**міністерство внутрішніх справ УКРАЇНИ**

**Дніпропетровський державний університет**

**внутрішніх справ**

**ФАКУЛЬТЕТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Кафедра адміністративного права, процесу

та адміністративної діяльності

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

з навчальної дисципліни

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»**

Освітній ступінь **магістр**

Спеціальність: **081 «Право»**

Освітня програма: **«Право (поліцейські)» наказ ДДУВС № 491**

**від 25.06.2019 року**

Статус навчальної дисципліні: **обов`язкова**

Мова навчання: **українська**

**Дніпро – 2019**

Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» // для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 Право. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. –81 с.

**РОЗРОБНИК**:

**Роман МИРОНЮК**, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету ПФППД ДДУВС, доктор юридичних наук, професор, полковник поліції.

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

**Андрій МАНЖУЛА,**  професор, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимири Виниченка, доктор юридичних наук

**Максим ОЧЕРЕТЯНИЙ,** начальник управління превентивної діяльності ГУНП в Дніпропетровській області, полковник поліції, кандидат юридичних наук

Розглянуто на засіданні кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності факультету ПФППД від 27 червня 2019 року, протокол № 25.

***ТЕМА № 1***

**Публічне адміністрування: поняття та наукові засади. Принципи і закони публічного адміністрування**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

**Вступ**

**1. Предметна область теорії публічного адміністрування**

**2. Поняття, завдання та функції публічного адміністрування (управління)**

**3. Зміст публічного адміністрування**

**4. Принципи публічного адміністрування**

**Висновки з теми**

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : мо­ногра­фія / [Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф.,Кресіна I.О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. Доктора юрид. Наук В. Б. Авер’янова. — К. : Юридична думка, 2010.
9. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К. : Юстініан, 2007.
10. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ, 2010.

11 .Миронюк Р.В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовчих актів публічної адміністрації /Р.В. Миронюк // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 2 (4). – С. 60–70.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Метою лекції є надання лектором та отримання слухачами магістратури теоретичних положень про поняття, зміст, принципи, ознаки публічного адміністрування, про зв’язок публічного адміністрування та публічного управління з огляду на реформування системи, принципів та призначення сучасного адміністративного права.

**ВСТУП**

Демократизація українського суспільства та розбудова системи державного управління зумовлює необхідність впровадження сучасних цінностей публічного адміністрування в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надають населенню. Вирішення цих завдань потребує поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз та узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади. Це обумовлює необхідність і доцільність вивчення дисципліни «Публічне адміністрування».

**Питання 1. Предметна область теорії публічного адміністрування.**

Діяльність держави - різноманітний об'єкт, який вивчається багатьма науковими дисциплінами: теорією держави і права, адміністративного права, політологією, соціологією, соціологією управління, конфліктологією тощо.

Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи.

Публічне адміністрування це багатопланове утворення. Предметна область публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою політичною і правовою.

Визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було б неповним, якщо не враховувати соціальний аспект. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

Держава - інститут публічної (політичної) влади и суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства.

Предметом публічного управління є: функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин.

Поняття та види публічного адміністрування (управління) — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки.

Управління утворено людьми для свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності і має таке ж саме важливе значення як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо.

Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Суспільство - цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство складається із підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції.

Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів) і впливів власних механізмів саморегуляції (наприклад орган управління громадської організації).

Мета управління полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть — у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти.

Соціальне управління — це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і публічного адміністрування.

Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Термін ―публічне управління‖ (англ. public management) вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: ―Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики‖.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття ―публічне управління‖, звернемося до етимології слів ―публічний‖ та ―управління‖.

Поняття ―публічний‖ походить від латинського слова publicus – суспільний, народний. ― Словник іншомовних слів‖ визначає поняття ―публічний‖ як відкритий, гласний, суспільний. ―Новий тлумачний словник української мови‖ подає кілька значень слова ―публічний‖: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий, призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

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

**Питання 2. Поняття, завдання та функції публічного адміністрування.**

Специфіка публічного управління:

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

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

3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

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

Публічне управління - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб’єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно- правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець).

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація - система публічних інституцій та їх діяльності.

При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово «адміністрація», яке походить від латинського ministrare («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб’єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по- перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану є:

- неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;

- неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;

- неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити наступні:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

- організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

- створення системи спроможного місцевого самоврядування;

- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної

адміністрації;

- гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Функції публічної адміністрації:

1) управління суспільством у цілому;

2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);

3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);

5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

6) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально- економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

**Питання 3. Зміст публічного адміністрування.**

Публічне адміністрування складається з:

1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

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

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

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

Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) — взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) — суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

Державне управління має віддзеркалювати запити та потреби суспільства, повинно бути зорієнтованим на якісне й ефективне надання населенню державних послуг.

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

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

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

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

**Питання 4. Принципи публічного адміністрування.**

Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування

П р и н ц и п а м и в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються.

В системі публічного адміністрування принципи - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

Загальнометодичні принципи публічного адміністрування

1) П р і о р и т е т д е р ж а в н о ї п о л і т и к и . У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах. Система управління - інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією.

2) П р и н ц и п о б ' є к т и в н о с т і - один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу - значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

3) П р и н ц и п е к о н о м і ї е н т р о п і ї . Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

4) П р и н ц и п н а й м е н шо ї д і ї . Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що

управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти).

5) Публічне адміністрування - цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

6) Публічне адміністрування - не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

7) П р и н ц и п з в о р о т н о г о з в ' я з к у - один із головних елементів управлінського суб'єктиво-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії.

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес:

1. Вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу.

Спираючись лише на національний досвід не можливо вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління - важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова а д а п т а ц і я зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально- політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни.

2. Демократія - політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. П р и н ц и п д е м о к р а т и з м у полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством. Для цього їм потрібно: перше - доступ до відповідної інформації; друге - реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; третє - володіти засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; четверте - представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не повинна бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість - невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства.

3. П р и н ц и п п л ю р а л і з м у - характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначені засобів і методів їх здійснення.

4. З а к о н н і с т ь і в и з н а н н я с у с п і л ь с т в о м , т о б т о л е г і т и м н і с т ь структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють.

5. Демократизм передбачає широкий розвиток с у с п і л ь н о г о с а м о у п р а в л і н н я - не як противагу публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням.

6. С и с т е м н и й п і д х і д - фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси.

7. Одним з основних організаційних принципів публічного управління є ц е н т р а л і з м н а д е м о к р а т и ч н і й о с н о в і . Централізм - втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополюсність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. В децентралізації влади й управління мова повинна йти про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. Д е л е г у в а н н я - основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях. Зміст принципу включає комплекс вимог: 1) концентрація влади і управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, в межах законом визначених компетенцій; 2) децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності; 3) формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств.

8. П р и н ц и п є д н о с т і г а л у з е в о г о і т е р и т о р і а л ь н о г о у п р а в - л і н н я є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії.

9. Пр и н ц и п и п р и й н я т т я д е р ж а в н и х р і ше н ь . До них : поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо [9].

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес

1. Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Д е р ж а в н е в т р у ч а н н я розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям м і н і м а л ь н и й ж и т т є в и й р і в е н ь .

2. В и р о б н и ч а к о н к у р е н ц і я і с о ц і а л ь н е з а б е з п е ч е н н я п ов и н н і б у т и о д н о ч а с н и м и і в з а є м о д о п о в н ю ю ч и м и ф а к т о р а м и .

Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості.

3. С о ц і а л ь н і п р о г р а м и стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить с о ц і а л ь н а з а х и ще н і с т ь л ю д и н и в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів.

4. Визначальне значення має с о ц і а л ь н е п а р т н е р с т в о . Соціальне партнерство - переростанням кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей с о ц і а л ь н о г о к о н т р а к т у має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З точки зору інтересів усього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

5. Конкуренція повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому р и н о к п і д л я г а є о б м е ж е н н ю в ім'я реалізації більш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо.

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є п о є д н а н н я п р и н ц и п у с в о б о д и п і д п р и є м н и ц т в а з п р и н ц и п о м с о ц і а л ь н о ї д о п о м о г и б і д н и м п р о ша р к а м н а с е л е н н я . З цієї точки зору одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо.

Потрібно зазначити, що до с у с п і л ь н и х б л а г , що н а д а ю т ь с я д е р ж а в о ю в і д н о с я т ь відносять послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб в них. До них відносяться товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати.

2. С о ц і а л ь н а с п р а в е д л и в і с т ь , забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише с п р а в е д л и в и й р о з п о д і л п р и б у т к і в , але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків.

Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш-менш надійної системи соціальної захищеності людей.

3. Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, п е р е в а ж н о в и з н а ч а є т ь с я з а г а л ь н о н а ц і о н а л ь н и м р і в н е м п і д г о т о в к и с п е ц і а л і с т і в усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійсненно без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій.

4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є п о в н а с в о б о д а і н е з а л е ж н і с т ь т в о р ч о ї с ф е р и від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Більш того, при певних обставинах демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

5. В останні десятиліття на передній план вийшли е к о л о г і ч н і п р о б л е м и , у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми.

6. Держава має займатись з а х и с т о м с п о ж и в а ч і в на законодавчому і регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона повинна спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо [9].

Об'єктивні закони публічного адміністрування є не що інше, як загальні закони соціального управління. Закони публічного адміністрування є акумуляцією досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності [9].

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного адміністрування є з а г а л ь н и й з а к о н с о ц і а л ь н о г о у п р а в л і н н я - з а л е ж н і с т ь у п р а в л я ю ч о г о в п л и в у в і д с т а н у с и с т е м и і з о в н і шн ь о г о с е р е д о в и ща , а саме: з а к о н з а л е ж н о с т і у п р а в л я ю ч о г о в п л и в у с у б ' є к т а н а о б ' є к т в і д с т а н у с и с т е м и п у б л і ч н о г о адміністрування і с о ц і а л ь н о г о с е р е д о в и щ а .

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

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

Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами. Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює н е о б х і д н і с т ь п о с и л е н н я р е г у л ю в а н н я і у п р а в л і н н я с у с п і л ь н и м и п р о ц е с а м и . Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

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

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

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

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

Закон "необхідного багатоманіття"

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

Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову)

З а к о н р о з м е ж у в а н н я ц е н т р і в в л а д и і у п р а в л і н н я означає:

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

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

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

Закон централізації та децентралізації влади. Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування.

Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу.

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

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

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

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

3) єдність загальної й окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного адміністрування. Перебудовуються державні структури влади й управління відповідно до потреб політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами.

До основних законів соціального управління науковці відносять і наступні:

1. Закон єдності системи соціального управління. Система — це сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, які відсутні в її елементів.

Система соціального управління складається з таких компонентів:

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

- суб’єкт управління – система, що керує.

- об'єкт управління — система, якою керують.

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

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

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

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

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

3. Закон оптимального зіставлення централізації й децентралізації управління

4. Закон участі населення в соціальному управлінні, підвищенні його ефективності й відповідальності. Основними способами здійснення справжньої демократії й ефективного суспільного контролю є: постійне підвищення культури населення, його підйом на більш високий освітній рівень; практичне самовиховання народу через участь його в рішенні конкретних політичних завдань на різних рівнях влади; організація «прозорої» виборчої системи, що

забезпечує справжні всенародні вибори.

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

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації. Знання про основні положення теми, викладені у лекції доцільно розширити шляхом самостійної підготовки до семінарського заняття, керуючись робочою навчальною програмою дисципліни. Окремо варто зауважити на ключових словах і поняттях та опрацюванні нормативних актів МВС до теми.

***ТЕМА № 2***

**Механізми, органи, методи та форми публічного**

**адміністрування**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

**Вступ**

**1. Форми, методи та стиль публічного адміністрування**

**2. Механізм та інструменти діяльності публічного адміністрування**

**Висновки з теми**

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : мо­ногра­фія / [Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф.,Кресіна I.О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. Доктора юрид. Наук В. Б. Авер’янова. — К. : Юридична думка, 2010.
9. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К. : Юстініан, 2007.
10. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ, 2010.

11 .Миронюк Р.В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовчих актів публічної адміністрації /Р.В. Миронюк // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 2 (4). – С. 60–70.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Мета лекції полягає у з’ясуванні сутність механізму, органів, методів і форм публічногоадміністрування, розгляді специфіки методів діяльності публічної адміністрації, а також у виокремленні механізмів реалізації законних та ефективних форм публічного адміністрування в правоохоронній сфері.

**ВСТУП**

Процес реалізації завдань і функцій держави знаходить свій юридичний вираз у відповідних формах та здійснюється за допомогою відповідних методів. Форми і методи публічного адміністрування визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Діяльність органів публічної адміністрації викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків інші ні.

Форми і методи публічного адміністрування це те, за допомогою чого здійснюється опосередкований вплив на суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені органи публічної адміністрації носять державно владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів та за допомогою методів публічного управління.

**Питання 1. Форми, методи та стиль публічного адміністрування.**

Публічному адмініструванню, як і державному управлінню, притаманні певні форми, методи та стилі діяльності. Вони є різними в залежності від спрямованості діяльності: по відношенню до фізичних і юридичних осіб, що складають суспільство, це є публічне адміністрування, в середині установи − це управління структурними підрозділами, державними службовцями та процесами.

Форма діяльності – уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видівформ управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення.

Нормативно-правові форми адміністрування пов’язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб’єкту та об’єкту державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови.

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу влади. До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов’язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо.

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодженням взаємодії з керованими об’єктами. До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: 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.

Форми позаапаратної організаційної діяльності: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об’єктів, громадян, з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги.

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об’єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що будуть надані адміністрацією, дозволяють розповсюджувати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій носять аналітично-дорадчій характер, спонукають об´єкти самостійно відшукувати найкращі шляхи вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.

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

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

Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

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

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

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

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

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

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Привалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керуючою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об’єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об’єктів в межах наданих повноважень.

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

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

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

Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс „загрозливого авторитету” такими засобами, що зашкоджують діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв’язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз’ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми.

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

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових дисциплінах: філософії, лінгвістиці, літературознавстві, мистецтвознавстві, естетиці, психології тощо. Філософська наука вказує на прямий взаємозв’язок понять “стиль” та “діяльність”. Виражаючи аксіологічні параметри людської діяльності, стиль втілює у своїй впорядкованій формі ціннісне преломлення структури людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

Стиль оптимізує діяльність, робить програму її здійснення нормативною, демонструючи необхідну для діяльнісної орієнтації суб’єкту міру оволодіння дійсністю. Стиль не є жорсткою, однозначно заданою програмою, а виникає та набуває впливу лише на фоні цінностей, в тій чи інший сфері людської діяльності. Будучи явищем, яке має властивості адаптації, стиль, з одного боку, орієнтує державно-управлінську діяльність відповідно до системи норм та цінностей, прийнятих у суспільстві, а з іншого – сам виступає носієм певних ідеалізованих характеристик.

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

Кожен з суб’єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади – стійку уяву про методи діяльності суб’єктів керівного впливу. Тому, повертаючись до першого з вищезгаданих питань, зазначимо, що на відміну від іншого показника, що характеризує спосіб здійснення державно-управлінської діяльності – методу управління, стиль є цілісно-вибірковою, стійкою характеристикою форми діяльності, яку за механізмом сприйняття можна вважати естетичним параметром. Що ж стосується особистих, індивідуальних рис роботи управлінських кадрів, то стиль виступає скоріше його зовнішнім вираженням ніж самим методом державного управління. Таким чином, стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб’єкту на об’єкт державного управління відповідно до об’єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення.

На формування стилю впливають наступні чинники:

− законодавчо закріплені норми поведінки службовців;

− індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);

− виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);

− компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);

− комунікативність (лідерство, спілкування);

− досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);

− управлінській стиль більш високого рівня керівництва;

− ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

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

Організаційний рівень державно-управлінської діяльності, характеризується переважно міжвідомчими зв’язками в середині владного апарату держави. Даний тип зв’язків, розглядаючи окремий орган державного управління або місцевого самоврядування в якості великого колективу, можна визначити за змістом як міжгруповий. 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 державно-управлінської структури. Так, військові й правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, строгою службовою субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівнику. У свою чергу діяльність як воєнізованих так і цивільних органів державного управління здійснюється в рамках норм існуючого законодавства, які регулюють та впорядковують складний процес державно-управлінських відносин.

Однак, правова регламентація державно-управлінської діяльності є хоча й необхідною, але явно недостатньою складовою ефективного управління. Існуючі на даний момент внутрішньовідомчі “кодекси честі” державних службовців та працівників податкової адміністрації також кардинальним чином не впливають на реальний стан проблеми покращення взаємозв’язків між об’єктами та суб’єктами управлінської діяльності. До сих пір залишається нездоланою проблема зміни владно-підлеглої уяви державних службовців про характер управлінських відносин, що в кінцевому результаті веде до зниження авторитету відповідних служб, проявам нігілізму суб’єктами управління. Запобіганню цих негативних явищ в окремій державно-управлінській структурі повинно сприяти оновлення організаційної культури, яка була б спроможна органічно поєднати в собі специфіку відповідної діяльності з потребами та запитами суспільства. Таким чином, враховуючи наведене, основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

− специфіка державно-управлінської діяльності;

− законодавче регулювання державно-управлінських відносин;

− організаційна культура.

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний.

Стиль державного управління багато в чому є близьким до політичного режиму. На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов’язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян.

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

− ступінь складності вирішуваних задач;

− політичний режим;

− рівень економічного розвитку країни;

− реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;

− імідж країни на міжнародному рівні;

− ступінь координованості роботи гілок влади;

− національна свідомість та патріотизм громадян.

Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю - нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчувають себе нікчемними, ображеними. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний - відносини “батьки-діти”; харизматичний - унікальні якості лідера; автократичний - жорстока підлеглість керівникові; бюрократичний - ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об´єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

Демократичний (кооперативний, колегіальний) стиль керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Безумовно, стиль може змінюватися в залежності від поведінки об’єкту управління, його зрілості та можливостей, тобто поточна робота з керованими об’єктами потребує адаптації стилю роботи, використання ситуативного стилю.

Форми управлінської взаємодії з керованими об’єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб’єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації.

**Питання 2. Механізм та інструменти діяльності публічного адміністрування.**

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

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

Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб´єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов’язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

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

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

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

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

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

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

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв´язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв´язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 році), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших кранах світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

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

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб’єкт і об’єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Суб’єкт і об’єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Аналіз галузевих документів свідчить саме про це, в них слабко представлений активно діючий користувач результатів праці освітньої, медичної, транспортної та інших галузей. У зв’язку з цим доцільним є розглядати такий елемент механізму як учасники певних відносин, до складу яких відносяться органи влади, галузеві установи, споживачі послуг. Це дає можливість виокремити ролі різних владних структур (державних за рівнем ієрархії та самоврядних), врахувати участь організацій, що відносяться до інших галузей, але є зацікавленими у результатах співпраці або суттєво на них впливають. Наприклад, для механізму державного управління освітньою галуззю це є Верховна Рада України, центральні та регіональні органи державної виконавчої влади, місцеве самоврядування, навчальні заклади, учні, батьки, роботодавці (для урахування потреби у підготовці фахівців певної спрямованості для конкретного регіону), установи охорони здоров’я (як ті, що забезпечують підтримку фізичного стану дітей та молоді), культури, фізичної культури та спорту. Такий підхід забезпечує практичну реалізацію принципів системності і комплексності в організації державного управління і підготовку виважених державних рішень. У зв’язку з великою кількістю учасників відносин і зацікавлених сторін в процесі функціонування механізму, що розглядається, задіяно багато цілей і інтересів, які можуть суперечити одне одному. Саме на розв’язання таких протиріч має бути спрямований механізм. Для виконання такого завдання необхідно виявити інтереси, цілі, зони їх співпадіння та протистояння, визначити головну мету і спрямувати дії учасників на її досягнення.

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

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов’язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об’єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб’єкта на об’єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні. Традиційним для пострадянських країн є дуже низька увага до останніх, у той час як вплив на свідомість громадян через засоби масової інформації допомагає вирішувати багато конкретних питань.

Під час формування чи удосконалення діючого механізму державного управління необхідно конкретно визначати, яка саме інформація має переміщуватися від суб’єкта до об’єкта, в зворотному напрямку та між усіма учасниками процесу. Це дозволить забезпечити ефективне спілкування і прийняття раціональних рішень. Таким чином, структура механізму державного управління має наступний вигляд.

Таке подання структури механізму дозволяє чітко уявити зміст процесу, ролі усіх учасників, виконати докладний аналіз функціонування і стану усіх елементів, розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеню деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб´єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров´я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

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

Будь-яка технологія передбачає наявність суб’єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб’єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

Різноманітністю відрізняються засоби управлінської праці, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов’язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб’єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо). Рішення, ухвалене суб’єктом управління, має бути доведене до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв’язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль). Всю цю важливу роботу виконують фахівці, що працюють в апараті управління або в певній організації. Дуже важливим засобом впливу на свідомість, психіку і поведінку людини є слово, завдяки якому формується емоційний клімат в колективі, розкриваються характери тощо.

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб’єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв’язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в публічному адмініструванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб’єктів, обзори чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян.

Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різноманітність, можливість суб’єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації.

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

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об´єкта управління. У зв´язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), на рівні регіону (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку територій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також на районному та базовому рівнях суспільного управління. Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування за усіма напрямками їх діяльності.

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічного адміністрування; єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників. Основними напрями розроблення окремих технологій публічного адміністрування стосуються, насамперед, таких процесів: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізація управлінських рішень, взаємодія підрозділів у структурі, вплив суб´єкта на об´єкт публічного адміністрування, організація зворотного зв´язку, керування персоналом, робота з інформацією, ділове спілкування, реалізація методів та цільових механізмів публічного адміністрування.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частої втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв’язку з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Організацію такої роботи доцільно починати з вивчення системи управління в цілому, а саме: організаційно-правових основ її функціонування, економічних характеристик, кадрового, інформаційного і технічного забезпечення діяльності, соціально-психологічного клімату в колективі. Наступним етапом має бути аналіз технології управління, що фактично склалася, а саме:

- характеру розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;

- порядку отримання та обробки інформації і підготовки рішень;

- раціональності процедури прийняття рішень;

- ефективності контролю за реалізацією рішень;

- доцільності і обґрунтованості операцій з обробки документів;

- ефективності використання технічних засобів.

Таке обстеження доцільно здійснювати за усіма напрямками управлінської діяльності, або за окремими, стан яких за результатами попереднього дослідження виявився незадовільним. Допомогою при виконанні такої роботи може бути складання технологічних документів: технологічної карти на документ, посадової, операційної карти, матриці розподілу обов’язків серед працівників структурного підрозділу та опису процедури.

Проектування технології процесів управління має включати комплекс робіт за такими напрямками: побудова економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організація потоків інформації та роботи з кадрами. До цього переліку можуть додаватися спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій.

Формування економіко-організаційної моделі передбачає побудову «дерева цілей», відбір критеріїв оцінки результатів діяльності, визначення меж централізації і децентралізації, формування чи уточнення переліку завдань і функцій, вибір структури. Стосовно управлінського рішення доцільно визначити процедури його підготовки, прийняття, узгодження, організації виконання, оцінки результатів, корегування. Організація потоків інформації передбачає оптимізацію її джерел, каналів надходження, процедур переробки та розповсюдження, що має відповідати, з одного боку, вимогам економічності діяльності системи, а з іншого – прозорості та відкритості. Завдання підвищення ефективності роботи з кадрами вимагає удосконалення таких процедур, як підбір та відбір персоналу, його навчання, професійна та соціальна адаптація, раціоналізація трудових процесів, мотивація, просування по кар’єрній дробині тощо. Усі ці роботи є підставою для підвищення якості управлінської технології та роботи усієї системи.

Специфіка технології публічного адміністрування пов’язана з особливостями правового статусу суб’єкта та об’єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Найбільш поширеними для публічного адміністрування є роботи з виконання внутрішніх функцій держави – економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної. Опис технології здійснення кожної з них передбачає визначення мети, суб’єктів та об’єктів, шляхів і засобів впливу і зворотного зв’язку. Наприклад, щодо виконання економічної функції суб’єктами державного регулювання є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, відповідні міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, наділені спеціальним статусом (антимонопольний комітет, державна податкова адміністрація, фонд державного майна тощо), які діють з метою забезпечення сталого розвитку економіки держави. Об’єктами впливу є суб’єкти підприємницької діяльності, на яких спрямовуються адміністративний та економічний вплив. Перша група методів передбачає макроекономічне планування, встановлення і контроль за додержанням стандартів і норм, роздержавлення і приватизацію, ліцензування та квотування, корпоративне управління державною власністю, заходи з демонополізації тощо. Економічні методи розподіляються на бюджетно-податкові (створення системи оподаткування, визначення джерел надходження коштів до державної казни, встановлення статей державних витрат, регулювання державного дефіциту тощо) і кредитно-грошові (контроль за грошовим обігом та інфляцією, емісія грошей, встановлення розміру облікової ставки, формування обов’язкових резервів та ін.). Зворотний зв’язок здійснюється через безпосередній інформаційний потік від об’єкта до суб’єкта, а також опосередковано – це дані про темпи економічного зростання, наповнення бюджетів усіх рівнів тощо.

Дуже поширеним в управлінських системах є процес прийняття та реалізації рішень, розгляду та раціоналізації технології його здійснення присвячено багато наукових праць. Але, нажаль, дуже рідко привертається увага до того, що це перш за все творчий процес, зміст якого поряд з практичними діями складає велика кількість розумових операцій. Дослідження свідчать, що, наприклад, процедура виявлення і формулювання проблеми окрім спостереження за розвитком подій, формулювання незадоволеностей цим розвитком, визначення проблеми і її структури, передбачає побудову розумової моделі бажаної зміни ситуації, формування цілей і підцілей тощо. Процедура збору інформації та аналізу проблеми містить наступні розумові дії: формування уявлення про необхідний та достатній обсяг інформації, визначення джерел її отримання, створення чи відбір підходів до обробки інформації, її аналіз, остаточне формулювання проблеми і її структури, уточнення цілей тощо.

Сьогодні актуальним стає опис процедури формування і надання управлінської послуги, тому що саме така формалізація цього процесу створює передумови для подальшого підвищення якості діяльності. Доцільно звернути увагу саме на етап формування, тому що в ньому задіяна велика кількість працівників установи (на відмінність від етапу «надання», в якому із споживачем часто спілкується один державний службовець) і усі вони певною мірою впливають на результат. Дослідження свідчать, що формування та надання послуги має містити наступні операції:

-визначення переліку споживачів;

-формування переліків послуг, що надаються кожному споживачеві;

-проведення опитувань споживачів з приводу кількості та якості послуг, що надаються, і бажаних послуг;

-остаточне визначення кількості послуг щодо кожного із споживачів (з урахування вимог діючого законодавства) та характеристик якості кожної послуги;

-обґрунтування комплексів потрібних характеристик усіх послуг;

-визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо), які потрібні для забезпечення надання усіх послуг з урахуванням бажаного стану їх якості;

-оцінка наявного потенціалу Управління чи відділу (за аналогічним переліком ресурсів);

-формування плану надання послуг;

-реалізація плану – фактичне надання послуг;

-розробка програми розвитку структурного підрозділу в напрямку забезпечення більш якісного задоволення потреб споживачів.

Кожна з наведених дій потребує більш ретельного опрацювання, формування технології здійснення у відповідності до умов, що притаманні різним галузям та сферам діяльності.

Детальне вивчення механізмів і технологій, що використовуються сьогодні в органах державної влади і місцевого самоврядування, та удосконалення їх з урахуванням стратегічних цілей розвитку країни є реальним шляхом для підвищення результативності функціонування системи влади.

Наявність технологічних документів стосовно здійснення процесів публічного адміністрування сприяє підвищенню рівня розвитку системи публічного адміністрування, впорядкуванню відповідної діяльності, збереженню інституційної пам´яті владних органів. На теперішній час в установах державної влади та місцевого самоврядування організація роботи із створення бібліотеки технологій публічного адміністрування знаходиться на дуже низькому рівні. Існуючі регламенти є неконкретними, працівники формують порядок здійснення багатьох процедур на власний розсуд, кожний новий співробітник часто починає цю роботу з нуля у зв´язку з відсутністю документального оформлення попередньо сформованих технологій. Зважаючи на це перед органами державного управління та місцевого самоврядування постають актуальні завдання щодо організації фактичної технологізації процесів публічного адміністрування з метою підвищення ефективності його здійснення та отримання кращих результатів щодо забезпечення інтенсивного розвитку держави та її соціально-економічних територіальних підсистем усіх рівнів.

**ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

У зв’язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління а організаційно - правовому статусу суб’єктів управління надзвичайно актуальною залишається проблема форм і методів державного управління.

Під дією змін, що відбуваються, змінюється і система правових засобів, які застосовуються для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відображаються як в законодавстві, так і в управлінській діяльності, методах її практичного здійснення.

Традиційно форми і методи державного управління в цілому поділяються на наукові та ненаукові, демократичні і диктаторські, державні і громадські, адміністративні і економічні, прямого і непрямого впливу. У універсальних засобів немає. Але зараз ми розглянули всі особливості форм державного управління, а також розглянули позитивні і негативні моменти використання в управлінні тих чи інших методів.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При опрацюванні матеріалу лекції та підготовки до семінарського заняття необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід розрізняти правові та неправові форми державного управління. Варто звернути увагу на правові акти державного управління – колективні та індивідуальні. Необхідно орієнтуватись у ключових слова і поняттях до теми та опрацювати нормативні акти МВС.

***ТЕМА № 3***

**Система органів публічного адміністрування в Україні**

**(4 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

**Вступ**

**1. Центральні органи публічної адміністрації**

**2. Територіальні органи публічної адміністрації**

**3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації**

**Висновки з теми**

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : мо­ногра­фія / [Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф.,Кресіна I.О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. Доктора юрид. Наук В. Б. Авер’янова. — К. : Юридична думка, 2010.
9. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К. : Юстініан, 2007.
10. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ, 2010.

11 .Миронюк Р.В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовчих актів публічної адміністрації /Р.В. Миронюк // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 2 (4). – С. 60–70.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Мета лекції полягає у з’ясуванні системи органів публічної адміністрації, їх місця в системі державницького апарату та визначити ступінь ефективності їх діяльності та з’ясувати напрями удосконалення їх діяльності у тому числі у правоохоронній сфері.

**ВСТУП**

Зміни, що відбуваються останнім часом у економічному і соціокультурному просторі України, напружені зусилля з пошуку власного шляху розвитку вимагають глибокого осмислення, ґрунтовного теоретичного аналізу шляхів та напрямів змін в усіх сферах суспільного буття. Трансформація соціальної реальності, глобалізація сучасних соціально-економічних відносин потребують реформування існуючої системи державного управління, яка детермінує соціально-економічний та соціально-політичний розвиток нашої країни. Тому одним з ключових завдань для органів державного управління сьогодні стає відхід від усталених стереотипів здійснення діяльності. У національному законодавстві перспективною метою зовнішньої політики України визначено її членство в Європейському Союзі, створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Все це можливо лише за умови впровадження комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, створення нової моделі публічного адміністрування в Україні.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз та узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади.

Підготовка магістрів у відповідності до сучасних вимог передбачає ознайомлення їх з основами публічного адміністрування, змістом категорій, які використовуються в цій галузі знань, з перспективними напрямками розвитку теорії і практики державного управління цивілізованих країн. Все це обумовлює логіку побудови матеріалу лекції.

**Питання 1. Центральні органи публічної адміністрації.**

До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

1. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем´єр-міністр України; Перший віце-прем´єр-міністр; Віце-прем´єр-міністр України з питань „Євро-2012”, Віце-прем´єр-міністр України з питань економіки; Віце-прем´єр-міністр України з питань регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є постійнодіючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем´єр-міністра України, Першого віце-прем´єр-міністра України, віце-прем´єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Секретаріат у своїй діяльності взаємодіє в установленому порядку із Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, об´єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

До складу Секретаріату входять:

− керівництво Секретаріату - міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;

− патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем´єр-міністра України, служби Першого віце-прем´єр-міністра України, віце-прем´єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства;

− структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління та відділи та інші підрозділи.

Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Міністр Кабінету Міністрів України:

1) організовує роботу Секретаріату і є персонально відповідальним за виконання покладених на нього завдань;

2) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників міністра Кабінету Міністрів України, а також перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України;

3) вносить Прем´єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України.

Установлено, що консультаційні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України (далі – допоміжні органи) утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень.

Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом.

Як допоміжний орган утворюється:

комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов´язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України;

комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій;

організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення;

рада – для вивчення проблемних питань, пов´язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері;

робоча група – для участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їхніми сім´ям.

Рішення про утворення допоміжного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його посадовий склад, керівник та заступник (заступники) керівника.

У разі недоцільності подальшого функціонування допоміжного органу або виникнення потреби в достроковому припиненні його діяльності Кабінет Міністрів України приймає за пропозицією відповідного органу виконавчої влади або з власної ініціативи рішення про його ліквідацію.

Допоміжний орган, утворений на визначений у постанові Кабінету Міністрів України термін, вважається таким, що ліквідований, з дня закінчення зазначеного терміну.

Основні завдання допоміжного органу такі:

− сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції;

− підготовка пропозицій щодо формування й реалізації державної політики у відповідній сфері;

− визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері;

− підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади;

− удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Допоміжний орган діє відповідно до покладених на нього завдань, а саме:

1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері;

2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із питань, що належать до його компетенції;

3) проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань;

4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції;

5) подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення й реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.

Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль їхньої реалізації.

Міністерство:

− бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами, розробляє механізм її реалізації;

− прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

− бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;

− готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

− розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

− реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

Міністерство має право:

− залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням із керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

− представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

− одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України – статистичні дані, для виконання покладених на міністерство завдань (безоплатно);

− скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

− притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

− самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Перелік міністерств України:

− Міністерство аграрної політики України;

− Міністерство внутрішніх справ України;

− Міністерство вугільної промисловості України;

− Міністерство з питань житлово-комунального господарства України;

− Міністерство економіки України;

− Міністерство закордонних справ України;

− Міністерство регіонального розвитку та будівництва України;

− Міністерство культури і туризму України;

− Міністерство оборони України;

− Міністерство освіти і науки України;

− Міністерство охорони здоров´я України;

− Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;

− Міністерство палива та енергетики України;

− Мiнiстерство працi та соцiальної полiтики України;

− Міністерство промислової політики України;

− Міністерство транспорту та зв´язку України;

− Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

− Міністерство у справах сім´ї, молоді та спорту;

− Міністерство фінансів України;

− Міністерство юстиції України.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов´язків між заступниками провадить міністр (керівник). Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства. Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультаційні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем´єр-міністр України або один із віце-прем´єр-міністрів чи міністрів.

Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Перелік державних комітетів України:

− Державний комітет інформатизації України

− Державний комітет рибного господарства України;

− Вища атестаційна комісія;

− Головне контрольно-ревізійне управління України;

− Державна служба автомобільних доріг України (Центральний орган виконавчої влади зі статусом який прирівнюється до Державного комітету України);

− Державний комітет архівів України;

− Державний комітет лісового господарства України;

− Державний комітет телебачення і радіомовлення України;

− Державний комітет України з державного матеріального резерву;

− Державний комітет України по водному господарству;

− Державний комітет України із земельних ресурсів;

− Державний комітет України у справах національностей та релігій;

− Пенсійний фонд України;

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова. До їх переліку відносяться:

− Державне агенство України з інвестицій та розвитку;

− Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;

− Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки;

− Адміністрація Державної прикордонної служби України;

− Антимонопольний комітет України;

− Головне управління державної служби України;

− Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України;

− Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

− Державна митна служба України;

− Державна податкова адміністрація України;

− Державна служба експортного контролю України;

− Державна судова адміністрація України;

− Державний департамент України з питань виконання покарань;

− Державний комітет статистики України;

− Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

− Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;

− Державний комітет фінансового моніторингу України;

− Державний комітет ядерного регулювання України;

− Національна комісія з питань регулювання зв´язку України

− Національна комісія регулювання електроенергетики України;

− Державна служба спеціального зв´язку та захисту інформації України;

− Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;

− Національне космічне агентство України;

− Служба безпеки України;

− Фонд державного майна України;

− Державний комітет України у справах ветеранів;

− Управління державної охорони України;

− Національне агентство екологічних інвестицій України.

Інші центральні органи та установи України:

− Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів;

− Державний департамент з питань банкрутства;

− Інформаційний центр Міністерства юстиції України;

− Національний інститут стратегічних досліджень;

− Український державний центр радіочастот;

− Департамент ДАI МВС України;

− Державна служба охорони України;

− Державіаадміністрація;

− Центр медичної статистики;

− Національний олімпійський комітет;

− Рахункова палата України;

− Державний департамент продовольства України;

− Національний Депозитарій України;

− Експоцентр України;

− Національний банк України;

− Державний департамент інтелектуальної власності;

− Вища рада юстиції;

− Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення ;

− Державний департамент з питань зв´язку та інформатизації.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізовуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством. Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади - керівник цього органу.

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби). Утворення департаменту (служби), призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади. Урядові органи державного управління здійснюють:

− управління окремими підгалузями або сферами діяльності;

− контрольно-наглядові функції;

− регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються урядові комітети. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем´єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України, які не входять до складу урядового комітету, можуть брати участь у роботі цього комітету з правом вирішального голосу.

Урядовий комітет для забезпечення своєї діяльності:

1) утворює у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції;

2) отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію;

3) запрошує на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України.

Затверджено такий перелік урядових комітетів:

− Урядовий комітет з питань реформ;

− Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки;

− Урядовий комітет з питань економічної політики;

− Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу;

− Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства;

− Урядовий комітет з питань аграрної політики;

− Урядовий комітет з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку;

− Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, спорту і туризму;

− Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

Установлено, що у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

Департамент - структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов´язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менш як чотири відділи. Департамент очолює директор. Директор департаменту може мати не більш як два заступники, в тому числі одного заступника, який не очолює відділ;

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника - начальника відділу;

Самостійний сектор - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий;

Відділ у складі департаменту (самостійного управління) - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць.

У разі потреби у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самостійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу - понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України 9 грудня 2010 року Президентом України було підписано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» відповідно до якого:

Утворено:

Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України, реорганізувавши Міністерство аграрної політики України;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, реорганізувавши Міністерство економіки України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики (крім питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, реорганізувавши Міністерство палива та енергетики України, Міністерство вугільної промисловості України;

Міністерство інфраструктури України, Державну автотранспортну службу України, Державну авіаційну службу України, Державну службу зв´язку України, Державну службу морського та річкового транспорту України, реорганізувавши Міністерство транспорту та зв`язку України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції з реалізації державної політики у сфері туризму;

Міністерство культури України та Державне агентство України з питань кіно, реорганізувавши Міністерство культури і туризму України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії;

Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України, реорганізувавши Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державну службу інтелектуальної власності України, Державну службу молоді та спорту України, реорганізувавши Міністерство освіти і науки України, Міністерство України у справах сім`ї, молоді та спорту;

Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, реорганізувавши Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України;

Міністерство соціальної політики України, Державну інспекцію України з питань праці, реорганізувавши Міністерство праці та соціальної політики України;

Державну архівну службу України, реорганізувавши Державний комітет архівів України, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері створення та забезпечення функціонування системи страхового фонду документації;

Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, реорганізувавши Державний комітет ветеринарної медицини України, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин;

Державну виконавчу службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів;

Державну казначейську службу України, поклавши на цю Службу функції у сфері казначейського обслуговування державного бюджету;

Державну міграційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців;

Державну пенітенціарну службу України, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань;

Державну податкову службу України, реорганізувавши Державну податкову адміністрацію України;

Державну пробірну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері державного пробірного контролю;

Державну реєстраційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, у сфері реєстрації релігійних організацій, а також функції Міністерства юстиції України з реалізації державної політики у сфері реєстрації;

Державну санітарно-епідеміологічну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

Державну службу з питань інвалідів та ветеранів України, реорганізувавши Державний комітет України у справах ветеранів, а також поклавши на цю Службу функцію з реалізації державної політики у сфері соціального захисту інвалідів;

Державну службу статистики України, реорганізувавши Державний комітет статистики України;

Державну службу технічного регулювання України, реорганізувавши Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;

Державну службу України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками, реорганізувавши Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров´я України та Державний комітет України з питань контролю за наркотиками;

Державну службу України з питань захисту персональних даних;

Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

Державну службу фінансового моніторингу України, реорганізувавши Державний комітет фінансового моніторингу України;

Державне агентство водних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України по водному господарству;

Державне агентство екологічних інвестицій України, реорганізувавши Національне агентство екологічних інвестицій України;

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, реорганізувавши Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, реорганізувавши Державне агентство України з управління національними проектами та Державне агентство України з інвестицій та розвитку;

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України, реорганізувавши Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації;

Державне агентство земельних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України із земельних ресурсів;

Державне агентство лісових ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет лісового господарства України;

Державне агентство резерву України, реорганізувавши Державний комітет України з державного матеріального резерву;

Державне агентство рибного господарства України, реорганізувавши Державний комітет рибного господарства України;

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, реорганізувавши Міністерство промислової політики України;

Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, поклавши на цю Інспекцію функції з реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю;

Державну фінансову інспекцію України, реорганізувавши Головне контрольно-ревізійне управління України.

Ліквідовано:

Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, поклавши його функції на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державну інспекцію техногенної безпеки України;

Вищу атестаційну комісію України, поклавши її функції на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;

Український інститут національної пам´яті;

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Перейменувати:

Державний комітет ядерного регулювання України на Державну інспекцію ядерного регулювання України;

Національне космічне агентство України на Державне космічне агентство України.

Затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Установлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Центральні органи виконавчої влади, на які цим Указом покладені функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно з цим Указом.

**Питання 2. Територіальні органи публічної адміністрації.**

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом) становлять окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади. Основним спільним призначенням цих органів є практичне виконання політики уряду на територіальному рівні, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян шляхом надання якісних управлінських послуг.

До 2005 року на місцевому рівні більшість територіальних представництв ЦОВВ входили до складу місцевих державних адміністрацій у якості управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, до відання яких були віднесені питання функціонального чи галузевого управління зі збереженням підзвітності та підконтрольності відповідним центральним органам. Кількість самостійних місцевих органів – представництв міністерств на територіальному рівні, що реалізували завдання відповідних центральних органів виконавчої влади і не належали до складу місцевих державних адміністрацій, була незначною (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо). В останні роки спостерігається тенденція до відокремлення підрозділів ЦОВВ від місцевих державних адміністрацій, хоч в більшості випадків зберігається взаємодія з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах, а іноді і підзвітність МДА з питань, що відповідають повноваженням місцевих адміністрацій.

Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) – органи державного управління, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації завдань і функцій на відповідній території (АРК, область район, місто). Разом з вищерозташованим центральним органом вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Призначення керівників ТООВ на посаду може відбуватись за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів АРК чи головами місцевих державних адміністрацій.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади умовно поділяють на два типи:

• ТОВВ, підпорядковані виключно ЦОВВ, які взаємодіють з місцевими державними адміністраціями в питаннях реалізації державної політики у певній сфері;

• ТОВВ, які структурно входять до складу МДА і мають подвійне підпорядкування (головам відповідних місцевих державних адміністрацій і функціонально – керівникам структурних підрозділів апарату відповідного ЦОВВ).

Загальна кількість ТОВВ в Україні останнім часом значно зросла внаслідок збільшення чисельності ЦОВВ і децентралізації влади, що супроводжується передачею публічних завдань і повноважень центральних органів на місцевий рівень. ТОВВ можуть мати різні назви: управління (державні, територіальні, міжрегіональні, регіональні, а також головні, в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, міжміські, міськрайонні, міжрайонні, районні, районні у містах); відділи; відділення; представництва; адміністрації, інспекції. Наприклад:

- Головні управління юстиції в АР Крим, у м. Києві, у м.Севастополі, областях; міськрайонні управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції, районні управління юстиції Міністерства юстиції України;

- Головні управління Державного комітету України із земельних ресурсів в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, Управління (відділи) Держкомзему в районах, містах обласного та районного значення, міжміські та міжрайонні управління (відділи) Держкомзему;

- Управління Служби безпеки України в областях;

- Державні управління екології та природних ресурсів в областях, мм. Києві та Севастополі Міністерства екології та природних ресурсів України;

- Територіальні управління Державної судової адміністрації України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Територіальні представництваНаціональної комісії регулювання електроенергетики України в областях;

- Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя);

- Регіональні відділення Фонду державного майна України.

Міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ мають право утворювати у своєму складі територіальні органи, які виконують на відповідній території його завдання і функції у рамках наданих повноважень. Наприклад, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Державне управління екології та природних ресурсів Міністерства екології та природних ресурсів забезпечує реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки. Територіальне відділення Фонду державного майна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо.

ТОВВ у межах своєї компетенції виконують такі функції:

організація виконання законодавчих актів і контроль за їх дотриманням;

реалізація відповідних загальнодержавних і регіональних програм;

державне регулювання дорученої сфери;

участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Отже ТОВВ реалізують на відповідній території економічну і соціальну політику держави та функції державного управління в галузевих питаннях – охорона здоров’я, освіта, соціальний захист населення, охорона навколишнього середовища, пожежна безпека тощо.

До ЦОВВ зі спеціальним статусом, які мають у своєму складі територіальні органи, належать:

· Антимонопольний комітет України

· Головне управління державної служби України

· Державної прикордонної служби України

· Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

· Державна митна служба України

· Державна податкова адміністрація України

· Державна судова адміністрація України

· Національна комісія регулювання електроенергетики України

· Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду

· Служба безпеки України

· Фонд державного майна України.

· Державний департамент України з питань виконання покарань

· Державний комітет статистики України

· Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва

· Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики

· Державний комітет ядерного регулювання України

Однак не всі ЦОВВ утворюють територіальні органи. Наприклад, серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом не мають власних територіальних органів такі установи, як: Державна служба експортного контролю України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки, Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державний комітет фінансового моніторингу України, Національна комісія з питань регулювання зв´язку України, Державна служба спеціального зв´язку та захисту інформації України, Національне космічне агентство України, Державний комітет України у справах ветеранів, Управління державної охорони України, Національне агентство екологічних інвестицій України. Деякі з вищезазначених державних органів мають у своєму складі урядові органи (наприклад, у складі Національної комісії з питань регулювання зв´язку України з 2006 р. діє урядовий орган державного управління - Державна інспекція зв’язку).

Типовим прикладом ТОВВ є територіальні органи Державного комітету ветеринарної медицини України (далі ДКВМ) - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики. До територіальних органів ДКВМ належать:

- Головне управління ветеринарної медицини в АР Крим;

- Головні управління ветеринарної медицини в областях, містах Києві і Севастополі;

- Управління ветеринарної медицини у містах обласного значення;

- Управління ветеринарної медицини в районах.

Створені відповідно до Закону України «Про ветеринарну медицину» для виконання функцій ДКВМ на певній території, разом з апаратом ДКВМ, вони формують чітку галузеву вертикаль (рис.3.1).

У підпорядкуванні територіальних органів ДКВМ, в свою чергу, на відповідному рівні (область, місто обласного значення, район) знаходяться: державні лікарні ветеринарної медицини; державні лабораторії ветеринарної медицини; госпрозрахункові ветеринарно-санітарні загони; об´єднання ветеринарної медицини; підрозділи ветеринарної міліції МВС України з проведення карантинних ветеринарних заходів (функціонально); обласні державні підприємства "Ветзоопромпостач"; інші державні підприємства, установи та організації ветеринарної медицини, розташовані на відповідній території і підпорядковані Держкомветмедицини.

ТОВВ у сфері ветеринарної медицини є юридичними особами, мають самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, бланки і печатки із зображенням Державного Герба України та своєю назвою, а також бланк і печатку з написом "Головний державний інспектор ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини області", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини міста Києва (Севастополя)", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини району".

Керівники територіальних органів ДКВМ призначаються на посаду та звільняються з посади Головою Держкомветмедицини за погодженням з Міністром аграрної політики України.

ТОВВ у сфері ветеринарної медицини виконують на відповідній території завдання і функції ДКВМ України. Зокрема до їх компетенції належать:

- проведення оцінки епізоотичної ситуації, розроблення, затвердження і забезпечення здійснення протиепізоотичних заходів;

- видача в межах компетенції обов´язкових до виконання наказів, розпоряджень, приписів та вказівок щодо профілактики та ліквідації заразних хвороб тварин;

- видача висновків і обов´язкових до виконання розпоряджень щодо профілактики харчових токсикоінфекцій на об´єктах державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду, проведення дератизації, дезінфекції та інших заходів;

- координація діяльності спеціалістів ветеринарної медицини незалежно від їх підпорядкування;

- проведення в межах компетенції експертизи і узгодження проектів планування та спорудження тваринницьких ферм, будівель, підприємств забою і переробки тварин, продукції тваринного походження;

- заборона експлуатації, тимчасове припинення або обмеження діяльності тваринницьких ферм, підприємств, що здійснюють забій тварин, переробних підприємств, складських приміщень для зберігання продукції, підприємств з виробництва, зберігання, реалізації та використання ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів та кормових добавок, ринків, об´єктів громадського харчування і торгівлі до усунення порушень суб´єктами господарювання ветеринарно-санітарних вимог, установлених законодавством;

- організація проведення лабораторно-діагностичних та інших досліджень з метою діагностики хвороб тварин, оцінки якості та безпеки продукції тваринного походження, кормів, води;

- підготовка матеріалів для розгляду на засіданнях Державних надзвичайних протиепізоотичних комісій;

- здійснення відповідно до своєї компетенції повноважень у сфері захисту тварин від жорстокого поводження;

- видача органам страхування висновків щодо причин захворювання, вимушено забитих, загиблих або знищених тварин;

- прийняття рішення щодо створення, реорганізації і ліквідації підпорядкованих установ ветеринарної медицини за погодженням з Держкомветмедицини, відповідно до законодавства.

Однією з основних функцій ТОВВ у сфері ветеринарної медицини є здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та на нагляду за:

- охороною підконтрольної території від занесення з території інших держав, регіонів, областей або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин;

- збором, утилізацією та знищенням загиблих тварин і відходів тваринного походження;

- виробництвом і готовою продукцією на м´ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних і молокопереробних підприємствах, що використовують необроблені харчові продукти тваринного походження як сировину, та підприємствах оптового зберігання неїстівних продуктів тваринного походження;

- проведенням державними установами ветеринарної медицини ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного походження на м´ясокомбінатах, бойнях, у цехах, на інших переробних підприємствах і ринках, а також за додержанням вимог щодо передзабійного огляду тварин;

- за роботою уповноважених лікарів ветеринарної медицини щодо виконання ветеринарно-санітарних заходів;

- на ринках (зоологічних ринках), пасіках та інших підприємствах торгівлі, де організовано продаж тварин, продукції тваринного і рослинного походження, кормів тваринного і рослинного походження, кормових добавок;

- проведенням державними установами ветеринарної медицини відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення відповідних досліджень;

- за додержанням ветеринарно-санітарних вимог щодо утримання, внутрішньодержавних перевезень, експорту, імпорту та транзиту тварин, продукції тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів та кормових добавок;

- за якістю, зберіганням та застосуванням ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини;

- за переміщенням тварин, харчових продуктів, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів та кормів, призначених для вирощування тварин та догляду за ними, що не мають лікувальної і профілактичної дії, супутніх об´єктів, а також потужностями, що використовуються для їх виробництва, переробки та обігу;

- за діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, юридичних та фізичних осіб, які провадять підприємницьку діяльність, пов´язану з виконанням комплексу заходів щодо профілактики захворювань тварин та їх лікування, підвищення якості продукції тваринного походження, запобігання хворобам, спільним для тварин і людей, та боротьби з ними.

Територіальні органи ДКВМ наділені правами: безперешкодного доступу до підконтрольних потужностей (об´єктів); видачі наказів, розпоряджень та приписів про обов´язкові для виконання ветеринарно-санітарні заходи; заборони внутрішньодержавних перевезень та реалізації об´єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що не відповідають вимогам щодо їх належної якості та безпеки; заборони або обмеження експорту, імпорту, транзиту товарів, інших об´єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби або не відповідають санітарним і ветеринарно-санітарним вимогам або технічним регламентам; залучення спеціалістів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції; обмеження, заборони або припинення відповідно до актів законодавства господарської діяльності юридичних та фізичних осіб у разі порушення ними ветеринарно-санітарних вимог; проведення відбору зразків товарів та інших об´єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду для проведення ветеринарно-санітарної експертизи; створення комісії з числа спеціалістів ветеринарної медицини із залученням спеціалістів науково-дослідних установ, навчальних закладів для ідентифікації хвороб тварин та причин їх загибелі; видачу розпоряджень та приписів стосовно тимчасового зупинення, закінчення строку дії, залучення транспортних засобів та спеціалістів державних установ ветеринарної медицини для організації і здійснення протиепізоотичних заходів; накладання адміністративних стягнень.

Територіальні органи ДКВМ здійснюють надання адміністративних послуг, а саме: ліцензування господарської діяльності (з оптової і роздрібної торгівлі ветеринарними медикаментами і препаратами; ветеринарної практики; проведення дезінфекційних, дезінсекційних та дератизаційних робіт); видача експлуатаційних дозволів на діяльність потужностей (об´єктів), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу тварин, необроблених продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, засобів, що використовуються для їх транспортування; видача дозволів на проведення заходів із залученням тварин; атестація робочих місць спеціалістів ветеринарної медицини; та ін.

**Питання 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації.**

Місцеве самоврядування в Україні − це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади − жителів села чи добровільного об´єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста − самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

В Україні розбудова демократичних засад організації територіальної влади стала можливою лише з моменту проголошення незалежності. Хоча концептуальні підходи до створення першого закону про місцеве самоврядування розроблялися І. Бутковим та М. Пухтинським ще в 1989 році, коли з’явилась перша серія публікацій з даного питання в радянських виданнях, проте ці спроби часто носили характер компромісу між основами самоврядності і радянською системою управління. Організація і діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов´язковості рішень вищестоящих органів для підлеглих згідно з розподілом їх повноважень.

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

Перший етап – до 1994 року - пошук різних моделей територіальної влади. У цей час були прийняті Закон „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР”, нова його редакція 1992 року, Закон „ Про представника Президента”, Положення про місцеві державні адміністрації.

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

Третій етап – етап конституційного розвитку. Він характеризується прийняттям Конституції України, ратифікацією Європейської Хартії місцевого самоврядування, створенням Законів „Про місцеве самоврядування” та „Про місцеві державні адміністрації”.

Цей поділ зумовлений прийняттям законодавчих актів, що перш за все визначають розвиток самоврядування.

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

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

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

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

Важливе значення в системі гарантій місцевого самоврядування має дотримання так званих “муніципальних” прав громадян. Виділяють дві групи муніципальних прав громадян: колективні, здійснення яких можливе шляхом сукупних дій певної кількості членів територіальної громади та індивідуальні, що належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів. До групи “індивідуальних” прав громадян віднесено: участь у місцевих референдумах, у місцевих виборах; письмові або особисті звернення до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст.38-40,55,56 Конституції України).

Система місцевого самоврядування включає:

− територіальну громаду;

− сільську, селищну, міську раду;

− сільського, селищного, міського голову;

− виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

− районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

− органи самоорганізації населення.

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

Закон передбачає на рівні сільської, селищної, міської ради ще й таку посадову особу місцевого самоврядування, як секретар ради, який обирається з числа її депутатів за поданням голови. Введення цієї посадової особи обумовлено статусом сільського, селищного, міського голови, який вже не є головою відповідної ради, та необхідністю здійснення функцій, пов´язаних із забезпеченням організації роботи ради, її постійних комісій, сприяння роботі депутатів.

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

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

- у сфері бюджету, фінансів та цін;

- у питаннях управління комунальною власністю;

- у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського транспорту і зв’язку;

- у галузі будівництва;

- у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту;

- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

- у сфері соціального захисту населення та інших.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з врахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень. Виходячи з цього, у якості загальних функцій виконавчого органу виступають:

- визначення, облік і прогнозування потреб населення, аналіз способів їх задоволення, зіставлення ціннісних орієнтацій, вироблення критеріїв щодо прийняття рішень і погодження їх з представницьким органом;

- визначення, облік і прогнозування ресурсів, аналіз їх стану, їх оновлення і доповнення, пошук нових ресурсів, контроль за їх використанням;

- визначення кінцевих результатів, зіставлення їх із загальними завданнями і використання одержаних даних для вдосконалення стратегій і вдосконалення програм; аналіз і структуризація поставлених перед органом управління загальних завдань, з´ясування, які необхідні для їх вирішення ресурси, підготування специфікованих вимог до системи інформаційного забезпечення;

- генерування і аналіз різних варіантів дій, вибір цілей, які оптимізують стратегію самоврядування та розробка відповідних програм;

- контроль за ходом виконання програм і прийняття додаткових рішень;

- контроль за досягнутою ефективністю.

Основною формою роботи виконкому є його засідання. Місцеві ради, визначаючи структуру і порядок діяльності виконкомів, самостійно обирають організаційну схему побудови цих органів. На їх вибір впливають численні фактори: розміри і рівень соціально-економічного розвитку відповідної території, чисельність населення, фінансові можливості тощо. Сільські та селищні ради, як правило, утворюють невеликі за кількісним складом виконкоми.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

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

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

Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Реалізація влади на рівні району і області здійснюється двома владними органами – державними адміністраціями та радами, діяльність яких регламентується законодавством. Ці ж два органи несуть відповідальність за збалансований розвиток території. . За статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Стаття ж 142 визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти та природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад. Якщо немає цієї основи, тобто немає місцевого бюджету і комунальної власності, то виходить немає і місцевого самоврядування, немає самоврядності. Районні та обласні бюджети складаються з державних трансфертів та дотацій і частини відрахувань з бюджетів сільських, селищних і міських рад. Власних надходжень відповідно до бюджетного законодавства вони не мають. Це різко зменшує можливість планування розвитку території, вирішення проблемних питань населення. Майнові питання завжди впливали і впливатимуть на стан розвитку того чи іншого регіону, і від організації та створення обласними і районними радами відповідних управлінських структур залежить ефективне використання об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Обласні та районні ради без майна – це структури, неспроможні вирішувати практичні питання щодо задоволення спільних потреб територіальних громад.

Оскільки на рівні району чи області виконавчими органами для районних та обласних рад є відповідні державні адміністрації, обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

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

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Система органів місцевого самоврядування та системи органів державної виконавчої влади складається із різних за своєю природою органів, проте об’єднаних функціонально в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію управлінських цілей і повноважень. В такому ракурсі не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування є однією, з ланок механізму держави, але не компонентом її апарату. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, законами, а також статутами територіальних громад.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування, котру від імені України 6 листопада 1996 року було підписано в м. Страсбурзі (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року). Після цього вона стала частиною національного законодавства України. В силу цього положення Хартії на території України мають обов´язкову юридичну силу як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акту України. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

**ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

У зв’язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління а організаційно - правовому статусу суб’єктів управління надзвичайно актуальною залишається проблема ефективної діяльності системи органів публічної адміністрації та напрямків її реформування.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При опрацюванні матеріалу лекції та підготовки до семінарського заняття необхідно використовувати рекомендовану літературу.

***ТЕМА № 4***

**Реформування системи публічного адміністрування в Україні**

**(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

**Вступ**

**1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування**

**2. Ефективні моделі діяльності публічної адміністрації та їх реалізації в Україні**

**Висновки з теми**

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Курс адміністративного право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко / За ред.. В.ВІ. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : мо­ногра­фія / [Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф.,Кресіна I.О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. Доктора юрид. Наук В. Б. Авер’янова. — К. : Юридична думка, 2010.
9. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К. : Юстініан, 2007.
10. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ, 2010.

11 .Миронюк Р.В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовчих актів публічної адміністрації /Р.В. Миронюк // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 2 (4). – С. 60–70.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

Мета лекції полягає у з’ясуванні найбільш ефективної системи органів публічної адміністрації, необхіднності визначення їх місця в сиситемі державницького апарату та критеріїв ефективності їх діяльності. З цією метою в лекції аналізується світовий досвід побудови органів публічної адміністрації та з’ясовується можливість їх використання в Україні.

**ВСТУП**

Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років в галузі публічного адміністрування, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково-орієнтовними формами. Причому, це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і їхніх відносин з громадянами. «Традиційне» публічне адміністрування багато в чому дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходить нова парадигма.

Ця нова парадигма протистоїть деяким основам, котрі раніше для публічного адміністрування вважалися фундаментальними і незмінними. На сучасному етапі виявилося, що сама сутність традиційної моделі вже не є адекватною реаліям. Безсумнівно, сувора адміністративна система має свої переваги. Можливо тому протягом досить тривалого часу не піднімалися питання перегляду принципів її функціонування, її ефективності, а також альтернативних методів управління органів публічного адміністрування. Ієрархія дозволяє кожному знати своє місце і свої повноваження, гарантує при дотриманні певних умов кар´єрний ріст. Система забезпечує чітке, хоча і не завжди швидке, виконання інструкцій, особливо якщо вони ясно викладені, і припускає захист від політичного впливу. Тому, коли завдання є адміністративними і відносно простими, а зовнішнє середовище стабільним, подібна система працює досить добре. Але ситуація змінилася, і традиційна модель перестала бути адекватною їй, а відповідно мають відшукуватись нові моделі побудови ефективної системи публічної адміністрації з залучення світового досвіду їх функціонування.

**Питання 1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування.**

Так, виявилося, що ієрархічні структури не обов´язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов´язково для управління; вона дає почуття впевненості, але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

З бюрократією пов´язані дві специфічні проблеми, на які звертали увагу критики традиційної моделі: по-перше, співвіднесення таких понять як бюрократія і демократія; по-друге, нездатність формальної бюрократичної системи надалі забезпечувати високу організаційну ефективність.

Дійсно, такі якості бюрократії як жорсткість, ієрархічність і таємність повинні в якийсь момент неминуче приводити до її конфлікту з демократичними цінностями. Так, щодо таємності М.Вебер писав: «Кожна бюрократія прагне до збільшення переваги в професійній інформованості за допомогою збереження своїх знань і намірів у таємниці», додаючи, що «концепція офіційної таємності є специфічним винаходом бюрократії».

До речі, сам М. Вебер з цього приводу має подвійну позицію. З одного боку, він говорить про те, що бюрократія стане універсальною, оскільки вона неминуче супроводжує сучасну масову демократію; з іншого, – що демократія неминуче приходить у конфлікт із бюрократичними тенденціями.

Однак, другу проблему Вебер не передбачив. Він вважав, що бюрократична система забезпечує технічну ефективність вище, ніж будь-яка інша можлива система чи процес. Зараз ця впевненість значно похитнута, до чого призвели дві причини.

Перша причина полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їхньою практичною реалізацією, особливо в системі управління персоналом, котра у дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилилося в створення десятків рівнів, кожний з яких мав декілька підрівнів, наслідком чого стало з’явлення бар´єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів. Принцип «довічної служби» призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість публічних службовців перетворилися в людей, що «відбувають» час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на публічну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невиправданої дискримінації стосовно до людей, які раніше не були публічними службовцями, але мають високу кваліфікацію.

Друга причина полягає у появленні і розвитку нових теорій організаційного поводження, які стверджують, що формальні бюрократичні моделі більше не є ефективними порівняно з більш гнучкими формами менеджменту. Жорсткі ієрархічні структури розглядаються як такі, що потребують значних витрат і стримують творчість та інновації. Поряд з формальними враховуються і неформальні схеми спілкування та поводження, що не передбачено в бюрократичній моделі. Існує складна сукупність неформальних поводжень у кожній організації, і вони можуть чи не можуть бути сумісні з тим, що зображено на організаційній схемі.

Окремі бюрократи не є автоматами, які, на думку Вебера, безособово дотримуються певних правил, що підтримує високу ефективність системи. Навпаки, поводження індивідуумів, що переслідують власні цілі в організації (наприклад, мету кар´єрного росту), знижує загальну ефективність, оскільки велика частина зусиль і часу витрачається на досягнення цих цілей. Тому організаційні моделі обов´язково повинні бути доповнені визнанням і розумінням ролі людських відносин.

Поведінкові теорії організацій ілюструють, що те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, котрі дозволяють досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж дотримання процедур і правил. Суворе дотримання правил може мати непередбачені наслідки, включаючи зниження ефективності, воно трансформується в самоціль.

Коли бюрократизм перебільшений, його пороки можуть замінити його чесноти. Замість ретельного планування може бути поспішна імпровізація і панічне маніпулювання, перетворення порядку в хаос. Висока ефективність може змінюватися низькою ефективністю в міру того, як робота перетворюється в нудний ритуал, і винагорода за високу ефективність незначно чи зовсім не відрізняється від винагороди за низьку ефективність. Навіть коли бюрократії функціонують добре, це відбувається звичайно в часи застою, – бюрократіям з їх фіксованими процедурами важко мати справу із ситуацією, що швидко змінюється.

Традиційна бюрократія має структуру, у якій домінуюче значення надається вхідним ресурсам, а кінцеві результати є вторинними. У спробі контролювати фактично все, ми стали так одержимі диктуванням того, як речі повинні бути зроблені, – регулюємо процес, контролюємо вхідні ресурси, – що ігноруємо результати. Тобто передбачається, що визначення “правильної” ієрархії, системи управління персоналом тощо автоматично буде призводити до задовільних результатів.

Адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов´язком політичного суб´єкта, що розробив інструкції. У публічних бюрократіях здійснювати подібний контроль дуже важко і не тільки через те, що політики часто не здатні чи не хочуть робити це, але також і тому, що інформація, по якій можна було б судити про ефективність діяльності, існує у формі, що не дозволяє зробити це адекватно. Вимірювання ефективності в публічному секторі в традиційній моделі завжди вважалося занадто важким, практично неможливим, тому тут і застосовувалася система просування по службі залежно від виробничого стажу.

Нові теорії організаційної поведінки відзначають, що формальна бюрократія має свої сильні боки, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється. Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає адмініструванню, або виконанню інструкцій, але не менеджменту, або досягненню результатів.

Проте, деякі автори вважають, що якщо в приватному секторі відмовлення від бюрократичної моделі є цілком виправданим, то публічне адміністрування повинне залишатися прихильним бюрократичним принципам, пояснюючи свою позицію існуванням абсолютної несхожості приватного і публічного секторів. Але же принаймні в окремих аспектах органи публічного адміністрування схожі з приватними, і такі поняття, як ефективний менеджмент та орієнтованість на результати цілком застосовні до них. А це припускає відхід від бюрократичної моделі і перехід до більш гнучких, “бізнес-подібних” моделей.

Для вирішення деяких завдань у публічному секторі моделі управління без наявності жорсткої ієрархії можуть бути більш ефективними, ніж з такою; точно так особистісні взаємини можуть бути більш кращими, ніж веберовська безособовість. А для виконання деяких специфічних завдань представляється цілком можливим і створення різних гібридів бюрократичної і бізнес-моделей.

Таким чином, у сучасних умовах бюрократія вже не є ефективною, необхідний перехід до нових моделей управління. Також уже не вважається вірним й інший основний принцип традиційної моделі публічного адміністрування, – розподіл політичної й адміністративної сфери. Втім, у дійсності, цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, тому що відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це припускає модель Вільсона, вони не наслідують її формальній лінійній логіці. Насправді, на практиці політика не може бути відділена від адміністрування. Дійсно, адміністрування і політика замість того, щоб бути відособленими явищами, у дійсності є взаємозалежними. Суб’єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. В той же час, як об´єктивно, так і суб´єктивно, сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародувана, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, діючі правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, одержуваних індивідуумами, ніж формально проголошені правила.

Традиційна модель просто не відображає значну управлінську роль і роль у виробленні політики, властиву публічній службі, особливо сучасній. Дана модель нав´язує негативну форму контролю, що підштовхує до пошуку можливостей уникнути помилок, але не забезпечує позитивними стимулами для підвищення ефективності. А спроба змусити публічну службу бути «поза політикою» означає небажання визнавати її політичну значимість.

Таким чином, обидва теоретичні підґрунтя традиційної моделі більше не є адекватними реальності. Так само «похитнуте» і третє підґрунтя – принципи наукового менеджменту, адже не можна бути впевненим в управлінських рецептах минулого, оскільки нинішня управлінська теорія і практика пропонує найрізноманітніші сучасні підходи. Отже, не є адекватною сучасності і сама традиційна модель. Крім цього, трансформації в публічному адмініструванні, які мали місце в багатьох державах, відбулися і як реакція на кілька взаємозалежних факторів, що розглядаються нижче.

Загальносвітові, глобальні зміни. Останні десять–п´ятнадцять років являють собою потік глобальних змін, що зажадали від керівників відповідного реагування і додали нові управлінські проблеми до тих, що існували раніше.

Сьогоднішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних національних економік перевищила кількість стабільних. Тому, з одного боку, органи публічного адміністрування змушені пристосовуватися і мати справу з сьогоденням, що постійно змінюється. Така адаптація необхідна, наприклад, для запобігання подальшому погіршенню економічної чи політичної ситуації. З іншого боку, органи публічного адміністрування повинні в той же час бути готовими до невизначеного майбутнього. Збалансувати ці два завдання важко, оскільки те, що робиться зараз для вирішення наявних проблем, може бути дисфункціональним стосовно того, що варто робити для підготовки до майбутнього. Ефективні управлінські рішення стосовно нинішніх проблем можуть усунути важливі для розв’язання майбутніх проблем опції і навіть сприяти виникненню проблем у майбутньому. Наприклад, збільшення потужностей АЕС, як джерел недорогої енергії, під тиском економічних потреб у сьогоденні може призвести в майбутньому до витрат, пов´язаних з переробкою і захованням відпрацьованого ядерного палива, що перевищують економію.

Можна виділити кілька основних глобальних змін, що здійснюють вплив на управлінські практики.

По-перше, це колапс комуністичного блоку в центральній і східній Європі і перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, які викликали багато економічних і політичних змін. Одні з них очевидні, інші – ні. До перших належать нові напрямки в зовнішній політиці, фундаментальні зміни політичних, економічних і адміністративних систем багатьох країн. До других належать впливи на глобальну економіку і політичну стабільність, що виникають у результаті нестабільності політичних і економічних систем деяких країн.

По-друге, це національні і міжнародні реакції на нові загальні проблеми «глобального села», яким стає наш світ. Як приклад можна навести міжнародну реакцію на погіршення стану навколишнього середовища. Як продемонстрував самміт із питань захисту навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро в 1992 р., сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає прийняття до уваги екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонованих рішень. Екологічна криза також змушує керівників розглядати можливість обмеження розвитку міжнародної економіки та прагнення до постійного підвищення продуктивності.

По-третє, це зміни, що виникли в результаті демографічного вибуху, масових захворювань, масового голодування, природних лих і воєн, які торкнулися значної частини світу. Ставлення до країн, в яких такі зміни відбуваються, з боку більш «благополучних» країн в умовах глобалізації також вимагає пошуку нових управлінських рішень. Приватизація, дерегуляція, юрисдикція, кодифікація позбавлені сенсу в країнах, уражених громадянською війною чи масовим голодуванням населення.

По-четверте, це глобальна втрата віри в здатність міжнародних організацій, таких, як ООН, урядів окремих держав, місцевих органів влади, приватних організацій виконувати обіцянки, що даються ними.

Критика публічного сектора. Владні структури, особливо бюрократичні, завжди викликали певне невдоволення в суспільстві, яке, в той же час, завжди мало потребу в них. Але, починаючи з 1980-х рр., критика публічного сектора посилюється, причому не лише з боку громадськості, але і з боку деяких глав держав, наприклад, М. Тетчер та Р. Рейгана, з’являються заклики не просто до реформування публічного сектора, але до концептуального перегляду його місця і ролі в суспільстві.

«Вогонь критики» вівся за трьома напрямками. По-перше, це масштаби сектора, – висловлювалися аргументи щодо необхідності скорочення кількості органів публічного адміністрування і чисельності їхніх співробітників, оскільки вони споживають невиправдано багато ресурсів. Це призвело до скорочення бюджетного фінансування органів публічного адміністрування у багатьох країнах, навіть у таких, як Іспанія, Італія, Німеччина і Швеція, де публічний сектор був традиційно великим.

По-друге, це сфера дії, – стверджувалося, що органи публічного адміністрування втручаються у занадто велику кількість видів діяльності, надто багато чого контролюють. У відповідь на це багато видів діяльності, якими традиційно займалися органи публічного адміністрування, були цілком чи частково передані приватному сектору. Характерним прикладом є політика кабінету Маргарет Тетчер у цій галузі, девізом якої може бути висловлення: “Варто приватизувати все, що тільки можна приватизувати”.

По-третє, це методи управління, засновані на бюрократичних принципах. Доводилося, що бюрократія, яка стала вкрай непопулярною формою соціальної організації, однозначно є неефективною і неадекватною ситуації, що склалася, і це призвело до широкого впровадження більш гнучких, ринково-орієнтованих методів, до так званої «маркетизації» публічного сектора.

Зміни в економічній теорії. У 1970-х рр. було розповсюджено тезу, висунуту консервативними економістами, відносно того, що діяльність органів влади є економічною проблемою, оскільки вона обмежує економічне зростання і свободу. Економісти стверджували, що обмеження діяльності органів влади повинне призвести до поліпшення суспільного добробуту завдяки підвищенню економічної ефективності, а примусовий вплив органів влади на людей, «кріпосництво» зміниться «свободою» і «вибором», які забезпечить ринок.

Однак, зараз в економічній теорії поступово починає домінувати «неокласична економіка» (або «економічний раціоналізм»), яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектора. Ця зміна в економічному мисленні значно вплинула на останній. У державні структури приходять економісти, озброєні новими теоріями, що пропонують більше чіткості, суспільної корисності і погодженості, порівняно з невизначеними, нечіткими поняттями традиційного публічного адміністрування. «Нове економічне мислення» знаходить все більше прихильників серед вищих ешелонів влади, у той час як економічні теорії проникають у новий публічний менеджмент, зокрема теорія суспільного вибору, теорія принципала/агента і теорія вартості угод, яких доцільно торкнутися.

Теорія суспільного вибору. Дана теорія надає значної підтримки тим, хто вважає, що традиційна модель публічного адміністрування неефективна, а пов´язаний з нею публічний сектор непомірно великий, і хто наполягає на переході до нової моделі. Суспільний вибір пов´язано із застосуванням напрацювань мікроекономіки до політичної та соціальної сфер. Його ключовим принципом є можливість раціонального передбачення поведінки суб´єкта. Раціональна людина спрямовується системою стимулів, у межах якої вона діє. Незалежно від власних бажань, вона відвертається від тих видів діяльності, що несуть проблеми і неприємності і захоплюється тими, котрі приносять винагороду. Причому, допущення про таку поведінку застосовне до будь-якої сфери. Так, припускається, що замість того, щоб мотивуватися суспільними інтересами, бюрократи, як і всі інші, мотивуються власними егоїстичними інтересами. З цього погляду бюрократії не можуть діяти ефективно, оскільки окремі бюрократи намагаються максимізувати власну вигоду за рахунок організації, максимізувати власний добробут, а не задовольняти суспільні інтереси. Звичайно, така позиція є трохи крайньою, але не завжди безпідставною.

У 1970-х рр. стандартні підходи публічного адміністрування почали здаватися нединамічними й на противагу їм було запропоновано логічну/дедуктивну модель поведінки урядових агентств із ясними напрямками для аналізу політики і простими нормативними рекомендаціями щодо реформування. Поряд з цим значно поширюються принципи суспільного вибору, оскільки вони тісно пов´язані з повсякденним чи загальноприйнятим поглядом на бюрократію. Офіційні особи і публічні службовці в основному зображуються як охочі максимізувати свій бюджет за рахунок суспільства. Тому багато людей почали сприймати бюрократії як експансіоністські організації, що постійно шукають можливість збільшити свій розмір, штат, фінансування чи сферу впливу.

Теоретики суспільного вибору відзначають, що «найкращий» результат можливий за максимальної участі ринкових сил і мінімальної участі держави і що, якщо роль публічного сектора в забезпеченні товарами і послугами понизиться, то економіка в цілому від цього виграє. Стверджується також, що ринки мають кращі механізми відповідальності, ніж бюрократії.

Ці точки зору знайшли відповідь з боку держави у вигляді появи конкуренції в публічному секторі, а з нею і можливості вибору, і передачі деяких видів діяльності в приватний сектор. Також при розробці різних соціальних програм теорія суспільного вибору знайшла і більш тонке використання, пов´язане з можливістю передбачення і моделювання поведінки.

Однак, слід визнати, що після тридцяти років теорію суспільного вибору було переглянуто. Виявилося, що ринки не завжди і не скрізь працюють краще. Проте, дана теорія вказує на деякі проблеми бюрократичних систем і пропонує альтернативний підхід, забезпечує теоретичну основу для передачі деяких видів діяльності з публічного в приватний сектор, а використання методів раціонального вибору для розробки політики в різних областях може забезпечити кращий таргетінг витрат, завдяки прогнозуванню результатів.

Теорія принципала/агента. Економічна теорія принципала й агента також вплинула на публічний сектор, особливо на розуміння відповідальності. Дану теорію було розроблено для приватного сектора з метою пояснення розбіжності, що часто зустрічається, між цілями менеджерів (агентів) приватних фірм і їхніми засновниками чи акціонерами (принципалами).

Питання відмінності інтересів агентів і принципалів знайшли досить широке відображення в літературі, що торкається питань відповідальності та її впливу на діяльність організацій. Основна проблема, яка виникає при цьому, може бути охарактеризована як ситуація, коли принципал (чи група принципалів) прагне встановлення стимулів для агента (чи групи агентів), – який приймає рішення, впливові стосовно принципала, – що спонукають його діяти для максимального сприяння основним цілям принципала. Труднощі з упровадженням подібної системи стимулів пов´язано з двома факторами: а) цілі принципалів і агентів зазвичай певною мірою розбіжні; б) інформація, доступна принципалам і агентам, у загальному випадку розрізняється (наприклад, перші можуть не мати можливості дізнаватися про деякі рішення, прийняті другими). Крім того, принципали намагаються одержати максимальний прибуток, у той час як агенти прагнуть довгострокового зростання організацій і більш високої платні для себе. Тому організації можуть не обов´язково збільшувати дохід на користь принципалів, і в цьому допомагає поділ права власності і контролю, що знижує владу принципалів.

Теорія принципала/агента намагається знайти такі схеми стимулювання агентів, щоб вони діяли в інтересах принципалів. Для цього пропонується здійснювати постійний моніторинг діяльності агентів на предмет запобігання можливості поглинання чи банкрутства організації і створення наглядової ради, наявність якої може допомогти в зменшенні свободи менеджменту. Також, щоб мати гарантії того, що поведінка агентів підкоряється інтересам принципалів, з агентами варто укладати контракти, які чітко визначають їхні обов´язки і права. І хоча в приватному секторі теорія принципала/агента не вирішує цілком проблему відповідальності, вона, принаймні, пропонує деякі засоби для забезпечення відносин відповідальності між різними суб´єктами, такі, наприклад, як створення чітких договірних зобов´язань.

Складніше ситуація обстоїть із застосуванням даної теорії до публічного сектора, оскільки важко визначити хто тут є принципалами чи з´ясувати, чого вони в дійсності прагнуть. У публічному секторі мотив прибутку не є визначальним, а таке поняття, як банкрутство, взагалі незастосовне.

І, все ж, теорія принципала/агента вплинула на публічний сектор, – вона надала імпульс переконанню про необхідність якомога більшого розвитку контрактних відносин в ньому. Таким чином, органи публічного адміністрування стануть у деяких аспектах схожими з приватними, що піде їм на користь, вони почнуть працювати краще. Такий підхід багато в чому сприяв появі нової форми органів публічного адміністрування – урядових агентств, значно орієнтованих на ринок.

Однак, слід зазначити, що це викликало також і нові проблеми. Впровадження концепції агентства висвітлило деякі базові проблеми, пов´язані з веденням справ у публічному секторі, і порушило низку найважливіших питань. Наскільки може принципал, – громадськість, – визначити, що виконується на його користь, а що – за його рахунок? Чи справді конкуренція в публічному секторі дисциплінує постачальників послуг і гарантує споживачам чесну ціну? Чи досить вимірним є кінцевий продукт, щоб можна було визначити дотримання умов контракту?

Теорія вартості угоди. Поряд із двома згаданими вище, ця теорія також вплинула на управління в публічному секторі. Дана теорія піддає сумніву поняття про те, що угоди як такі не мають вартості, й визначає обставини, за яких організація може зволіти ринкового тестування чи укладання контракту замість власноручного забезпечення. Це, на думку авторів, застосовне й до публічного сектора, де можна уникнути дорожнечі деяких угод, перейшовши до укладання контрактів зі сторонніми організаціями і до забезпечення певної конкуренції.

Теорії «нового економічного мислення», зокрема, відзначені нами, у сполученні з ідеологічною пристрастю багатьох економістів до ринкових рішень забезпечили інтелектуальне підґрунтя для урізування повноважень публічного сектора, а також для реструктуризації його менеджменту. Крім того, деякі принципи старого публічного адміністрування, – довічну зайнятість, просування за старшинством, умови зайнятості, традиційну відповідальність, навіть теорію бюрократії, – було похитнуто, як неадекватні ситуації та нездатні забезпечити високу ефективність.

Зміни в приватному секторі. Змінам в публічному секторі значно сприяли й зміни в приватному секторі, які відбулися трохи раніше, і усвідомлення того, що управління публічним сектором і його ефективністю впливає на підприємницьку діяльність і національну конкурентоспроможність. Тож, виникло переконання, що здійснювана в багатьох країнах реструктуризація економіки не може не торкнутися публічного сектора, чому є кілька причин, а саме: конкуренція, глобалізація і проблема компетенції.

Конкуренція. Зростання конкуренції, як національної, так і інтернаціональної, зміни в менеджменті і управлінні персоналом вплинули не лише на приватні фірми, але і на органи публічного адміністрування. Останні двадцять років корпорації здійснювали революційні зміни: децентралізацію влади, вирівнювання ієрархій, фокусування на якості, наближення до своїх клієнтів, – все для того, щоб залишитися конкурентоспроможними на новому глобальному ринку. Причому в цей процес було втягнуто не лише приватні структури, але і органи публічного адміністрування, що привело до встановлення «нового співробітництва» між прибутковими і неприбутковими організаціями, між публічним сектором і приватним. Тобто фактично всі інституції були змушені адаптуватися до «величезного моря змін», стати більш гнучкими, більш інноваційними і заповзятливими.

Деякі зі змін усередині приватних фірм описані М. Портером. Він виділяє чотири взаємозалежні сили, що, на його думку, здатні позитивно впливати на поліпшення взаємодії між різними частинами організації і на їхню ефективність:

– зміна філософії диверсифікованості у бік «зв´язаної диверсифікованості», через що обсяг корпоративних портфелів зменшився, і більше уваги стало приділятися “відповідності”, так що інтереси незв´язаного або маргінального бізнесу було відкинуто;

– зміщення акценту зі зростання на ефективність через більш складне зовнішнє середовище, зумовлене збільшенням глобальної конкуренції;

– розвиток нових технологій та вдосконалення інформаційних систем, що дозволяють поліпшити і прискорити взаємодію між бізнес-одиницями;

– збільшення багаточкової конкуренції в міру того, як усе більше і більше фірм шукають і домагаються взаємодії між бізнес-одиницями.

Хоча зазначене стосується приватного сектора, воно деякою мірою є застосовним і до публічного. Приватизація в її різних формах і укладання контрактів із приватними організаціями можуть розглядатися як відмова від деяких традиційних для органів публічного адміністрування видів діяльності. За відсутності зростання публічного сектора спостерігається стурбованість проблемами ефективності і якості надання послуг. Нові інформаційні технології використовуються все ширше. Навіть четвертий із зазначених пунктів знаходить паралелі в публічному секторі, це, насамперед, стосується спільних підприємств, у яких беруть участь органи публічного адміністрування і приватні організації.

Глобалізація. Тенденція до глобалізації також впливає на публічне адміністрування, в якому, як і в інших сферах, поширення ідей і технологій зараз відбувається настільки швидко, що національні бар´єри стають дуже умовними і штучними. В той же час, у світі глобальної економічної конкуренції діяльність урядових структур може бути важливим фактором створення національних конкурентних переваг. М. Портер зазначає: «Деякі вважають, що найкраще для уряду – це бути пасивним учасником у процесі міжнародної конкуренції. Через те, що детермінанти національних переваг настільки глибоко укорінені в національних і історичних особливостях і інших унікальних факторах, вважається, що уряди безсилі. Тому найпридатніша для них роль – відсторонитися і дозволити діяти ринковим силам. Моя теорія, що підтверджується дослідженнями, не підтримує цієї точки зору. Державна політика впливає на національні переваги як позитивно, так і негативно».

Далі він стверджує, що є безліч напрямків державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня і антимонопольна політика, оподатковування, охорона здоров´я та навколишнього середовища і багато чого іншого. Більш того, Портер відзначає, що діяльність практично кожного урядового закладу так чи інакше торкається національних конкурентних переваг.

Існує зв´язок між якістю послуг, що надаються органами публічного адміністрування, і ефективністю національної економіки. На конкурентоспроможність економіки впливають стан здоров´я, освіта і професійна підготовка робочої сили, ефективність податкових адміністрацій і створення умов для розвитку малого підприємництва, а все це в більшості країн забезпечується публічним сектором. Крім того, існує пряма залежність розвитку держави як системи від розвитку її соціального елемента, який переважно забезпечується діяльністю органів публічного адміністрування.

Компетенція. Визнання важливої ролі урядових структур у забезпеченні національної конкурентоспроможності та процесі глобалізації порушує питання про їхню компетенцію. Для публічних адміністрацій нові економічні зміни, зумовлені процесами, що відбуваються в приватному секторі, такими, як швидкі зміни розміру грошових запасів, коливання цін на готові продукти, здешевлення праці, раптова інфляція чи депресія витрат, – створюють значні складності щодо довгострокового планування, ефективного розподілу ресурсів і ефективного управління соціальними програмами. Ці нові економічні зміни також викликають зростання недовіри до здатності урядових організацій адекватно і швидко вирішувати проблеми, що ставить під сумнів їхню компетентність.

Дійсно, традиційна модель публічного адміністрування через свою велику «інерційність» може не забезпечувати компетенції, необхідної для періоду глибоких змін, тому потрібний перехід до більш гнучких моделей.

Зміни в технологіях. Вже стало банальним стверджувати, що технологічні зміни торкнулися всіх сторін сучасного життя. Вони спричиняють кінець старого виду економічного зростання, основаного на розвитку великих і більш швидких інструментальних засобів і інвестуванні переважно в апаратне, а не програмне забезпечення, скоріш у машини, ніж в організації, скоріш у матеріальні продукти, ніж у комунікації.

Розвиток «економіки послуг», що базується на нових технологіях, передбачає перегляд фундаментальних понять, наприклад таких, як економічна вигода і виробнича діяльність. Для нового типу економіки характерно те, що сервісні функції, такі як дослідження, дистриб’ютерство, контроль якості, логістика, фінансовий інжиніринг, контроль за станом навколишнього середовища тощо, знаходяться зараз у центрі всіх стратегічних рішень, від яких залежить оптимальне використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів і перспективи стійкого економічного розвитку.

В міру розвитку «інформаційних надмагістралей» можна припустити, що суміжна сфера послуг, яка включає в себе комп´ютерне і програмне обслуговування, супровід, навчання і безпеку, поступово залучить близько половини тих, хто працює.

Можна передбачити, що наступить кінець традиційних моделей і типів організацій, які базуються на інтенсивному поділі праці, і вони будуть замінені більш екстенсивними робочими моделями. Це буде пов´язано із поширенням нових видів вимірювальних, тестувальних і аналітичних технологій, які будуть використовувати експертні системи і штучний інтелект. Крім того, нові технології відкриють нові можливості для контролю, моніторингу й оцінки ефективності. Тобто робота в майбутньому буде більш кваліфікована, більш складна і орієнтована на обробку інформації.

Природно, що технологічні зміни торкнулися і публічного адміністрування. Традиційна адміністративна модель зростала і розвивалася з технологією ручки, а пізніше друкарської машинки, результатом їх застосування був паперовий документ, з якого (і то не завжди) робилися копії, після чого документ проходив по різних рівнях ієрархії, несучи інформацію й одержуючи різні резолюції. І у певному сенсі бюрократичні організації пристосовувалися саме під таку технологію.

Однак, бюрократії не можуть функціонувати добре у інформаційно багатому, інтенсивному з погляду знань і такому, що швидко змінюється, суспільстві. Інформаційні технології, зокрема використання комп´ютерів, змінили не тільки менеджмент, але і самі ієрархічні системи. Менеджерам уже немає необхідності чекати, коли документ пройде по різних рівнях ієрархії, вони можуть одержати копії одразу ж після його створення. Значно зросли можливості передачі, збирання й сортування інформації, її поділу й поширення, що робить ієрархії менш жорсткими, веде до посилення децентралізації.

Одне з центральних місць у веберовській бюрократії посідає поняття «офісу», місця, де працюють співробітники, куди приходить публіка для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація. Все це змінюється з приходом інформаційних технологій. Документація переводиться в електронний вигляд, тому може зберігатися в різних місцях, публічне спілкування може відбуватися за допомогою електронних засобів зв´язку і, в принципі, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп´ютерах вдома, підключившися до мережі, замість того, щоб йти до офісу. Як відзначає Б. Пітерс, із широким розповсюдженням інформаційних технологій зменшується необхідність для людей знаходитися разом, щоб вирішувати загальні завдання організації, таким чином, поява альтернатив традиційним організаціям стає реальністю.

Отже, як можна бачити, існує декілька раціональних основ для заміни традиційного публічного адміністрування новими, більш гнучкими моделями.

Для розв’язання проблем традиційної моделі публічного адміністрування в 1980-і і 1990-і роки в публічному секторі починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі управління, які мали кілька варіантів назви: «публічний менеджеризм», «новий публічний менеджмент», «ринкове публічне адміністрування», «пост-бюрократична парадигма», «підприємницький уряд». Всі ці та інші подібні моделі мають узагальнюючу назву «менеджеризм» або «новий публічний менеджмент», що показує їхню спільність у більшості принципових позицій, їхню однакову «ідеологію».

По-перше, поза залежністю від назви, всі ці моделі приділяють значно більше уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників, порівняно з традиційною моделлю. По-друге, у них є присутньою сильна інтенція відмовлення від класичної бюрократії, створення більш гнучких організацій. По-третє, у цих моделях приділяється велика увага чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей, що дозволяє встановлювати вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. По-четверте, вище керівництво органів публічного адміністрування в даних моделях не розглядається як політично нейтральне стосовно діючих політиків. По-п´яте, всі моделі значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності. Нарешті, по-шосте, у цих моделях однозначно простежується тенденція до зменшення ступеню й сфери впливу органів публічного адміністрування через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Стосовно однієї з цих моделей, а саме – нового публічного менеджменту, можна зазначити, що вона має такі основні доктрини: фокусування на керуванні й ефективності, а не на політиці; дезагрегування публічних бюрократій в агентства, які б мали справу одне з одним на споживчій основі; використання квазі-ринків і контрактної системи для стимулювання конкуренції; скорочення витрат; стиль управління, що, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених за термінами контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління.

Всі згадані варіанти нової моделі публічного адміністрування, наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на переході від адміністрування до менеджменту. І тут варто торкнутися питання різниці між цими двома поняттями.

Одна точка зору полягає в тому, що термін «менеджмент» стосується раціонального підходу щодо процесу ухвалення рішення в організаціях, який традиційно асоціюється з приватним сектором. Менеджери розглядаються як агенти для досягнення організаційних цілей і корпоративного зростання з найбільш ефективним використанням ресурсів. У публічному ж секторі, навпаки, традиційно використовується термін «публічне адміністрування».

Менеджмент є більш широким поняттям, він містить у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю, та відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов´язково присутні в традиційній моделі публічного адміністрування, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робиться на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на результатах, що характерно для нової моделі публічного адміністрування, яка ґрунтується на менеджменті.

Новий публічний менеджмент знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності органів публічного адміністрування, – одного зі стовпів традиційної моделі. Точно також відмовляється він і від другої теоретичної основи традиційної моделі, – принципу розподілу політичної й адміністративної сфери. Оскільки однією з основних характеристик нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів публічного адміністрування, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

У традиційній моделі відносини керівників з політичним керівництвом є «технічним», відношенням хазяїна і слуги, того, хто віддає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Проте, керуючий вплив політичної влади на публічний сектор продовжує бути присутнім, хоча й у меншому ступені, що позначається на специфіці публічного менеджменту, роблячи його відмінним від інших видів менеджменту. Публічний менеджмент означає менеджмент під впливом політичної влади (цей вплив для організації може бути як позитивним, так і негативним), а політична влада залишає свою позначку на організаціях у вигляді однієї з таких форм: бюрократична тяганина, розділені повноваження і взаємозалежність, фрагментація, чутливість до політичних циклів. У результаті публічний менеджмент відрізняється від менеджменту, що не знаходиться під впливом політичної влади.

Проте, хоча публічний менеджмент і відрізняється від інших видів менеджменту, він все-таки є менеджментом, а не адмініструванням. У його рамках керівники органів публічного адміністрування вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь у її формуванні.

Відносини між публічними менеджерами і політиками можуть будуватися по-різному. Так, у деяких випадках і на деяких рівнях менеджери діють практично незалежно від політичного втручання, в інших випадках – практично цілком під політичним керівництвом, а іноді політичний вплив і самостійність знаходяться приблизно в рівних пропорціях. Іншими словами, не існує єдиної формули взаємодії публічних менеджерів з політиками, тому від перших потрібний прояв «мистецтва взаємодії» для того, щоб вона була вигідною обом сторонам. Добрий публічний менеджер повинний бути і добрим політичним гравцем.

Традиційна модель намагалася деполітизувати те, що є політичним по суті, у той час як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність публічного адміністрування. І хоча «вирішальне слово» залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулося остаточне відмовлення від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу управління.

Таким чином, у результаті реформ публічного сектора багатьох країн у 1980-ті і 1990-ті рр., впровадження різних варіантів нової моделі публічного адміністрування всі вищевказані функції загального менеджменту почали реалізовуватися в органах публічного адміністрування, а керівники цих організацій стали в більшому ступені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше.

Новий публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності і результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює сам публічний сектор, органи публічного адміністрування, але й їхню роль у державі і суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у публічному секторі, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель публічного адміністрування. Цьому має сприяти адміністративна реформа, основна мета якої полягає в переході органів публічного адміністрування від здійснення функцій контролю, нагляду і примуса до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати. Тому, хоча кінцева модель, що буде реалізована, напевно і буде відмінною від моделей, успішно реалізованих в інших країнах, внаслідок особливої специфіки кожної країни, але, безсумнівно, щоб бути успішною вона повинна мати ті загальні характерні риси, властиві новому публічному менеджменту, що були відзначені вище.

**Питання 2. Ефективні моделі діяльності публічної адміністрації та їх реалізації в Україні.**

З погляду простої моделі, ефективність пов´язана із:

– співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);

– зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості;

– скороченням тривалості процесу;

– співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

Проста модель ефективності організацій

Проста модель ефективності дуже корисна для розгляду того, на чому роблять акцент різні підходи до розуміння й трактування ефективності. Відповідно до даної моделі можна виділити шість «доктрин контролю над операціями», які можна також назвати «доктринами ефективності», підрозділяючи їх за трьома групами:

1. Контроль витрат.

2. Контроль процесу:

2.1. Контроль відкритих процесів, що протидіють.

2.2. Контроль за допомогою стандартів професійної діяльності.

2.3. Контроль за допомогою «бізнес-методів».

3. Кінцевий контроль:

3.1. Контроль кінцевого продукту.

3.2. Контроль кінцевого результату.

Залежно від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні організацією, виміряються різні показники. Однак, перш ніж аналізувати, що публічні адміністрації вимірюють для визначення і демонстрації ефективності, було б доцільним визначити, а що в цілому «роблять» публічні адміністрації. Курйозність даного питання полягає в тому, що величезна кількість літератури з даної проблеми присвячена або реальній діяльності публічних адміністрацій у конкретних сферах, або узагальненню того, що вони повинні (чи не повинні) робити, але рідко розглядається те, що публічні адміністрації можуть робити, тобто інструменти діяльності, що використовуються ними чи доступні їм, й які відіграють важливу роль у підвищенні ефективності.

Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури.

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних адміністрацій і публічного сектора в цілому в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, послуговують певній меті, – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку поміщаються переконання, є так звана «офіційна інформація», розповсюджувана по різних комунікаційних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень в галузі масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів.

До фінансових засобів публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, не може отримати на абсолютно законних підставах необхідну йому послугу. Причому, весь процес «митарств» клієнта супроводжуватиметься показом щирої зацікавленості співробітників адміністрації в задоволенні його потреб. Саме така, на жаль нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних адміністрацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися приматом інтересів клієнта. Однак, правила регулюють не лише стосунки між адміністрацією та її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи тим самим дуже дієвим інструментом.

Нарешті, останній (за переліком, але не за значенням) інструмент – це організаційні структури, що є безпосередніми акторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому. В останньому випадку замість організаційних структур розглядаються публічні адміністрації.

На моделі, що наводиться, можна проілюструвати розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних адміністрацій. Так, у країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов´язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна надавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості.

Також дана модель показує безпідставність розмежування, що існує, таких понять як «ефективність публічних адміністрацій» та «ефективність послуг, що надаються публічними адміністраціями», оскільки ефективність послуг забезпечується ефективним використанням усіх засобів (інструментів діяльності), що знаходяться в розпорядженні адміністрації, що, у свою чергу, можливе лише у високоефективній організації.

Питання організаційної ефективності були і є актуальними не тільки для публічних, але і для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. був здійснений «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту приватних організацій щодо підвищення їхньої ефективності, багато результатів якого можна успішно адаптувати і для публічного сектора. Цьому сприяло заснування ряду національних та інтернаціональних «премій якості», – Премія Малколма Балдриджа в США, Національна ініціатива якості в Канаді, Європейська премія якості, Премії якості окремих європейських країн, Австралійська премія якості й інші.

До основних досягнень цього «прориву» слід віднести створення:

– більш складних і «витончених» фінансових моделей;

– порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;

– моделей, основаних на концепціях якості;

– холістичних моделей.

Фінансові моделі практично незастосовні до організацій публічного сектора. Бенчмаркінг як концепція менеджменту з´явилася в Японії і своєму розвитку багато в чому зобов´язана менеджерам компанії «Ксерокс», які ідентифікували основні недоліки діяльності своєї компанії та її конкурентів з точки зору продуктивності й якості, впровадили системи їхнього постійного аналізу й установили контрольні точки в різних функціональних галузях, що дозволяють оцінювати усунення недоліків і підвищення ефективності діяльності компанії. Далі бенчмаркінг був перейнятим багатьма іншими компаніями і згодом оформився в самостійну концепцію зі своєю методологією, що базується на порівнянні багатьох внутрішніх організаційних функцій і процесів з аналогічними в інших організаціях, з метою підвищення ефективності власної діяльності.

Паралельно з концепцією бенчмаркінгу розвивалися концепції якості, зокрема суцільно-якісне управління, що одержало найбільшу популярність і поширення. Суцільно-якісне управління в розв’язанні проблем, пов´язаних із підвищенням якості, продуктивності й ефективності, робить більший акцент на питаннях лідерства, організаційній культурі, командній роботі та «людському факторі», ніж традиційні «системи підтримки якості».

Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є запропонована Р. Капланом і Д. Нортоном, що отримала назву «збалансована рахункова картка» (“the balanced scorecard”). Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри, – фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнес-процесу та навчання і професійного зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх можливостей.

І еталонне тестування, і суцільно-якісне управління, і «збалансована рахункова картка» спрямовані на вимір і підвищення ефективності як прибуткових, так і неприбуткових організацій. Крім того, суцільно-якісне управління і «збалансована рахункова картка» мають сильну сфокусованість на клієнтах і/або зовнішньому середовищі.

Взагалі, незважаючи на наявні різниці й особливості, моделі, що з´явилися під час і в результаті «великого прориву», мають багато спільних рис. Так, будучи створеними як у приватному секторі, так і на урядові ініціативи, вони, в основному, призначалися для приватного сектора, що накладає на них певний відбиток. Всі вони ґрунтуються на відносній (порівняльній) чи абсолютній контрольній перевірці діяльності організацій за низкою стандартизованих критеріїв, хоча методи оцінки за критеріями розрізняються досить широко, – від суб´єктивної самооцінки до цілком незалежної зовнішньої експертизи.

Нарешті, всі згадані моделі в тому чи іншому ступені приділяють увагу створенню балансу між суперечливими, а іноді й конфліктуючими, організаційними завданнями. Більше того, холістичні моделі, зокрема «збалансована рахункова картка», допускають і розглядають ситуацію, коли і деякі аспекти організаційної ефективності суперечать один одному (наприклад, ощадлива витрата ресурсів і адекватна оплата праці співробітників, якість товарів чи послуг і їхня вартість).

Дійсно, можна сказати, що фактично кожний «вузький» аспект організаційної ефективності буде так чи інакше входити у протиріччя з іншими і холістичний підхід дозволяє уникнути їхнього можливого деструктивного конфлікту, встановлюючи баланс не тільки між організаційними завданнями і видами діяльності, але і між аспектами ефективності.

Виникає закономірне питання про застосовність і використання розглянутих моделей у публічному секторі. Відповідаючи на нього, слід ураховувати, що дані моделі було розроблено для середніх і великих приватних корпорацій, тому пряме їхнє впровадження без адаптації в публічних адміністраціях не уявляється можливим через відмінності між організаціями двох секторів. Так, ті фактори, що є важливими і позитивними для публічних адміністрацій, – відкритість, чесність, рівність, справедливість тощо, – можуть бути несуттєвими і навіть негативними, виступаючи критеріями діяльності приватних організацій.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є важкість визначення й оцінки кінцевого результату діяльності публічних адміністрацій. Усі згадані вище моделі мають у числі елементів критерії оцінки, пов´язані з фінансовими чи бізнесовими результатами. Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як приватні. Тому для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює його оцінку.

Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому і розробники розглянутих моделей фактично проігнорували даний аспект. Для організацій же публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності.

Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що виступає переважно у вигляді громадських (управлінських) послуг. У приватному секторі є дуже показовий критерій для виміру кінцевого продукту – обсяги продажу чи прибуток, незастосовний до публічних адміністрацій, оскільки послуги, що надаються ними, дуже рідко «продаються», тобто є платними. Звичайно, можна як аналог продажу взяти такий критерій, як кількість обслуговуваних клієнтів, але слід враховувати, що ці критерії не можуть бути рівнозначними, тому що не відбивають в однаковому ступені ефективність діяльності адміністрації. Так, якщо обсяги продажу цілком залежать від дій приватної організації, докладених нею зусиль, – проведення вивіреної цінової і маркетингової політики, успішної боротьби з конкурентами тощо, – то кількість обслугованих клієнтів від публічної адміністрації не залежить.

Існують труднощі й у проведенні якісної оцінки кінцевого продукту публічних адміністрацій, що виражається у визначенні задоволеності клієнта, через мультиплікативність останнього. І дійсно, чи можна відповісти однозначно, хто є клієнтом організації публічного сектора: окремий мешканець відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окремі соціальні групи, населення в цілому чи інші організації? Дана особливість також не враховується в розглянутих моделях.

Однак за умов належної адаптації, що враховує відмінності між публічним і приватним секторами, моделі ефективності можна застосовувати в публічному. Низкою дослідників у різних країнах були здійснені подібні адаптації, що призвело до створення самостійних моделей, таких як модель Шпейєрського інституту, «Хартія Марка», «Відмінна модель публічної служби» та інші. Порівняння деяких зі згаданих моделей з точки зору їхніх складових елементів наведено в табл. 4.1. Назву елементів дано відповідно до оригіналу, затемнені місця показують відсутність в моделі аналогів наведених елементів.

Кожна з наведених моделей має як достоїнства, так і недоліки. Однак, аналіз дає підставу зробити висновок, що модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом важливим критеріям: холістичність, збалансованість, і комплексність. Крім того, моделі для публічних адміністрацій мають містити в собі елементи, що відбивають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (громаду, соціальні групи тощо).

Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі і особливо публічні адміністрації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектора часто недооцінюється. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих адміністрацій.

Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації.

Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг.

Старе гасло «кадри вирішують усе» чи нове «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі. Ефективний топ-менеджмент є дуже важливим, але і не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов’язані з організаційною культурою.

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як ресурси, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і люди, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв’язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних (громадських, управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні й зовнішні результати тісно пов´язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної адміністрації є надання якісних послуг населенню, тобто зовнішні результати у зазначеному розуміння, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Та все ж, варто пам´ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато прозорішими для зовнішніх реципієнтів і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і працівників.

Результати діяльності − це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації.

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дозволяють надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є свого роду інтегральним показником.

**ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому слід пам´ятати, що хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов´язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

**МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ**

При опрацюванні матеріалу лекції та підготовки до семінарського заняття необхідно використовувати рекомендовану літературу.