в Україні має сприяти:

- оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування, зокрема передбачено позбавлення органів влади надмірних повноважень та усунення дублювання їх функцій;

- зниженню впливу «людського фактору» та збільшенню прозорості і ефективності у стосунках держави з громадянами та організаціями. Цього вдасться досягти завдяки запровадженню правил загальної адміністративної процедури та цифровізації більшості процесів та послуг;

- створенню зручних та законних альтернатив корупційним практикам;

- забезпеченню дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства;

- забезпеченню невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

9. 4. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні

З питань протидії корупції в Україні діє понад 20 нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Крім того Україна підписала ряд міжнародних договорів та співпрацює з цього питання з різними недержавними структурами. Важливим наслідком їх прийняття та втілення в життя було привернення уваги до цієї складної проблеми не тільки керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а й усієї громадськості країни. Основні нормативно-правові акти щодо антикорупційної діяльності в Україні наведено в табл. 9.1.

Зазначимо, що формування антикорупційного законодавства в Україні має спрямовуватися не лише на розробку нормативно-правового забезпечення антикорупційної політики, що загальносвітовим тенденціям у сфері запобігання та протидії корупції, а й на створення основ для міжнародного співробітництва, яке сприятиме запозиченню кращих зарубіжних практик подолання корупції.

Таблиця 9.1

Нормативно-правові акти України щодо протидії та запобігання корупції

Назва документу 1	Дата ухвалення та адреса ресурсу в Інтернеті 2
Закони України	
1. Про запобігання корупції	14.10.2014 № 1700-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18 .

2. Про Національне антикорупційне бюро України	14.10.2014 № 1698-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text
3. Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)	20.06.2022 № 2322-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2322-20
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України	13.05.2014 № 1261-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1261-18
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів	14.10.2014 № 1701-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1701-18
6. Про державну службу	10.12.2015 № 889-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19

Продовження таблиці 9.1

7. Про службу в органах місцевого самоврядування	07.06.2001 № 2493-III URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2493-14
8. Про очищення влади	16.09.2014 № 1682-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text
9. Про Національну поліцію	02.07.2015 № 580-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/580-19
10. Про прокуратуру	14.10.2014 № 1697-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18
11. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	10.11.2015 № 772-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/772-19

Укази Президента України

1. Про утворення Національного антикорупційного бюро України	16.04.2015 № 217/2015 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/217/2015
2. Про Національну раду з питань антикорупційної політики	14.10.2014 № 808/2014 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/808/2014

Постанови Кабінету Міністрів України

1. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»	14.05.2015 № 301 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/301-2015-%D0%BF
2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики	17.07.2014 № 295 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/295-2014-%D0%BF
3. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають	25.03.2015 № 171 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/171-2015-%D0%BF

зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України	
4. Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»	16.10.2014 № 563 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-%D0%BF#Text
5. Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції	25.03.2015 № 170 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/170-2015-%D0%BF
6. Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	24.02.2016 № 104 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/104-2016-%D0%BF

Зауважимо, що правове забезпечення діяльності новостворених антикорупційних органів в Україні досить критично оцінюються міжнародними організаціями. Надалі необхідно акцентувати увагу на реформуванні Вищого антикорупційного суду, а також посиленні інституційного забезпечення антикорупційної діяльності. Важливою також є імплементація зарубіжного досвіду антикорупційної діяльності в вітчизняне законодавство. Важливо розуміти, що вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності – це шлях до службових зловживань та свавілля.

Посилення взаємозалежності країн у XX столітті, інтенсифікація перетину кордонів капіталами, ресурсами та робочою силою сприяло зміцненню міжнародної корупції і змусило країни об'єднуватися в протидію цьому явищу. Акумуляція державних зусиль відбувається насамперед в рамках діяльності міжнародних організацій, які визначають запобігання та протидію корупції пріоритетним завданням. Одним з перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включно з хабарництвом, є резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX), ухвалена 15 грудня 1975 року. Документ спонукає уряди всіх країн вживати всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції. На VIII конгресі ООН, який відбувся в Гавані у 1990 році, ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», в яких визначаються найбільш важливі завдання для подолання корупції. А саме, уряди мають: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих в результаті корупції; вжити відповідних заходів по відношенню до підприємств, причетних до корупції [15]. Завдання, сформульовані в Гавані залишаються малозмінними, вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих в рамках ООН. Зокрема, це резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59),

Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.), Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.), Керівні принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.).

Не зважаючи на те, що ця сукупність документів має рекомендаційний характер, вони відіграли важливу роль в підготовці міжнародних стандартів протидії за запобігання корупції. Одним з головних документів у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року. Конвенція визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією. Дослідники права розцінюють Конвенцію ООН протидії корупції як «антикорупційний документ глобального значення», який може стати «ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією».

Відповідна робота здійснюється і на рівні регіональних організацій, зокрема Ради Європи, яка у боротьбі з корупцією дотримується трьох взаємопов'язаних аспектів: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам. Рада Європи розробила кілька міжнародно-правових документів у цій сфері: Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.) [там само].

Основні міжнародні документи щодо запобігання і протидії корупції, ратифіковані Україною, наведено в табл. 9.2.

Аналізуючи діяльність в сфері протидії та запобігання корупції в рамках згаданих вище міжнародних організацій можемо окреслити одну з найважливіших тенденцій – антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу. Україна досить активно залучена до цього процесу і підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод, зокрема, Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Таблиця 9.2

Міжнародні нормативно-правові акти щодо протидії та запобігання корупції

Назва документу	Дата ухвалення та адреса ресурсу в Інтернеті
1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції	31.10.2003 995 c16 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_c16
2. Закон України «Про ратифікацію	18.10.2006 № 252-V

Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»	URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/252-16
3. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією	15.05.2003 № ETS 191 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_172
4. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією	04.11.1999 994_102 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_102
5. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)	05.05.1998 994_145 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_145
6. Статут групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)	05.05.1998 994_145 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_144

Наведені документи, що засвідчують участі України в міжнародному співробітництві вказують на активну позицію України у сфері запобігання та протидії корупції. Підписання міжнародних документів в цій сфері, як правило, сигналізує про прагнення поліпшити імідж держави на міжнародній арені та забезпечити розвиток національної економіки.



Завдання для самостійної роботи

1. Охарактеризувати антикорупційну діяльність в Україні.
2. Пояснити причини появи корупції в органах державної влади.
3. Проаналізувати наслідки корупції для соціально-економічного життя країни.
4. Розкрити зміст та визначити ознаки політичної корупції.
5. Охарактеризувати антикорупційну діяльність у зарубіжних країнах.
6. Проаналізувати нормативно-правову базу антикорупційної діяльності в Україні.



Питання для самоперевірки

1. Що таке корупція за своєю сутністю?
2. У чому полягають корупційні діяння?
3. У чому причини та умови виникнення корупції?
4. Які наслідки має корупція в економічній сфері?
5. Які наслідки корупції для соціальної сфери?
6. Як проявляється корупція в політичній сфері?
7. На яких принципах ґрунтується діяльність щодо протидії корупції?
8. Які чинники обумовлюють зміст антикорупційної політики?
9. Які основні напрями протидії корупції вам відомі?
10. Хто є суб'єктами протидії корупції?



Список використаних джерел

1. Універсальний словник-енциклопедія, 2-е видання, доповнене. К: «Всеуито»; Львів: «Атлас», 2001. 1575 с. URL: <https://www.jnsn.com.ua/cgi-bin/m/s2.pl?Article=6280&action=show>.
2. 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. К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2013. 666 с.
3. Klitgaard R. Corruption. *Finance & Development*. 1998. Р. 3-6. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>.
4. Піголенко І. В. Хабарництво як соціальний феномен сучасного суспільства. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць*. 2009. № 4. С. 113–121. URL: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6212/1/09-4-20.pdf>.
5. Кравчук М., Лаврів І. Сутність корупції та основні шляхи її подолання в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. 3 (27). С. 31-36.
6. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: [у 3 кн.]. Кн. 2. К.: Ін Юре, 2007. 712 с.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VIII; редакція від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 №2341-III; редакція від 28.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top>
9. Марисюк К. Поняття, види та загальна характеристика корупційних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*. 2021. № 4 (32). С.138-144.
10. Індекс сприйняття корупції: Україна набрала на 1 бал більше, ніж торік. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-indeks-koruptsiya-ukraina-tiu/32247288.html>.
11. Висоцька І. Б., Нагірна О. В., Силкін О. С. Економічні наслідки корупції в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 42. С. 182-187.
12. Про публічні закупівлі: Закон України від 5.12.2015 № 22-VIII; редакція від 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19>.
13. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf.
14. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Українське юридичне товариство, 1 липня 2009 р.* URL: <https://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-korupciya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji/>
15. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749

Тема 10

**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ**

*День і ніч телеекрани хвистають тебе
по вухах статистикою, доводячи, що в людей сьогодні
більше їжі, більше одягу, кращі будинки,
веселіші розваги, що вони живуть довше,
працюють менше, а самі стали дородніші, здоровіші,
сильніші, щасливіші, розумніші, освіченіші, ніж
п'ятдесят років тому. Ні слова тут
не можна довести і не можна заперечити*
Орвелл Дж. 1984, с.64.

Питання:

- 10.1. Поняття результативності й ефективності в публічному управлінні
- 10.2. Чинники ефективності публічного управління
- 10.3. Критерії загальної та соціальної ефективності публічного управління
- 10.4. Ресурси підвищення ефективності публічного управління

**10.1. Поняття результативності й ефективності в публічному
управлінні**

Поняття «ефективність діяльності» ідентифікує будь-яку діяльність (включно з управлінською) як продуктивну, результативну, дохідну. Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Суспільству, безпосередньо державі необхідні повні й достовірні знання щодо того, яку користь забезпечують витрати на управління, чим забезпечується глибина і дієвість його впливу на керовані процеси. Коли говорять про ефективність системи державного управління або місцевого самоврядування досить часто розуміють ступінь організованості, гнучкості, адаптованості цих систем, довіри людей до влади і один до одного, наявність ознак самоорганізованості та взаємодопомоги в спільнотах, однак подібне розуміння не повністю розкриває сутність категорії «ефективність публічного управління» і не дозволяє відокремити терміни «результативність» та «ефективність».

У публічному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються державою, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;

- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок практичного втілення управлінських рішень;
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати, які були спрямовані на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок реалізації управлінських рішень;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Результативність як наукова категорія означає позитивний результат, отриманий від будь-якої діяльності [1], зокрема й від управлінської. У ДСТУ ISO 9000:2007 поняття «результативність» та «ефективність» розмежовуються таким чином:

результативність (effectiveness) – ступінь реалізації запланованих дій і досягнення запланованих результатів;
ефективність (efficiency) – співвідношення між досягненим результатом і використаними ресурсами [2, с. 8].

У публічному управлінні результативність відбиває виконання розпоряджень, дотримання обмежень і регламенту, реалізацію рішень, нерідко пов'язаних із досягненням соціальних ефектів, що мають якісний характер і важко піддаються кількісному вимірюванню. Інколи результативність іще називають ефектом, тобто ці поняття ототожнюються. Якщо ж ефект порівнюється із витратами на його досягнення, мова йде про ефективність.

Виходячи з найбільш поширеного трактування, **ефективність управління** – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти результативність та ефективність публічного управління. Розглянемо **три типи показників результативності**:

- показники кінцевих ефектів (ПКЕ);
- показники безпосередніх результатів (ПБР);
- показники використання ресурсів (ПВР).

Ці показники охоплюють усю розмаїтість найменувань показників результативності та в узагальненому вигляді відбивають властиві всім органам виконавчої влади принципів складові управління: об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління і вартість управління.

Показник кінцевих ефектів повинен відображати зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади. Цей показник результативності може виражати як кількісну оцінку стану або зміни стану сфери впливу органу виконавчої влади (наприклад, *частка населення, що використовує інформацію про приватизаційні процеси не рідше одного разу на*

місяць), так і якісну (задоволеність населення інформацією про діяльність Фонду державного майна України).

Другий тип показників результативності, тобто **показник безпосередніх результатів (ПБР)**, на відміну від ПКЕ відображає характеристики не цільової групи, а безпосередньо органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління. Ці характеристики стосуються управлінського впливу, що може виявлятися у вигляді наданих послуг, вироблених товарів, виконаних робіт або полягати в реалізації встановлених процедур, забезпеченні ділових процесів. Сукупність ПКЕ і ПБР складають ієрархію, в якій кожному ПКЕ відповідає деякий набір ПБР, причому один ПБР може відповідати різним ПКЕ.

Описаних двох типів показників результативності управління недостатньо для обґрунтування ресурсних витрат органу виконавчої влади. Отже, вводяться **показники використання ресурсів (ПВР)**. Вони не є показниками вхідних ресурсів, які надають лише кількісний опис наявних фінансових, трудових або матеріальних ресурсів і не відображають результат діяльності органу виконавчої влади. Показники використання ресурсів відображають їх витрати в процесі створення безпосереднього продукту діяльності органу виконавчої влади за заданих бюджетних обмежень і для досягнення цільових значень ПБР. Показники використання ресурсів на відміну від ПКЕ і ПБР не дозволяють отримати відповідь на питання «**навіщо?**» (з яким очікуваним результатом)?, а дозволяють зрозуміти **як?** і **які?** ресурси будуть використані для забезпечення цільових значень ПБР. З огляду на це ПВР повинні описувати залежність безпосереднього результату (цільового значення ПБР) від кількості та якості ресурсів, що використовуються. Оскільки результативне управління передбачає орієнтацію на клієнта, а мета органу виконавчої влади відображає зміну стану цільової групи, важливо надати можливість контролювати реалізацію цілей органу виконавчої влади безпосередньо цільовій групі.

Критерії та показники ефективності можуть суттєво відрізнятися в залежності від її виду. Існують такі види ефективності [3]:

- *технологічна;*
- *економічна;*
- *соціальна.*

Технологічна ефективність показує, отримання якої кількості продуктів і послуг, приведених на одиницю засобу виробництва (площу, верстат, машину тощо) або людину, може забезпечити додаткове вкладення ресурсів (поточна ціна продуктів і послуг до уваги не береться).

У сільському господарстві, наприклад, показниками технологічної ефективності є врожайність культур та основні параметри якості рослинницької продукції (вміст цукру в цукрових буряках, олії – у насінні соняшнику, білка – у зерні тощо). У сфері публічного управління таким показником може бути кількість людей, яка обслуговується одним центром надання адміністративних послуг (ЦНАПом) протягом конкретного періоду в результаті технологічної

модернізації ЦНАПу.

Економічна ефективність – відношення корисних кінцевих результатів, отриманих від вкладень ресурсів, до витрачених ресурсів. Економічна ефективність показує якою ціною був отриманий відповідний результат.

В економіці, крім відомого показника рентабельності, який відображає відношення отриманого прибутку до повної собівартості, виражене у відсотках:

$$R = [(P : C) \times 100\%],$$

де: **R** – рентабельність; **P** – прибуток; **C** – повна собівартість,

для визначення економічної ефективності може бути використана сукупність інших показників. Зокрема, *продуктивність праці* дозволяє встановити обсяг отриманої продукції в розрахунку на одну людину; *фондовіддача* – вартість продукції в розрахунку на одиницю вартості витрачених фондів тощо. Специфіка діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування не завжди дозволяє оперувати показниками економічної ефективності, більш придатними для оцінювання діяльності влади є показники соціальної ефективності.

Соціальна ефективність означає зростання рівня життя людей в результаті понесених витрат: поліпшення умов праці, культурно-побутового та медичного обслуговування населення, підвищення оплати праці тощо.

Соціальна ефективність публічного управління показує наслідки діяльності влади для людей і має комплексний характер. В межах соціальної ефективності розрізняють [4]:

- загальну соціальну ефективність;
- ефективність органу управління;
- ефективність індивідуальної діяльності посадових осіб.

При визначенні загальної соціальної ефективності акцент робиться на встановлення залежності між системою публічного управління та результатами розв'язання головних проблем розвитку суспільства. До показників загальної соціальної ефективності публічного управління відносять:

- питому вагу людей з вищою освітою в країні у порівнянні до інших країн;
- індекс розвитку людського капіталу;
- індекс сприйняття корупції;
- рівень злочинності тощо.

Наведені показники загальної соціальної ефективності публічного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Важливу роль в оцінці управління відіграють показники *соціальної ефективності діяльності* кожного державного органу, установи, які ухвалюють рішення. У складних соціальних системах завжди спостерігаються ситуації, коли загальна соціальна ефективність досягається за рахунок активності одних

суб'єктів управління і певної інертності інших. Наслідком цього може бути низький рівень роботи окремих органів влади при наявності загальних позитивних показників. Така ситуація є небажаною, оскільки суспільству потрібна ефективна діяльність кожного конкретного елемента державноуправлінської системи. Ефективна робота окремих суб'єктів публічного управління є свідченням усвідомлення ними потреб громадян та реалізації принципу людиноцентризму.

Остання група показників – це *показники індивідуальної соціальної ефективності*, за якими оцінюються ефективність посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Посадова особа як індивідуальний представник органу влади, наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої може не збігатися з ефективністю усього органу. До цих показників можна віднести імідж посадових осіб, їх правову культуру, знання законодавства, стресостійкість тощо.

У сфері публічного управління ефективність визначається не стільки показниками дієвості рішень влади в традиційній матриці «витрати-результат», скільки показниками співвідношення результатів та ресурсів, витрачених на досягнення цілей політичної системи і загальнодержавних інтересів. Значення цих показників інтерпретується більш широко, ніж в економічному аналізі, оскільки діяльність установи може бути ефективною економічно (скажімо, з точки зору мінімізації витрат) і не ефективною щодо досягнення поставлених політичних і соціальних цілей.

10.2. Чинники ефективності публічного управління

Виявлення чинників, які можуть впливати на рівень ефективності публічного управління є важливою аналітичною роботою, оскільки це дозволяє отримати уявлення про те, які саме умови, обставини чи управлінські заходи будуть мати позитивний вплив на досягнення поставлених цілей. Безліч причин може обумовлювати зміну ефективності управління, зокрема й непередбачені події («чорні лебеді») та збіг найнегативніших обставин (умови «ідеального шторму»). Тобто, ми маємо справу з багатофакторним впливом на процеси публічного управління, рішення та результати. Та все ж науковці, намагаючись упорядкувати знання про багатофакторність впливу на соціальну підсистему, якою є публічна сфера, виділяють сукупність загальносистемних чинників ефективності публічного управління [5; 6; 7], які можна розділити на чотири групи:

1. Базові суспільні цінності;
2. Організація системи публічної влади;
3. Стан державного апарату;
4. Суспільна стабільність.

<i>Суспільні цінності – це важливі, визнані суспільством переконання щодо цілей, ідеалів життя, до яких прагнуть люди і щодо способів їх</i>
--

досягнення. Базові цінності, які відображають фундаментальні суспільні відносини формують базис індивідуального світогляду [8].

Визначення базових цінностей і визнання їх суспільством (чи його більшістю) як основоположного регулятора поведінки і діяльності – необхідна умова ефективності функціонування інститутів влади і апарату управління. В сучасній Україні були категорично відкинуті радянські цінності, які ґрунтувалися на колективній власності, колективній праці, усередненні вимог, і за яких творчим, ініціативним, підприємливим людям в жилося нестерпно. Натомість віддавалася перевага ліберальним західним цінностям. Проте нова система цінностей, яка б підтримувалася більшістю, в країні ще не склалася, що формує в соціумі лінії розколу і «ціннісний вакуум» та сприяє криміналізації суспільства. Потворних форм набуває підприємництво з його хижацьким ставленням до природи і людини, орієнтація на споживання позбавляє суспільство таких чеснот, як співчуття, взаємодопомога, співчуття. Натомість з'являється снобізм, презирство до бідніших, неповага до старших, повна відмова від минулого, яке було різним. В жорсткому конкурентному споживацькому суспільстві люди зорієнтовані «...не на добро, а на владу» [8]. На жаль, зміна ціннісних орієнтацій не відбувається на замовлення, а, отже, попередю тривалий шлях знаходження суспільного консенсусу.

Організація системи публічної влади – це упорядкування сукупності суб'єктів публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування) з метою забезпечення їх здатності підпорядковувати своїй волі поведінку окремих людей і їх об'єднань.

Незалежно від форм державного устрою і політичних режимів суттєвий вплив на ефективність публічного управління здійснює організація системи влади, яка визначається:

- єдністю «правил гри» для усіх суб'єктів системи публічної влади;
- високою правовою культурою і правовою стабільністю;
- управлінською спроможністю державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні, де зруйновано старі форми управління та організаційні зв'язки, але поки що не завершено становлення нової системи публічного управління, організаційний потенціал влади залишається не повністю реалізованим. Більше того, організація системи публічної влади в Україні має безліч негативних проявів, що час від часу обумовлює кризу влади, корупційні скандали і плінність кадрів.

Державний апарат – центральна частина механізму держави, юридично оформлена система всіх державних органів, які здійснюють управління суспільством, виконують завдання та функції держави [9].

Виходячи з наведеного визначення можна стверджувати, що державним

апаратом є раціональна організація державних службовців, наділених владними повноваженнями і необхідними засобами для виконання в межах своєї компетенції визначених функцій і завдань. Отже, державному апарату, за визначенням, притаманні ознаки раціональної бюрократії. Ефективність публічного управління наряду залежить від якості бюрократичного апарату, який має відрізнятися високим рівнем професіоналізму чиновників і наявністю у них стратегічного мислення демократичністю управління і ліберальним стилем ухвалення рішень. Таким чином, стан державного апарату, якість управлінських рішень, рівень довіри до влади – виступають не менш важливими чинниками впливу на ефективність публічного управління, ніж суспільні цінності та організація системи публічної влади.

Суспільна стабільність – це стан суспільства, для якого характерна певна стійкість, згуртованість, здатність до ефективних та конструктивних дій, і який виявляється у відсутності криз та на сільства.

У широкому розумінні поняття «стабільність» означає збереження інститутів державної влади і здійснення ними основних функцій в соціальному середовищі, яке швидко змінюється. Суспільна стабільність – стан, при якому державна система управління, механізми економічного та соціального регулювання вчасно реагують на запити та очікування громадян і сприяють їх задоволенню. Науковці виділяють п'ять основних підходів до визначення стабільності. Відповідно до цих підходів, стабільність розглядають як наслідок певного впливу чи дій, несамотійне, залежне поняття (рис. 10.1).

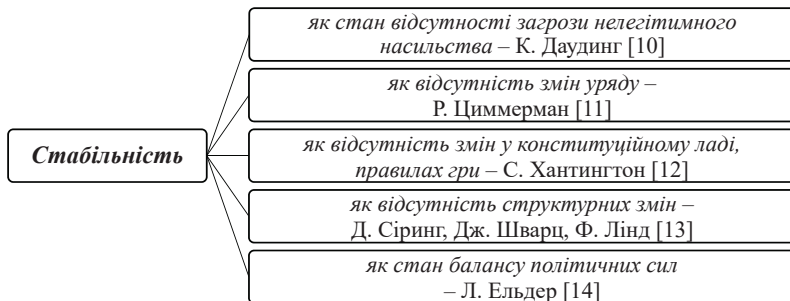


Рис. 10.1. Основні підходи до визначення стабільності

Звідси – суспільно-політичну нестабільність можуть викликати ряд чинників:

- нестабільністю економіки;
- розколом політичних еліт щодо принципових питань внутрішньої і зовнішньої політики;
- порушенням рівноваги взаємин між інститутами влади;
- відсутністю суспільної згуртованості;

– поширенням корупції й інших негативних явищ в публічній сфері.

Врахування зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких здійснюється управління, зокрема держави, залежить не лише від організаційної побудови системи влади, ресурсного забезпечення, професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), а й від врахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам управління і тому значною мірою впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, є важливим чинником ефективності публічного управління.

Інший чинник ефективності виражається в дотриманні законності при ухваленні рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також їх посадовими особами. Дотримання законності надає публічному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувались з погляду суспільства і органів влади, не можуть вважатися ефективними.

Публічне управління через функціонування своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти цінності, інтереси і життєві потреби люде та забезпечувати їх реалізацію. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на забезпечення добробуту і розвиток може виступати критерієм ефективності публічного управління. На ефективність управління також впливає характер і обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами, який показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Мають значення й морально-ідеологічні впливи управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми. Влада й управління генеруються і функціонують у моральному середовищі, і саме мораль формує норму в політико-управлінських відносинах. Коли виникає ситуація виходу за межі цієї норми, моральні виміри відкидаються і встановлюється ситуація «вседозволеності», що призводить до порушення стабільності в суспільстві, розвитку різноманітних антисуспільних явищ, таких як, наприклад, корупція. Вплив моральних норм на регулювання державноуправлінської діяльності можна простежити в такому: ненасильницькому, непов'язаному з людськими жертвами розв'язанні

суспільних конфліктів; орієнтації на законні, мирні засоби вирішення суспільних суперечностей в інтересах якомога більшої частини населення; недопущенні, попередженні ситуацій напруженості між діями влади і моральними настановами, тим більше їх вирішенні у площині «або політика, або мораль»; відповідальності влади в особі її представників за свої дії та їх наслідки, що вимагає не лише професійної компетентності, але й розвиненої моральної свідомості, гуманності, відчуття справедливості й співпереживання; відкритості та прозорості рішень органів влади й управління, їх гласності й підконтрольності з боку суспільства.

Отже, ефективність та результативність публічного адміністрування визначається дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного та морально – ідеологічного характеру. Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Є і певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і приводить до тих чи інших наслідків. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів. Також важливим засобом аналізу й оцінки ефективності державного управління завжди виступає громадська думка, практично проходить зіставлення, порівняння рівня і результатів управління з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей.

10.3. Критерії загальної та соціальної ефективності публічного управління

Поняття «**критерій ефективності**» ідентифікується як ознака або сукупність ознак, на основі яких оцінюється ефективність системи публічного управління в цілому, а також окремих управлінських рішень. Критерії в управлінні – мірило, найбільш суттєві, часто комплексні показники, які дозволяють визначити, класифікувати, оцінити ті чи інші аспекти управлінської діяльності, охарактеризувати ту чи іншу якість управління [15]. У великому тлумачному словнику сучасної мови термін «*критерій*» як наукова категорія визначається таким чином:

Критерій – підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило [16].

При підборі критеріїв оцінки ефективності публічного управління спостерігається поступове зміщення від використання показників, що характеризують матеріальний бік життя, до показників, які відображають його якість. ***До універсальних критеріїв ефективності***, які найчастіше використовуються в системі публічного управління, метою якого є досягнення соціальних результатів, *відносять*:

- рівень продуктивності праці у порівнянні до значень передових країн;
- темпи приросту ВВП;

- доходи на душу населення;
- тривалість життя.

Використовуються також стандартні індикатори за методикою Світового банку, за якими визначається рівень розвитку різних країн і здійснюється їх порівняння між собою:

- *основні економічні показники якості життя* (тривалість життя, рівень освіти, рівень життя);
- *населення* (демографічні тенденції, трудові ресурси, розподіл доходів, споживання, охорона здоров'я);
- *довкілля* (землекористування, сільськогосподарське виробництво, водні ресурси, заповідники, енергоспоживання та викиди);
- *економіка* (динаміка виробництва, структура виробництва, державний бюджет, платіжний баланс, валютні резерви);
- *державне регулювання* (державна власність, підтримка приватного сектора, державна енергетика і транспорт, підтримка науково-технічного розвитку);
- *світозв'язки* (міжнародна торгівля, зарубіжні інвестиції, притік і відтік капіталу, фінансова допомога).

Наведені показники пов'язані між собою і взаємозалежні. Так, в країнах, що розвиваються, спостерігається нарощування виробництва на основі використання науково-технічних досягнень, що сприяє зростанню продуктивності праці та підвищенню якості та різноманітності продукції. Разом із цим важливим стає дотримання принципу соціальної справедливості та забезпечення прав і свобод громадян.

Розрізняють три групи критеріїв: 1) ціннісний; 2) цільовий; 3) прагматичний.

Ціннісний критерій дозволяє встановити ефективність публічного управління за ознакою відповідності результатів, отриманих в результаті реалізації певних рішень, суспільним цінностям, визнаним державою і втіленим у політичній стратегії.

Показники ціннісного критерію дозволяють оцінити ефективність загальносистемних рішень органів державної влади вищого рівня, результати і наслідки яких викликають зміни в багатьох сферах суспільства або чинять вплив на все суспільство. Окремі позитивні наслідки не можуть слугувати достатньо надійним мірилом ефективності таких рішень, їх результати можуть бути оцінені лише з часом. Результати глобальних суспільних змін буває важко виразити в конкретних цифрах і досить часто для цього використовуються відносні показники.

Цільовий критерій вимірює відповідність отриманих результатів (як наслідок виконання правлінських рішень) тим цілям, які були намічені в державних програмах, планах і стратегіях.

Показники цільового критерію, так само, як і ціннісного, мають комплексний характер, але вони є більш конкретними, оскільки оцінюють рівень виконання державних планів. Показники, які відповідають цільовим критеріям, можуть бути як кількісними, так і якісними. Наприклад, тривалість життя вимірюється конкретними цифрами, а політична активність громадян – відносними показниками: висока, середня, низька.

Прагматичний критерій надає можливість виміряти ефективність за типом: «витрати-випуск» або «витрати-результат».

Показники прагматичного критерію використовують для оцінки діяльності конкретного органу влади або державної установи. Використання таких показників має певні ризики, оскільки може завуальовувати справжній стан речей. Такі показники, як зростання кількості виявлених правопорушень, збільшення кількості покарань за порушення правил дорожнього руху, зростання кількості виданих довідок або збільшення кількості обслуговування хворих у медичній установі, навпаки, можуть свідчити про неефективність роботи органів влади, результатом чого є зростання злочинності, бюрократизме та погіршення здоров'я громадян.

Відомі моделі оцінювання ефективності управління в публічній сфері передбачають зосередження уваги на ключових показниках її досягнення:

- співвідношенні між витраченими ресурсами й отриманими кінцевими результатами;
- зменшенні кількості ресурсів, що витрачаються і/або зниженні їх вартості;
- скороченні тривалості процесу прийняття рішення і/або надання послуги;
- збільшенні числа осіб, задоволених наданими послугами і/або зменшенні числа осіб, яким потрібна допомога органів влади.



Рис. 10.2. Механізми та інструменти публічного управління

Моделі ефективності діяльності органів публічної влади формуються залежно від поєднання основних механізмів управління, що відрізняються набором інструментів впливу (рис. 10.2).

У різних моделях пріоритетність показників може бути різною, що обумовлює різну цілеорієнтованість контролю за процесами публічного управління, зокрема щодо надання адміністративних та інших послуг населенню. Можна виділити такі *групи контролю*:

- контроль витрат;
- контроль процесу;
- контроль дотримання стандартів;
- контроль часу;
- контроль продуктивності;
- контроль результатів.

Загальна модель ефективності набуває більш конкретних і специфічних рис при різних комбінаціях інструментів впливу, які відрізняються сукупністю характерних особливостей.

1. Інструменти адміністративного механізму мають примушувальний або в'язковий характер.

Правила як продукт адміністрування, з одного боку, формалізують діяльність працівників адміністрацій, чітко приписуючи їм те, що вони мають робити, а з другого, інколи не дозволяють клієнту отримати потрібну йому послугу, якщо він порушує встановлені формальні вимоги (прийшов невчасно, запізнився подати документи, звернувся не за інстанцією тощо). Така ситуація формує негативне ставлення населення до працівників публічних адміністрацій,

які не можуть порушувати встановлені нормативними документами правила. Вихід вбачається в тому, щоб при складанні правил максимально враховувалися інтереси населення та умови їх життєдіяльності. Так, ніщо не заважає органам публічної влади працювати без перерви, застосовуючи гнучкі графіки роботи для співробітників; створювати локальні мережі для отримання інформації від суміжних організацій, що зменшить кількість довідок; зосередити функції оформлення документів, отримання підписів і печаток в одному місці замість розпорошення їх по різних кабінетах тощо.

2. Інструменти економічного механізму передбачають використання коштів державного і місцевого бюджетів та позабюджетних коштів для стимулювання потрібних видів діяльності та процесів (підтримка територій, окремих груп населення, стимулювання експорту, ресурсозбереження тощо).

3. Інструменти інформаційно-психологічного механізму забезпечують інформаційний вплив на споживачів, який сприяє формуванню суспільної думки і переконань, належного ставлення до окремих явищ суспільного життя, усвідомленню позиції влади та її прийняття. Формування офіційної позиції влади і суспільні переконання мають бути узгодженими з метою запобігання виникненню протестних настроїв і громадської непокори.

4. Інструменти організаційного механізму сприяють створенню організаційних структур, адекватних функціям, які ними виконуються. Гнучкість, мобільність та ієрархічність організаційних структур можуть сприяти наданню публічних послуг або заважати.

У моделях ефективності публічних адміністрацій західних країн акцент робиться на організаційних та економічних інструментах – публічні адміністрації в цих країнах відрізняються організаційною гнучкістю і широким використанням заохочувальних заходів. Інструменти економічного механізму легше застосовувати через те, що вони є зрозумілими і забезпечують швидшу реакцію, ніж переконання та вмовляння. У моделях країн східної цивілізації перевага надається правилам і переконанням.

У 90-х роках минулого століття з'явилися різновиди економічних та інших моделей управління, зокрема моделі якості, моделі бенчмаркінгу, причому економічні моделі серед них були не найпоширенішими, що свідчить про відносну ефективність стимулювального впливу на суспільні процеси та взаємини. Слід звернути увагу на модель збалансованого управління, яка передбачає врахування економічних і позаекономічних чинників діяльності публічних адміністрацій та те, що в кінцевому підсумку має бути досягнутий не стільки економічний, скільки соціальний ефект. Соціальні ефекти (зменшення безробіття, зменшення забруднення довкілля, зменшення конфліктності між соціальними групами, зменшення соціальної диференціації за економічним критерієм тощо) важко піддаються кількісному обліку, що створює умови для маніпуляцій і бюджетних зловживань. Ось чому так важливо підвищувати прозорість прийняття управлінських рішень і розподілу бюджетних коштів.

10.4. Ресурси підвищення ефективності публічного управління

З огляду на наявність суспільного запиту щодо дієвості державного управління та місцевого самоврядування спостерігаються постійні спроби удосконалити процес публічного управління чи його окремі механізми. Удосконалення публічного управління, крім загальної цільової орієнтації на ефективність, має і більш конкретні завдання:

- забезпечити максимальну відповідність змісту управлінського впливу потребам об'єкта управління;
- сформувати раціональні взаємозв'язки між суб'єктами управління; між керівною та керованою підсистемами; між державою та громадянським суспільством;
- підтримувати організаційну структуру державного управління та місцевого самоврядування в оптимальному стані;
- сприяти постійному абсолютному та відносному зменшенні суспільних витрат на управління, що напряду пов'язано з його оптимізацією;
- систематично переглядати механізми та методи публічного управління з метою забезпечення їх відповідності внутрішнім і зовнішнім умовам функціонування суспільства.

Доцільно виокремити такі основні складові предмету удосконалення публічного управління:

1. Взаємодія між керівною та керованою підсистемами системи публічного управління;
2. Демократизація публічного управління;
3. Раціоналізація управлінської діяльності;
4. Інформатизація публічного управління;
5. Стабілізація суспільних відносин;
6. Поліпшення якості кадрового забезпечення.

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) в Стратегії реформування державного управління (РДУ) до 2025 р. велику увагу приділяє саме питанням удосконалення державної служби. Основні напрями діяльності НАДС щодо реформування державної служби в Україні наведені в табл. 10.1.

Таблиця 10.1

Напрями діяльності НАДС щодо реформування державної служби в Україні згідно Стратегії РДУ до 2025 року [17]

Напрями діяльності НАДС	Зміст діяльності
1. Класифікація посад державної служби	Координація роботи з класифікації посад в усіх органах влади. Розроблення методології проведення класифікації та каталогу типових посад
2. Створення справедливої системи оплати праці державних службовців	Формування нової системи оплати праці з конкурентним рівнем заробітних плат
3. Прозорий відбір на посади державної служби	Розроблення нового порядку проведення конкурсів на посади державної служби
4. Запровадження автоматизованої системи збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців,	Робота у цьому напрямі уже триває і 20 тис. державних службовців мають змогу працювати в Системі. До 2025 р. планується

інших працівників державних органів (HRMIS)	цю роботу завершити
5. Створення Вищої школи публічного управління	Розробляється концепція створення Школи для якісної підготовки управлінських кадрів для державної служби.

Одним із пріоритетних напрямів формування ефективної системи публічного управління в Україні є його децентралізація та реформування адміністративно-територіального устрою для забезпечення належної територіальної організації влади. Проведена в Україні протягом 2015-2020 рр. реформа місцевого самоврядування позитивно вплинула на покращання якості публічних послуг, зниження рівня корупції, більш раціональний розподіл владних повноважень за рахунок їх чіткого розмежування між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління.

Ще лише починається використання потенціалу електронного урядування, яке забезпечує: зниження витрат на обслуговування населення за рахунок автоматизації управлінських процесів; економію ресурсів завдяки створенню центрів надання адміністративних послуг; зниження витрат на закупівлі шляхом використання платформи ProZorro; скорочення витрат на освіту і відрядження завдяки поширенню онлайн-формату їх проведення.

У контексті підвищення ефективності публічного управління доцільним є поглиблення публічно-приватного партнерства – взаємовигідної співпраці між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними й громадськими структурами для реалізації проектів, спрямованих на розв'язання важливих суспільно-господарських проблем. Упровадження механізму публічно-приватного партнерства дає змогу скоротити кількість публічних службовців за рахунок передачі бізнес-структурам окремих управлінських функцій, які раніше виконували державні й самоврядні органи влади. Значну роль у його розвитку мають відігравати такі форми, як концесія, аутсорсинг, лізинг, оренда, державні контракти, договори про розподіл продукції тощо. Зазначимо, що в чинному законодавстві України використовується поняття «державно-приватне партнерство» – рівноправне взаємовигідне співробітництво між державою і бізнесом у процесі облаштування інфраструктури й надання публічних послуг за умови розподілу ризиків та відповідальності, що є лише частиною публічно-приватного партнерства, оскільки не стосується органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, які теж виступають суб'єктами такої взаємодії.

На думку В. Куйбіди [18] резервом підвищення ефективності публічного управління може стати система надання експертно-консультативних послуг, яка формується науковцями, політиками, працівниками органів публічної влади та вузькопрофільними фахівцями. Однак в Україні ще не склалося експертне середовище як професійна спільнота зі своїм етичним кодексом, принципами, репутацією тощо, тому якість експертиз нормативно-правових актів, загального

процесу вироблення політики залишається надто слабкою. Фахівці Центру Разумкова зазначають, що інститути з аналізу політики, відомі у світі як Think Tanks, почали утворюватися невдовзі після здобуття Україною незалежності, які за взірцем брали роботу аналітичних центрів США. Особливістю України є те, що провідне місце серед інститутів з аналізу політики посідають недержавні аналітичні центри, які не отримують фінансування від держави. Діяльність державних аналітичних структур, а також профільних наукових інститутів Національної академії наук України, які отримують фінансування з державного бюджету, є, на їх думку, менш ефективною. Основною функцією аналітичних центрів залишається дослідження найбільш важливих проблем розвитку країни у різних сферах, її внутрішньої і зовнішньої політики, національної безпеки і оборони, та вироблення політичних рекомендацій для осіб, які приймають політичні рішення). Слід зазначити, що недержавні аналітичні центри України, попри свою слабкість, у різні часи відіграли помітну роль у розробці концептуальних документів держави – стратегій та концепцій державної політики.

Позитивний вплив на ефективність публічного управління матиме вирішення питанні про відокремлення політичної його складової від адміністративної. Політика та адміністрування є двома частинами публічної сфери, взаємозалежність яких може посилюватися із зміною виборчої системи, в той же час, спостерігаються постійні спроби звільнити адміністрування від надмірної політизації, відокремити політичні посади державної служби, обіймання яких прив'язане до політичного циклу, від адміністративних, залежних від професійності та досвіду службовців. Фахівці, що потрапляють на посади державних службовців через проведення конкурсів, де враховується їх рівень професійності, не повинні залежати від політичної ситуації і бути не лише політично нейтральними, а й здатними відповідати вимогам сучасної моделі державного службовця. Таким чином, такі *характеристики сучасного публічного управління*, як політична нейтральність, меритократія, професійність, демократизація процедур прийняття рішень *мають бути доповнені наступними елементами*:

- *децентралізація* (делегування повноважень на нижчі рівні управління);
- *публічно-приватне партнерство* (контрактні відносини з приватними організаціями);
- *орієнтація на результат* (в оцінці діяльності превалююче значення отримують наслідки від витрат ресурсів, а не самі витрати);
- *сервісна держава* (клієнтоорієнтованість процесу надання публічних послуг);
- *аутсорсинг* (передача державою частини завдань стороннім виконавцям на умовах субпідряду з метою економії бюджетних коштів).

Проте ресурсний потенціал підвищення ефективності публічного управління стає другорядним у процесі його модернізації. Найголовнішим об'єктом стає людина, інтереси якої мають набути домінуючого характеру у процесі ухвалення управлінських рішень.



Завдання для самостійної роботи

1. Розкрити зміст результативності та ефективності публічного управління.
2. Охарактеризувати соціальну ефективність публічного управління.
3. Проаналізувати оцінювання результативності та ефективності публічного управління.
4. Охарактеризувати вимоги до працівників органів публічної влади з точки зору ефективності управління.
5. Проаналізувати роль громадськості у підвищенні ефективності публічного управління.



Питання для самоперевірки

1. Що таке результативність публічного управління?
2. Які показники використовуються для оцінки результативності?
3. Поясніть, у чому полягає ефективність публічного управління?
4. Які критерії використовуються для оцінки ефективності публічного управління?
5. За рахунок чого формуються відмінності між моделями ефективного публічного управління?
6. У чому полягає зміст основних інструментів різних механізмів публічного управління?
7. Які ви знаєте чинники впливу на ефективність публічних адміністрацій? Розкрийте їх зміст.
8. Які резерви можуть бути використані для підвищення ефективності публічного управління?



Список використаних джерел

1. Результативність. Український тлумачний словник. URL: <http://surl.li/gualr>.
2. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. (ISO 9000:2005, IDT). ДСТУ ISO 9000:2007: Національний стандарт України. URL: https://dbn.at.ua/ld/11/1128_432_iso9000-1-.pdf.

3. Поняття і сутність ефективності. URL: <http://surl.li/guaoo>.
4. Критерії ефективності державного управління і місцевого самоврядування. URL: <https://bookster.com.ua/kryterii-efektyvnosti-derzhavnoho-upravlinnia-i-mistsevoho-samovriadiuvannia/>
5. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Мелітополь: ТОВ «Колор Принт», 2020. 204 с.
6. Долженков О. О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності: навч. посіб. Одеса: вид-ць Букаєв Вадим Вікторович, 2019. 190 с.
7. Яремко І. І. Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2022. № 1 (7). С. 49-55.
8. Цінності як визначальна характеристика людського буття. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/Phil/50.htm>.
9. Державний апарат. *Bikinediia*. URL: <http://surl.li/fzaky>.
10. Dowding K., Dewan T. The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity. *American Journal of Political Science*. 2005. Vol. 49. No. 1. P. 46–56.
11. Zimmerman R. Transport, The Environment And Security: Making the Connection. New York University: Edward Elgar Publishing, Inc. 2012. 267 p.
12. Huntington Samuel P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon and Schuster, 1996. 410 p.
13. Searing DD., Schwartz JJ., Lind AE. The structuring principle: Political socialization and belief systems. *American Political Science Review*. 1973. 67 (2). P. 415-432.
14. Elder R. E. Factors Affecting Stability of the Balance of Power. *The Western Political Quarterly*. 1950. vol. 3, №2. P. 155–160.
15. Матвієнко П. В. Основні критерії та моділі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 70-76.
16. Критерій. *Великий тлумачний словник сучасної мови*. URL: <http://surl.li/acgwv>.
17. Стратегія РДУ 2025: ключові напрями діяльності НАДС. *Національне агентство України з питань державної служби: офіційний сайт*. URL: <https://nads.gov.ua/news/strategiya-rdu-2025-klyuchovi-napryami-diyalnosti-nads/>
18. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп.; авт. кол., за заг. ред. В. С. Куйбіди. К.: НАДУ, 2018. 180 с.

Словник основних термінів

Бюрократизм є відображенням в суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії.

Виконання управлінського рішення – це процес перманентного вирішення типових, повторюваних і нових завдань, що піддаються нормативному регулюванню

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

Громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних рис, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага

Державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади.

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 з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня.

Дефект публічного управління – це неефективні, помилкові, а також несвочасні державні управлінські рішення, виконання чи невиконання яких спричиняє кризи та конфлікти в державі

Децентралізація влади (в контексті українського державотворення) – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Ефективність соціальна означає зростання рівня життя людей в результаті понесених витрат: поліпшення умов праці, культурно-побутового та медичного обслуговування населення, підвищення оплати праці тощо.

Ефективність економічна – відношення корисних кінцевих результатів, отриманих від вкладень ресурсів, до витрачених ресурсів. Економічна ефективність показує якою ціною був отриманий відповідний результат.

Ефективність технологічна показує, отримання якої кількості продуктів і послуг, приведених на одиницю засобу виробництва (площу, верстат, машину тощо) або людину, може забезпечити додаткове вкладення ресурсів (поточна ціна продуктів і послуг до уваги не береться).

Компетенція – це можливість примусовим шляхом створювати ситуації юридичного характеру, вирішувати юридичні справи, змінювати або припиняти правовідносини, навіть проти волі осіб, що беруть у них участь.

Корупція є виявом суспільно неприйнятної та переважно суспільно небезпечної діяльнісної активності людей, наділених владними або іншими публічними повноваженнями та пов'язаними з ними можливостями, або тих, що прагнуть скористатися останніми з метою одержання будь-яких благ (переваг, послуг, пільг тощо) для себе чи інших осіб не на основі офіційно визначеного порядку (підстав, норми), а на підґрунті реалізації особистої зацікавленості, що призводить до деформації (розкладання) публічних відносин.

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.

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

Належне (добре) урядування – це процес відання державними справами, який здійснюється державними органами та установами, процес управління державними ресурсами і забезпечення прав людини, вільний від корупції і зловживань на основі принципу верховенства закону.

Нове публічне управління є методом впливу, який ґрунтується на досвіді та знаннях, запозичених із сфери бізнесу та інших сфер для забезпечення підвищення дієвості механізмів публічного управління і якості надання публічних послуг.

Органи компетенції галузевої – реалізують державну політику у відповідній галузі: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші галузеві структури (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я та ін.), а також територіальні підрозділи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи компетенції загальної – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості

підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції; вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території області, району, міста); до органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, обласні та районні державні адміністрації.

Органи компетенції спеціальної (функціональної) здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва; вони координують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування; до таких органів належать: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також їх територіальні підрозділи.

Повноваження органів державної влади – сукупність прав і обов’язків державних органів, а також посадових та інших осіб, закріплені за ними в установленому законодавством порядку, повноваження щодо прийняття обов’язкових для виконання рішень і забезпечення їх реалізації тими, кому вони адресовані.

Принцип (як наукове поняття) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане; у повсякденному житті принципами називають внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різних сферах діяльності.

Публічна адміністрація у широкому розумінні слова, охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне адміністрування, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міськради).

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

Самоорганізація – це процес упорядкування внутрішньої структури системи, матеріальних, інформаційних, фінансових та інших потоків, що через неї проходять.

Самоорганізація населення це процес упорядкування життєдіяльності певної територіальної спільноти за рахунок внутрішніх факторів, який усе ж таки може відчувати стимулюючий або пригнічуваний вплив зовнішніх чинників.

Спеціалізація – форма суспільного поділу праці та її раціональної організації за окремими напрямками діяльності; відображає процес зосередження діяльності на відносно вузьких напрямках, окремих технологічних операціях у самостійних галузях.

Управління як суспільний інститут (явище) є цілеспрямованим (усвідомленим, навмисним, продуманим, спланованим) організуючим і регулюючим впливом на власну, групову, колективну і суспільну життєдіяльність, що здійснюється як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (держава, громадські об'єднання, партії, підприємства, установи, кооперативи, фірми, асоціації, союзи тощо).

Управлінська спроможність держави – це сукупність реальних і потенційних можливостей органів державного управління реалізовувати адміністративні, економічні та інші функції держави, здійснювати відання державними справами у відповідності до публічних інтересів і соціальних запитів із заданими параметрами ефективності та резистентністю до негативних чинників.

Централізація – зосередження управління в одному центрі, в одних руках, в одному місці; створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки, при цьому вищі рівні володіють визначальними повноваженнями у прийнятті рішень, а самі ці рішення є обов'язковими для нижніх рівнів.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

ЛОЗИНСЬКА Тамара Миколаївна,
ІВАНІНА Олександр Васильович,
ЩЕТИНІНА Тетяна Олексіївна



Редактор П. Ляш
Коректура Н. Савельєва
Комп'ютерне верстання Л. Кіреєва

Підписано до друку 16.10.2023 р.
Формат паперу 60x84/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 10,9. Тираж 100 пр.
Зам. № 19598.
Видавець і виготовлювач ТОВ «АСМІ».
36011, м. Полтава, вул. В. Міщенко, 2.
Свідчення суб'єкта видавничої справи
серія ДК №4420 від 16.10.2012 р.