

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
**НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Л. Л. ПРИХОДЧЕНКО, О. В. ЛЕСИК, Г. О. ПАНЧЕНКО

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ,
БАГАТОРІВНЕВЕ ВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРАКТИКА**

Навчальний посібник

**Одеса
2019**

Рецензенти:

- Баштанник В.В.** – професор кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор.
- Кравченко С.О.** – завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, доктор наук з державного управління, доцент.
- Лопушинський І.П.** – завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, професор; заслужений працівник освіти України.

Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентові України.

Протокол № 8 від “26” червня 2019 року

Приходченко Л. Л.

- П 77** Публічне управління, багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко, О. В. Лесик, Г. О. Панченко ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 512 с.

У підручнику викладено базові положення, що розкривають зміст та сутність навчальної дисципліни «Публічне управління. Багаторівневе врядування», викладено структурно-логічну схему теоретичного матеріалу, базові поняття, які: розкривають сутність теоретичних і методологічних засад публічного управління та багаторівневого врядування; знайомлять із вітчизняною традицією урядування та надають уявлення про зарубіжний досвід реформування системи публічного управління; визначають принципи та основні напрями, європейський вектор перебудови системи публічного управління в Україні. Матеріали містять широке коло літературних джерел відповідно до назви навчальної дисципліни.

Видання розраховане на фахівців з теорії, історії та методології публічного управління та адміністрування, теорії держави та права, менеджменту, працівників органів публічної влади, інших фахівців у сфері публічного управління.

Підручник є складовою частиною навчально-методичного комплексу програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Публічне управління як основний різновид соціального управління, галузь наукового знання і освітня галузь	10
1.2 Багаторівневе врядування: поняття, інституційні засади, взаємодія та основи координації діяльності	35
1.3 Концептуальні ідеї, наукові підходи, школи та сучасні теорії управління суспільством і державою	57
1.4 Закономірності та принципи публічного управління, їх систематизація і особливості застосування	87
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ	111
2.1. Загальна характеристика системи публічного управління	111
2.2 Цілі та функції публічного управління. Організаційно-функціональна структура	130
2.3. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами	157
2.4. Публічне управління та регулювання окремих секторів економіки: загальні підходи. Особливості публічного управління в особливих умовах	173
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ	191
3.1. Механізми державного управління і їх роль у забезпеченні ефективності публічно-управлінського впливу	192
3.2 Публічно-управлінська діяльність, технології та стиль	222
3.3. Результативність і ефективність публічного управління	247
3.4 Модель багаторівневого управління регіональним розвитком	272
РОЗДІЛ 4. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНИХ УМОВ	289
4.1. Адміністративні реформи системи державного управління	290
4.2. Європейський простір: досвід багаторівневого врядування	319
4.3. Моделі реформування публічного управління: світовий досвід для України	342
4.4. Реформа системи публічного управління як частина складного процесу адаптації Грузії до стандартів ЄС	357
4.5. Реформування системи державного управління в Республіці Молдові	370

РОЗДІЛ 5. ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЯ ВРЯДУВАННЯ І УРОКИ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	386
5.1. Витоки національної традиції врядування і її політико- правове оформлення	386
5.2. Ліквідація української автономії і уніфікація системи управління українськими землями у складі Російської імперії. Особливості управління українськими землями у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини	407
5.3. Формування інститутів публічної влади й управління в роки визвольних змагань (1917 – 1920 рр.)	425
5.4. Публічне управління в УРСР як складова адміністративно-командної системи СРСР. Управління українськими землями у ХХ ст. у складі інших держав	438
5.5. Реформування системи публічного управління в Україні	460
ПІСЛЯСЛОВО	481
ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ	482
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	492

ПЕРЕДМОВА

Кардинальні зміни, що відбуваються на часі в нашій державі, актуалізують питання реформування системи публічного управління, здійснення інституційної та політико-правової реформ відповідно до євроінтеграційного вектору розвитку нашої країни. При цьому досить активно не тільки в політикумі, а й серед громадськості змінюються теоретичні уявлення щодо ролі та місця держави в управлінні суспільними процесами. Відтак підготовка висококваліфікованих і відповідальних кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здатних виконувати складні завдання та розв'язувати практичні проблеми у сфері публічного управління та адміністрування на засадах системності та комплексності, ефективності та результативності, відкритості та підзвітності, лідерства та громадської участі набуває важливості та нагальності. Адже наш час характеризується високим ступенем невизначеності умов і вимог, потребує верховенства права та справедливості з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини відповідно до світових стандартів.

Навчальна дисципліна «Публічне управління. Багаторівневе врядування» є нормативною частиною освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (Викладається на початку опанування магістерської програми та складає три кредити).

Цілі та завдання навчальної дисципліни випливають із місії освітньо-професійної програми, тож *головною метою* її вивчення є *формування у слухачів:*

- системи знань з основ теорії, філософії та методології публічного управління та багаторівневого врядування;
- здатності розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає *глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики.*

За результатами опанування навчальної дисципліни випускник повинен володіти знаннями: теоретичних положень, методології публічного управління та як мультидисциплінарної теорії та дотичних до неї предметних галузей і дисциплін; світової і вітчизняної державно-управлінської думки, про витоки та еволюцію української сучасних філософських та теоретичних засад публічного управління; сутності соціальних, політичних і економічних подій, проблем і складних задач публічної сфери, а також впливів та ризиків зовнішнього (у тому числі глобалізаційних процесів і забезпечення національної безпеки) та внутрішнього середовищ. А також традицій врядування, європейської системи адміністративних цінностей і стандартів, практик кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду організації публічної влади й управління, багаторівневого врядування та їх значення для сьогодення.

Випускники за результатами опанування навчальної дисципліни мають вміти на основі інноваційних підходів:

- забезпечувати науковий підхід до розроблення проектів нормативних актів, програм соціально-економічного і культурного розвитку, інших управлінських рішень у контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;

- оцінювати публічне управління за результатами досягнутих змін у відповідних сферах суспільного життя і на основі інноваційних підходів визначати стратегії удосконалення виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади, розробляти конкретні заходи щодо удосконалення технології державно-управлінської діяльності, організації надання публічних послуг, раціоналізації організаційно-функціональної структури органів влади та їх апаратів, державних установ і організацій;

- взаємодіяти з суб'єктами політичного процесу, залучати на засадах партнерства органи місцевого самоврядування, неурядові організації, бізнес-структури до вирішення ключових проблем соціально-економічного та культурного розвитку;

- надавати консультації органам державної влади і органам місцевого самоврядування щодо визначення раціональних шляхів та вибору дієвих механізмів реалізації державної політики на певному напрямі чи в межах відповідної території, здійснювати експертно-аналітичний супровід їх діяльності;

- застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі проведення політичної, адміністративно-територіальної, інституційних реформ, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання;

- узагальнювати та упроваджувати вітчизняний і зарубіжний досвід, враховувати історичні уроки з метою прискорення процесу становлення в Україні системи демократичного врядування, її наближення до європейських стандартів;

- саморозвиватися і самовдосконалюватися протягом життя, нести відповідальність за навчання.

Фактично, мова про те, що після вивчення дисципліни слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з теорії, методології та історії публічного управління, бути обізнаними щодо світового досвіду багаторівневого врядування, конкретно-історичної обумовленості структур, форм і методів публічного управління, загального напрямку і тенденцій становлення нової системи публічної влади й управління в Україні. Повинні мати найбільш передові концептуальні та методологічні знання в галузі науково-дослідної та/або професійної діяльності і на межі предметних галузей. А саме:

- формування результативної та ефективної інформаційно-комунікативної взаємодії суб'єкту та об'єкту управління із зовнішнім і внутрішнім середовищем, створення та супроводження сприятливого зовнішнього та внутрішнього клімату щодо забезпечення реалізації пріоритетів розвитку публічної сфери (або її складової);

- консультування та надання роз'яснень і рекомендацій фізичним і юридичним особам з питань функціонування суб'єктів і об'єктів публічної

сфери, цінностей, цілей, стратегій, шляхів їх реалізацій, діяльності органів публічного управління, забезпечення взаємодії та співпраці з іншими суб'єктами публічної сфери;

- застосування методів координації в умовах багаторівневого врядування.

- аналіз результативності різних моделей управління та оцінювання організаційного та управлінського контекстів в різних секторах публічної сфери;

- застосування при вирішенні проблем публічного сектору ціннісних та історичних контекстів, розуміння соціальної відповідальності за результати прийняття стратегічних рішень;

- забезпечення взаємодії та співпраці з іншими суб'єктами публічної сфери.

У першому розділі розглядаються теоретичні засади, філософія і методологія публічного управління та адміністрування: категорії, поняття багаторівневого врядування, інституційні засади; концептуальні ідеї, наукові підходи, школи та сучасні теорії управління суспільством і державою; закономірності та принципи публічного управління, їх систематизація і особливості застосування.

У другому розділі здійснюється перехід від теорії до практики – охарактеризовано систему публічного управління, розглянуто цілі та функції, організаційно-функціональну структуру, державу як суб'єкт управління суспільними процесами та загальні підходи до регулювання окремих секторів економіки, а також особливості публічного управління в особливих умовах.

Третій розділ присвячено дослідженню практики публічного управління та багаторівневого врядування – механізмам державного управління та їх ролі у забезпеченні ефективності публічно-управлінського впливу; публічно-управлінській діяльності, технологіям і стилю, а також оцінюванню результативності і ефективності публічного управління; подається модель багаторівневого управління регіональним розвитком.

Четвертий розділ включає зарубіжний досвід публічного управління і його адаптацію до вітчизняної практики державотворення: адміністративні реформи системи державного управління (типи та хвилі, напрямки), досвід багаторівневого врядування країн Європи, моделі реформування публічного управління та аналіз реформування країн Східного партнерства – Грузії та Молдови.

У п'ятому розділі здійснено аналіз вітчизняної традиції врядування, на підставі чого виокремлено уроки національного державотворення. Дослідження охоплюють витoki національної традиції врядування та її політико-правове оформлення і завершуються сучасним етапом реформування системи публічного управління незалежної України.

Основна частина тексту підручника узагальнює і підсумовує ідеї, розробки та висновки попередніх публікацій авторів: монографії, збірниках наукових праць і статтях у наукових журналах, виконання науково-дослідних робіт.

Авторство:

Приходченко Л.Л. – Розділи 1, п.п. 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 5.5,
Передмова, Практичні заняття, Післяслово

Лесик О. В. – п.п. 2.1, 2.3, 2.4, 4.3

Панченко Г.О. – п.п. 4.2, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3

У співавторстві – п.п. 2.2, 3.4, 4.4 (Л.Л.Приходченко,
О.В.Лесик), п.п.5.4 (О.В.Лесик, Г.О.Панченко)

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

Мета – ознайомлення з теоретичними засадами публічного управління та багаторівневого врядування, як мультидисциплінарної теорії та дотичних до неї предметних галузей і дисциплін, і розуміння необхідності їх запровадження в практику діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Навчальні цілі:

- формування системи знань з основ теорії, філософії та методології публічного управління та сутності багаторівневого врядування, уявлення про її значення на сучасному етапі національного державотворення;
- удосконалення знань щодо світової і вітчизняної державно-управлінської думки, про витoki та еволюцію української сучасних філософських та теоретичних засад публічного управління;
- вміння застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі проведення політичної, адміністративно-територіальної, інституційних реформ, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем першого розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з теорії, філософії та методології публічного управління. А саме, мати:

- найбільш передові концептуальні та методологічні знання в галузі науково-дослідної та/або професійної діяльності і на межі предметних галузей;
- навички: забезпечення ефективної взаємодії (комунікації) та співпраці між різними рівнями і групами суб'єктів багаторівневого врядування; залучення на засадах партнерства органи місцевого самоврядування, неурядові організації, бізнес-структури до вирішення ключових проблем соціально-економічного та культурного розвитку;
- здатність застосування методів координації в умовах багаторівневого врядування, враховувати при вирішенні проблем публічного сектору ціннісних та історичних контекстів, розуміння соціальної відповідальності за результати прийняття стратегічних рішень.

§ 1.1. Публічне управління як основний різновид соціального управління, галузь наукового знання і освітня галузь



Ключові слова: галузь науки «публічне управління та адміністрування»; державне управління; державна система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; публічно-управлінські відносини; методологія публічного управління; наукова парадигма; публічне управління; самоорганізація; соціальне управління; теорія публічного управління; методологія публічного управління; управління.

План викладу:

1. Природа управління як соціального явища.
2. Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання, її об'єктно-предметне поле і функції.
3. Категорійно-понятійний апарат і методологія науки публічного управління.
4. Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування» і її роль у формуванні національних управлінських кадрів.

Природа управління як соціального явища

Управління як об'єктивна реальність є універсальним явищем, притаманним всім суспільствам, країнам, сферам суспільної життєдіяльності на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передують появі перших державних утворень. Уже на етапі виділення сім'ї в межах роду і племені ми спостерігаємо праобразу сучасних функцій управління: турбота про достатню кількість продовольчих запасів, про відтворення і збереження потомства, про безпеку існування сім'ї, роду, племені і т.п. Тобто, основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової спільної праці людей.

Управління як дія, спрямована на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (зміни), і як універсальне явище, притаманне всім системам матеріального світу: технічним, біологічним і соціальним. Схожість процесів управління в цих системах виявила і підтвердила кібернетика, що розробляє загальні принципи створення систем управління.

Таким чином, управління виникає там і тоді, коли з'являється соціальна потреба в ньому. Це означає, що генезис управління в соціальних спільнотах належить розуміти як історично виділений з групової спільної діяльності вид праці. І чим масштабніша спільність людей, які взаємодіють між собою, тим більша соціальна потреба в управлінні, тим більшої соціальної значимості набувають особистісні якості людини, яка виконує цю організуючу діяльність.



Варто розглядати управління і в контексті розуміння суспільного інституту (від лат. *institutum* - заклад, установа, устрій), оскільки останній є:

- **сталим механізмом самоорганізації спільного соціального життя людей, орган управління ними;**
- **формою організації і засобом здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин.**
- **Відтак, управління - це дія, спрямована на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (зміни), і як універсальне явище, що притаманне всім системам матеріального світу: технічним, біологічним і соціальним.**
- **Генезис управління в соціальних спільнотах належить розуміти як вид праці, історично виділений з групової спільної діяльності.**

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як «управління» зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно привертає увагу те, що вони не є суперечливими. Їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано пріоритетним. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття «управління» доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами: загальним, функціональним, процесуальним та суб'єктно-об'єктним. Зокрема, в межах загального підходу управління розглядається як:

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

Щодо функціонального підходу, то його представники визначають управління як: цілеспрямовану координацію суспільного відтворення; планування, організацію, управління персоналом, мотивацію та контроль, цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва. Відповідно, в межах процесуального підходу управління вбачається як процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації.

Прибічники суб'єктно-об'єктного підходу вважають, що управління – це:

- упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища;

- цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань;
- усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта;
- діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Не дивлячись на певну дискусійність і нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів тлумачення і змістовної характеристики поняття «управління», а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді.

Теоретичні напрацювання відомих вітчизняних і зарубіжних вчених (В. Авер'янова, Г. Атаманчука, П.Надолішнього, Н. Нижник, В. Цветкова, ін.) надають можливість уточнити визначення змісту таких ключових понять як соціальне управління, публічне управління і державне управління. Відтак:



Соціальне управління, тобто управління в соціальних системах, – це особлива функція, що обумовлена самою природою, об'єктивними потребами спільної комбінованої праці людей і спрямована на встановлення узгодженості між окремими видами робіт та виконання загальних завдань. Соціальне управління є свідомим регулюванням суспільних відносин, цілеспрямованим впливом суб'єкта управління на об'єкт з метою його збереження або переведення у якісно новий стан.

Водночас, деякі автори слушно відзначають слабкі місця цього визначення. Наприклад, пропонується таке визначення поняття соціального управління: «...це процес створення цілеспрямованої взаємодії суб'єкта і об'єкта управління задля досягнення соціально значущих цілей». При цьому зазначається, що термін «взаємодія» замість «вплив» більше відповідає діалектиці соціальних систем. І що введення категорії «соціально значимих результатів» орієнтує практику управління на чітке *розуміння соціальної місії кожної системи управління*, визначає, так би мовити, основний критерій оцінки управлінської праці.

Для розуміння змісту поняття «державне управління» важливо з'ясувати природу цього феномена. Державне управління – соціальний феномен політично організованої цивілізації. У новітні часи, впродовж усього ХХ століття, воно нерозривно пов'язане з еволюцією індустріального суспільства і є продуктом розвитку ринкової економіки, що, як показало життя, потребує належного регулювання з боку держави. На рубежі третього тисячоліття процеси модернізації призвели до переходу суспільного світового розвитку в постіндустріальну фазу. У відкритому інформаційному суспільстві роль державного управління суттєво змінюється. Виникає об'єктивна потреба принципового переосмислення його соціальної ролі.



Відправною точкою для осягнення природи державного управління, як організації і регулювання державою суспільного життя, є з'ясування його необхідності, суспільної обумовленості, цільової спрямованості.

Необхідність державного управління обумовлена потребою забезпечити додержання законів і реалізацію політики держави, яка має бути спрямована:

- на ефективне використання природних, трудових, матеріальних та інформаційних ресурсів;
- на справедливий перерозподіл основних соціальних благ;
- на підтримку громадського порядку;
- на гарантування безпеки людини, суспільства, країни;
- на забезпечення потреб громадян у відповідних послугах, ін.

Тобто існує об'єктивна сукупність суспільних функцій, реалізувати які не в змозі ніхто, крім держави.

Суспільна обумовленість державного управління впливає з його практики як складної організаційної системи, функціонування якої спрямоване на задоволення потреб громадян. Тобто державне управління є актом державного втручання. Воно втручається в тканину суспільства і саме визначається суспільними відносинами – і матеріальними, і культурними.

Це передбачає, що цілі і зміст державного управління залежать, з одного боку, від стану і структури керованих державою суспільних процесів, а з другого – від місця і ролі держави у суспільстві, а також від взаємовідносин і характеру діяльності окремих державних органів.

Цільове спрямування державного управління означає постановку раціональних, тобто оптимальних з огляду на наявні ресурси, цілей і задач. Вони мають визначатися необхідністю отримання максимально можливих результатів при мінімальному використанні коштів платників податків, виходячи з орієнтацій публічної влади.

Таким чином, природу державного управління визначає його особлива соціальна функція. Ця функція спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ.

Отже, державне управління є соціальним явищем, різновидом суспільно необхідної праці. Тому найбільш продуктивними можна вважати спроби розкрити зміст державного управління саме через визначення його характерних рис і ознак як виду суспільної діяльності.



Державне управління (англ. public administration) – це форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється у цілеспрямованому, систематичному, практичному, ідеологічному, організаційному впливі на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її упорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан, що спирається на владну силу.

Державне управління – це форма і основний різновид соціального управління і вужче – публічного управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку.

Усю різноманітність характеристик державного управління як системного соціального явища складно поєднати в одному визначенні цього поняття, тому нижче наведемо найбільш поширені дефініції, що пропонуються у вітчизняній і зарубіжній літературі:

- особлива *соціальна функція, котра виникає з потреби самого суспільства* як складної динамічної самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм;
- *широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики*, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку із суспільством, яким він керує, а також заохочувати державну політику, сприйнятливую до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована передусім на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб;
- *спільні зусилля певної групи в контексті держави*; воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок; виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу; істотно відрізняється від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг;
- *одночасні процеси формування політики й керування* (в обмеженому розумінні – виконання поставлених завдань) у рамках даного політичного курсу;
- позитивна, організуюча і творча *діяльність органів виконавчої влади*, що здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом. Може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади, і діяльністю всього апарату державного управління, у тому числі з обслуговування законодавчої і судової гілок влади;
- *діяльність особливого роду*, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

Отже, узагальнюючи наведені вище визначення поняття, маємо зазначити, що



державне управління як системне суспільне явище є багатогранною діяльністю органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування і введення в дію механізмів впливу у всіх сферах життєдіяльності суспільства з

метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на основі взаємозгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

Разом з тим, більшість науковців при проведенні поглиблених досліджень вважають за доцільне використовувати дефініцію, надану Г. Атаманчуком, яка допомагає розкрити управлінську природу влади і владний характер державного управління, їх реальний вияв у цілеспрямованій діяльності держави, всієї системи її органів для забезпечення соціально-економічного прогресу. Конкретизуючи її, більшість авторів сходиться на думці, що мова має йти про управління як особливий вид або ж особливу форму діяльності держави. Наведемо його:



Державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу.

Таке визначення державного управління об'єднує в логічну цілісність три складових:

- державу як системно організований суб'єкт управління;*
- суспільне життя людей, що сприймає управлінський вплив і реагує на нього;*
- самі управлінські впливи, що утворюють активні взаємозв'язки між державою як політичним інститутом суспільства та іншими його структурними елементами.*

У вітчизняній науці утверджується визначення державного управління у так званому «широкому» значенні. Тобто державне управління пропонується розглядати як діяльність органів усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Із керованості як атрибутивної властивості суспільного життя випливає самоуправління.



Самоуправління – автономне функціонування будь-якої організаційної системи, правомірне прийняття нею рішень з внутрішніх проблем, залучення виконавців до розроблення цих рішень.

На відміну від державного управління та самоуправління, природу публічного управління визначає його особлива соціальна функція, яка спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом

втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ.

Публічне управління – це здійснюваний органами публічної влади безпосередній вплив на процеси суспільного розвитку відповідно до Конституції і законів країни.



Публічне управління (англ. *public management*) – це галузь практики та теорії, яка включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Відповідно, сутнісні риси публічного управління обумовлені характером самої публічної влади і її різновиду – влади державної. Насамперед це: владний, закріплений правовими нормами характер, витокami якого є державна воля; універсальність, спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення в межах кордонів держави; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на території держави; легітимність; системність; безперервність, ін.

При цьому публічна влада постає як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства (в межах державних кордонів чи адміністративних одиниць) і функціонує у двох основних формах: державна влада і влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Відповідно публічне адміністрування можна розглядати як нормотворчу і виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади.

Для обох *форм публічної влади притаманна низка спільних ознак:*

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення;
- самостійне формування бюджету, ін.



Система публічного управління – цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством.

Відправною точкою для досягнення природи публічного управління, як організації і регулювання державою у взаємодії із самоврядними інститутами суспільного життя, є з'ясування його необхідності, суспільної обумовленості, цільової спрямованості.

Публічне управління та адміністрування є складним явищем, притаманним державі з її розвиненою системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Воно спрямоване як на управління суспільними сферами, галузями та різновидами відносин, так і на самоуправління, власний саморозвиток відповідно до потреб суспільства. Диссипативний характер самоорганізації є однією з найважливіших загальних особливостей системи публічного управління та адміністрування.

Іншими найбільш суттєвими загальними особливостями публічного управління та адміністрування як соціальної системи є те, що воно відрізняється від інших таких систем більшою масштабністю, різноманіттям управлінських впливів, монополією на нормативно-правову діяльність, певними унормованими структурами органів влади та управління, специфікою роботи відповідних служб.

Публічне управління за змістом є процесом реалізації публічної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави (державне центральне та місцеве управління, місцеве самоврядування) безпосередньо трансформуються в сфери публічного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин в масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного та місцевих бюджетів тощо.



Публічне врядування і публічне адміністрування (англ. – government, governance and public administration) – два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. Публічне адміністрування можна розглядати як нормотворчу і виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади.

Дуже важливим аспектом розуміння стану і розвитку публічного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. На непростий шлях становлення публічного управління як окремого виду суспільної діяльності опосередковано вказує той факт, що й досі немає сталого, прийнятого у всьому світі єдиного визначення публічного управління.

В контексті системного підходу під публічним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного управління, що представляють публічну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкти публічного управління, якими є суспільні сфери, галузі, регіони, території, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. Публічне управління відрізняється від інших інших видів управління вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монопольним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, що безпосередньо впливає на прийняття управлінських рішень.



Основними формами публічного управління та адміністрування в Україні є публічно-політична, правова, інституційна та організаційна. Вони всі у різній мірі використовуються в процесах державотворення, формуванні державних стратегій та політик, публічному адмініструванні.

Правова форма публічного управління є саме тим механізмом, що відрізняє його від менеджменту та інших форм соціального управління. Вона проявляється у законодавчій та іншій нормативно-правовій діяльності. Широко використовується в процесах державного регулювання, стимулювання, підтримки.

Публічно-політична форма використовується для розроблення та реалізації державних стратегій та політик. Вона широко використовує програмно-цільовий підхід до управління, який, фактично, являє собою інтеграцію організаційної та правової форм публічного управління. Програмно-цільові документи розробляються як програми, проекти, плани, тобто з використанням організаційної форми управління, а для забезпечення їх реалізації приймаються у формі нормативно-правових актів, найчастіше постанов Кабінету Міністрів України.

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

Організаційна форма публічного управління призначена для формування організаційних структур в процесах державотворення, а також налагодження організаційних відносин в них та між ними. Фактично, вона у значній своїй частині ототожнюється з менеджментом організацій (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація).



Публічна влада постає як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства і функціонує у двох основних формах: державна влада і влада місцевого самоврядування (муніципальна влада)

Державній владі і владі місцевого самоврядування (муніципальна влада), притаманна низка спільних ознак:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер;
- легітимність;
- відособленість апарату від населення;
- безперервність функціонування;
- універсальність, обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення;
- самостійне формування бюджету, ін.

Публічна влада – це не тільки здійснення повноважень, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов'язків з боку держави має зростати. Механізмом реалізації публічної влади є система спеціальних органів та установ, діяльність яких забезпечується публічною службою. На думку науковців, у сучасному суспільстві відбувається зміна ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інформаційно-комунікативних елементів між публічною владою та суспільством. На часі публічна влада отримує інформацію про стан суспільства, переважно, через державну службу. Таким чином реалізується її зворотний зв'язок із суспільством. Через державну службу, внаслідок політичних та адміністративних завдань їй у вигляді відповідних політичних та управлінських рішень, здійснюється вплив публічної влади на суспільство, тобто реалізується прямий зв'язок влади з ним. Така функція державної служби підтверджує її надзвичайно важливу роль як в реалізації завдань сучасної системи публічного управління, так і в реалізації завдань самоорганізаційного розвитку держави як об'єкта управління.



Адміністрування (англ. Administration – адміністрація; урядування) – управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції. Адміністрування тісно пов'язане з управлінням і означає діяльність управліня-адміністратора. Тобто, мова про здійснення розпорядницьких, керівних функцій. Адмініструвати означає керувати установою, організацією, підприємством, управляти. Керувати бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень.

До предметного кола дефініції «адміністрування» входить поняття «адміністрація» як органи виконавчої влади, управління; керівний персонал установи, підприємства, організації. Адміністрування є процесом, що

здійснюється в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі зворотного зв'язку. Успішним **воно** буде лише тоді, коли керуюча система буде одержувати інформацію про ефект, досягнутий дією суб'єкта управління, про досягнення мети, яку він поставив.

До *функцій адміністрування* належать такі практичні функції:

- прогнозування – встановлення потенціалу об'єкта, його розрахунок у часі й просторі;
- планування, розрахунок реалізації шляхів і завдань розвитку об'єкта;
- регулювання – приведення до єдиного знаменника у виконанні певних завдань об'єктів, що включені в процес їх виконання;
- контроль – нагляд за процесом діяльності;
- комунікація – налагодження зв'язків та обмін інформацією;
- робота з кадрами – планування, розвиток, навчання;
- координація – узгодження процесів.

Методи адміністрування є організаційно-розпорядчими (адміністративними): регламентаційні (організаційно-стабілізуючі), розпорядчі, дисциплінарні. Серед організаційно-розпорядчих методів адміністрування основну роль відіграють регламентаційні, що спрямовані на встановлення, підтримку та поліпшення організаційних структур, розподіл і закріплення функцій (обов'язків), завдань, прав і відповідальності суб'єктів і об'єктів. Регламентування є досить жорстким типом організаційного впливу, полягає в розробці та введенні в дію організаційних положень, обов'язкових для виконання протягом часу, визначеного цими положеннями. Методи, що належать до регламентаційних, характеризуються такими впливами, як упорядкування, розподіл, програмування та ін. Загально-організаційне регламентування включає закони, статuti і положення загально-організаційного характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціальної системи в цілому. Розпорядчі методи адміністрування включають поточну організаційну роботу, яка базується на вже сформованій за допомогою регламентування організації.

На практиці державне управління постає як *реалізація публічно-управлінських відносин*. Їх аналіз справедливо вважають найглибшим за ступенем проникнення в сутність явища і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспектом пізнання публічного управління.



Публічно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі публічного управління – діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, і які відповідають меті держави та визначаються економічними і політичними основами суспільного устрою. У цих відносинах однією із сторін завжди виступає суб'єкт публічного – управління (орган влади, система органів влади, посадова особа).

У цих відносинах однією стороною завжди виступає *суб'єкт публічного управління* (орган державної влади, посадова особа, наділена публічно-

владними повноваженнями). *Одним із ключових факторів* детермінації їх змісту є *відносини власності*. Вони визначають основні риси управління, оскільки відображають:

- багатогранну систему відносин між людьми, колективами, галузями, регіонами держави з використанням засобів і результатів праці в процесі виробництва, обміну і споживання,
- а також гаму політичних, економічних, державних інтересів.
- *Класифікація державно-управлінських відносин* здійснюється на різних підставах:
- *за характером керуючого впливу* – субординаційні і координаційні;
- *за складом учасників* – внутрішні (всередині системи публічного управління) і зовнішні (орган публічної влади – громадяни, їх колективи, неурядові організації, ін.);
- *за формою вираження* – правові і не правові, а в залежності від особливостей правових норм – матеріальні і процесуальні і т.п. ;
- *за учасниками і сферами виявлення* – на відносини в економічній, соціальній, культурній, політичній, інших сферах життєдіяльності суспільства.

Особливе практичне значення має типологія, основана на виділенні учасників і сфер виявлення державно-управлінських відносин. За цими ознаками публічно-управлінські відносини розділяють на відносини в економічній, соціальній, культурній, політичній, інших сферах життєдіяльності суспільства.

Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання, її об'єктно-предметне поле і функції

У ХХ сторіччі публічне управління стало окремим видом професійної діяльності, освітньої галузі та галузі наук, передусім, завдяки успіхам теорії управління та її застосування до суспільних процесів. Цьому сприяв і той факт, що до числа високо розвинених країн змогли увійти лише ті з них, які мають кращу організацію та управління.

Офіційною датою заснування «Державного управління» як окремої, самостійної галузі науки в Україні можна вважати 29 листопада 1997 року. Тоді вийшла постанова Кабінету Міністрів України № 1328 «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь». У цьому переліку вперше з'явився запис: галузь науки «Державне управління». Це одна з наймолодших суспільних наук. Однак це не означає, що тільки з 1996 року розпочалося продукування і систематизація об'єктивних знань про управлінський вплив держави на суспільні процеси, про органи державного управління. Адже функціонування державного організму розглядався вітчизняною наукою головним чином у межах теорії держави і права, а з кінця 60-х років – і загальної теорії управління.

Починаючи з другої половини 90-х років з друку виходять наукові праці здебільшого монографічного характеру, присвячені саме проблемам

державного управління. Розглядаються сутність і типологія державно-управлінських відносин, особливості здійснення державно-управлінського впливу у сферах економіки, фінансів, в етнонаціональній та соціально-культурній сферах, у сфері національної безпеки. Обґрунтовується соціальна сутність державного управління (державне управління як основний різновид соціального управління). Розробляються проблеми децентралізації державного управління, питання державної служби, історії і філософії державного управління, методології дослідження державно-управлінських процесів. У системі Української Академії державного управління (тепер Національній Академії державного управління – НАДУ) при Президентові України відкривається докторантура і аспірантура. В подальшому спеціалізовані вчені ради для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата наук з державного управління відкриваються не тільки в НАДУ та її регіональних інститутах, але й в інших вищих навчальних закладах України.

В Україні легітимізація переходу з галузі знань «Державне управління» до галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відбулася чотири роки тому. Остання передбачена новим Законом України «Про державну службу», згідно з яким професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.



- **Постанова Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 – затверджено перелік наукових спеціальностей, в т.ч. і в галузі науки державного управління.**
- **Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти».**
- **Галузі знань, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти – 28 « Публічне управління та адміністрування».**
- **Найменування спеціальності – 281 «Публічне управління та адміністрування».**

В той же час, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)» від 23 березня 2016 р. № 261 запроваджено підготовку на третьому (освітньо-науковому) рівні вищої освіти, що відповідає дев'ятому рівню Національної рамки кваліфікацій.



Галузь знань «Публічне управління та адміністрування» – відносно самостійна сфера наукових досліджень, об’єктом якої є публічне управління як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні її виміри.

У першому випадку мова йде про пошук ефективних оптимальних та раціональних способів і засобів досягнення цілей публічно-управлінської діяльності, а в другому – про оцінку соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших наслідків цієї діяльності. За змістом це наука про технологію та сенс або суспільне призначення публічно-управлінської діяльності, за гносеологічними особливостями – науково-практичний тип знання, на відміну від емпіричного чи теоретичного. Він виникає в умовах, коли вирішення певних практичних проблем стає неможливим без застосування наукових знань і методів.



Теорія публічного управління – це система узагальненого наукового знання про сутність, становлення і розвиток феномену публічного управління.

Багато авторів, застосовуючи діяльнісний підхід, що отримав обґрунтування в працях відомих вітчизняних і зарубіжних учених (В. Авер’янова, О. Крупчана, Ю. Козлова, Б. Курашвілі, С. Мосова, Н. Нижник, В. Цветкова, ін.), сходяться на думці, що об’єктом дослідження теорії публічного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади. Таке визначення не викликає принципових заперечень.



Однак, спираючись на системне бачення феномену публічного управління, об’єктом теорії публічного управління правомірно вважати систему публічного управління у сукупності всіх її структурних елементів, у т.ч. і управлінську діяльність органів публічної влади.

Якщо залишити поза увагою певні розбіжності при погляді на предмет теорії публічного управління, що мають місце, то його визначення можна звести до положення: предметом публічного управління служать закономірності і принципи функціонування управлінської діяльності органів публічної влади.

Поступальний розвиток теорії публічного управління дає підстави дещо розширити і це визначення. Публічне управління за своєю сутністю є суб’єктивним фактором. Це особливий тип (різновид) соціального управління, відмінність якого полягає в його політичному характері. Водночас публічного управлінню як процесу властиві об’єктивні закони (закономірності).



Відтак предметом науки публічного управління, певно, належить вважати закономірності функціонування системи публічного управління, у тому числі суспільних процесів як об'єктів публічно-управлінського та самоврядного впливу на суспільні процеси (а отже – і закономірності та принципи управлінської діяльності органів публічної влади).

З'ясування змісту понять об'єкта і предмета теорії публічного управління дає можливість визначити її місце в системі наук про державу і суспільство в цілому. Слушною є думка, що зародження цієї науки відбувалося у формальних межах юридичної науки, під інтенсивним впливом науки управління (В. Авер'янов), як державне управління. Але точніше буде, певно, сказати, що вона зародилася на стику кількох наук, насамперед таких, як теорія держави і права, адміністративне право, наука управління, політологія. Це ті галузі наукового знання, з якими в теорії публічного управління існують особливі взаємозв'язки. Тобто наука публічного управління має міждисциплінарний характер, що означає використання політичних, юридичних, економічних та інших соціальних теорій у процесі наукового осмислення публічно-управлінського впливу на суспільні процеси.

Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання виконує відповідні функції. Передусім це *гносеологічна функція*, тобто пізнання і пояснення сутності, змісту, форм і методів публічного управління, а також, на сьогоднішній день – місцевого самоврядування як процесу, органічно пов'язаного з публічним управлінням.

Друга функція – *методологічна*. Система методів пізнання, що розробляється в науці публічного управління, є водночас складовою частиною методології науки в цілому. Ця функція лише формується, оскільки ще тільки складається пізнавальний арсенал власне науки публічного управління.

Третя функція – *соціальна (прикладна)*. Тобто знання, отримані наукою публічного управління, її методологія використовуються для аналізу і оцінки стану публічно-управлінської системи, прогнозів її розвитку і визначення шляхів удосконалення, забезпечення ефективності публічно-управлінської діяльності.



Проблема адміністративної реформи – це, безсумнівно, і політична проблема. В процесі здійснення реформи відбувається боротьба різних політичних сил, висувуються концепції, в яких проявляються інтереси, політична кон'юнктура, апологетика, спроби пристосувати їх під потреби навіть окремих політиків. Це реальна небезпека. Отже, особливого значення набуває прикладна функція науки публічного управління, яка має слугувати забезпеченню наукового характеру адміністративної реформи, її адекватності розвитку українського суспільства, української національної державності на сучасному етапі цивілізаційного поступу.

Ідеологічна функція теорії публічного управління. Тривалий час вітчизняна теорія держави і права пропагувала марксистсько-ленінське розуміння державно-правових явищ і процесів; нав'язувала суспільній свідомості вульгарно-класовий підхід до держави і права, гіперболізуючи при цьому роль насильства, примусу у функціонуванні держави і права, підкреслюючи службовий характер цих соціальних інститутів в руках панівного класу і т.п. Зараз відбувається еволюція вітчизняної теорії держави і права – перехід від марксистсько-ленінського змісту і форми, насамперед в описанні і поясненні держави, до одного з немарксистських напрямів вивчення держави, права, державного управління.

Ідеологічна функція науки публічного управління полягає насамперед у відображенні і обґрунтуванні ціннісних орієнтацій публічного управління і формуванні в суспільній свідомості настанов щодо позитивного сприйняття державних програм соціально-економічного розвитку, адміністративної реформи, ін. Її конкретним вираженням є, зокрема, ідеологія адміністративної реформи як сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на процес розбудови нової системи державного управління.

Категорійно-понятійний апарат і методологія науки публічного управління

Наука публічного управління, як і будь-яка інша галузь наукового знання, має дві сутнісні складові – *систему понять і систему методів*, завдяки чому вона реалізує свої основні функції.

Поняття як одна з логічних форм мислення дає найбільш глибокі, закріплені в знаннях уявлення про об'єкти зовнішнього світу. Особливе пізнавальне значення поняття полягає в тому, що воно охоплює щось певне, постійне, однозначне за мовним вираженням, загально визнане в явищах, процесах, речах.



Уже в працях Аристотеля проблема категорій постає як проблема співвідношення змісту висловлювань про певне суще з самим цим суцям, тобто як відношення категоріальних форм мислення до форм буття. У трактаті «Категорій» стародавній мислитель, виділяючи десять категорій, розглядає їх як відображення та найвище узагальнення об'єктивної реальності. Власне, ця проблема ніколи не сходила з порядку денного філософії і науки, набуваючи особливої актуальності, зокрема, на етапах становлення нових галузей наукового знання, детермінованого логікою процесу пізнання і потребами соціальної практики.

Наука публічного управління уже оперує певним набором категорій – фундаментальних понять, що відображають найбільш суттєві, закономірні зв'язки та відносини. Вони складають ту термінологічну основу, за допомогою якої вона опановує дійсність і доводить до суспільства відповідні висновки.

Найбільш суттєві особливості категорій науки публічного управління:

- категорії публічного управління мають об'єктивний характер. Їх зміст відображає сутність відносин у відповідній сфері соціального управління, що існують незалежно від волі і свідомості суб'єктів управління;
- зміст категорій публічного управління має відносний, а не абсолютний характер, оскільки відображає досягнутий рівень пізнання публічно-управлінських явищ і процесів. У міру проникнення в сутність цих явищ і процесів він уточнюється;
- система категорій публічного управління має історичний характер;
- система категорій публічного управління відображає основні проблеми державно-управлінських досліджень і зміст навчальної дисципліни «Публічне управління. Багаторівневе врядування».

Незважаючи на відносну «молодість» теорії публічного управління як самостійної галузі наукового знання, вона уже має досить розгалужений категоріально-понятійний каркас.



Фундаментальні поняття науки публічного управління: система публічного управління; суб'єкт публічного управління; об'єкт публічного управління; організаційно-функціональна структура публічного управління; закономірності публічного управління; принципи публічного управління; цілі публічного управління; функції публічного управління; форми публічного управління; методи публічного управління; механізми публічного управління...

Процес формування понятійного апарату теорії публічного управління триває і є одним з актуальних напрямів її розвитку. Наразі йдеться про формування достатньої сукупності фундаментальних понять, спроможних надати узагальнений погляд на сферу реалізації державою її функцій щодо безпосереднього впливу на перебіг суспільних процесів, визначення їх системи і певної послідовності, виходячи із закономірностей поступального розвитку, з особливостей пізнавального процесу в його історичному й індивідуальному аспектах.

Якщо знання предмета теорії публічного управління, її категорій, понять надає можливість чітко відповісти на запитання, що вивчає ця наука, то знання методології дозволяє дати відповідь: як наука це робить, за допомогою яких методів і прийомів.

Поняття *методології* найбільш широко використовується у значенні: «...методологія – система принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему» (Філософський енциклопедический словарь. М., 1983). Ю. Сурмін визначає методологію як «вчення про метод». А. Колодій уточнює – не *вчення*, а, можливо, «*метатеорія*» і акцентує увагу на філософському розумінні поняття «методологія», зазначаючи, що воно виникає як складова теорії пізнання та наповнюється конкретним змістом у «парадигмах наукового пізнання», які з'єднують філософські складові методології із загальнотеоретичними

підходами, що панують у даній науці на певному етапі її розвитку, а також з панівними суспільними цінностями.



Наукова парадигма (гр. *paradeigma* – приклад, зразок) – загальноприйнята система філософських (онтологічних та епістемологічних), теоретичних та аксіологічних установок, у межах яких відбувається розв’язання дослідницьких завдань на певному відрізку часу достатньо широким колом науковців.

Методологію конкретної науки об’єктивно визначає її предмет. Вона обумовлюється загальними концептуальними підходами, досягнутим рівнем наукового знання і є частиною науки, її невід’ємним елементом.



Методологію публічного управління можна визначити як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання і зміни реальності, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження та практики державного управління – цілеспрямованого впливу держави на процеси суспільного розвитку.

Філософська складова методології публічного управління визначає світоглядні засади досліджень і практичної діяльності у сфері публічного управління: *онтологічний аспект* – уявлення про природу світу, об’єктивність суспільної реальності чи її існування як соціально сконструйованої; *епістемологічний аспект* – уявлення про пізнаваність світу і способи пізнання (позитивізм визнає принципову пізнаваність світу і можливість його пояснення на основі казуальних зв’язків; інтерпреціонізм заперечує детермінізм і розглядає кожне пояснення як одну з можливих інтерпретацій соціально сконструйованих явищ...).

Наукова революція, за визначенням Томаса Куна, – це епістемологічна зміна парадигми. Вчений поділив життєвий цикл парадигми на етапи: передпарадигмальний, етап панування парадигми («нормальна наука») і етап кризи («зсув» парадигми), перехід від однієї парадигми до іншої. Конфлікт парадигм – це насамперед конфлікт різних систем цінностей, різних способів вирішення завдань-головоломок, різних способів вимірювання і спостереження явищ, різних практик («Структура наукових революцій», 1962).

Становлення галузі науки «Публічне управління» в сучасній Україні відбувається в межах третього етапу – переходу від системоцентричного типу соціального мислення і управління, що характеризується приматом системи над людиною, коли людина для системи засіб, а не ціль, до *персоноцентричного*, який передбачає такий характер взаємовідносин між системою і особистістю, коли система слугує людині, створює максимум сприятливих умов для її існування і розвитку.

Важливу методологічну функцію виконують принципи, які відображають ступінь осягнення об’єктивних закономірностей, що проявляються в науці і практиці управління суспільним розвитком, зокрема, єдності теорії і практики,

об'єктивності, причинності, історизму, ін., теорії і концепції науки державного управління (публічного управління), відповідно до яких визначається понятійний апарат і методи пізнавальної та практичної діяльності.



Гегель пов'язував поняття методу з внутрішньою і разом з тим усвідомленою формою організації змісту пізнавальної діяльності. Коли йдеться про науку публічного управління, заслуговує на увагу визначення В. Князева: «Метод – це усвідомлений спосіб внутрішньої організації змісту пізнавальної діяльності (а також практичної), що забезпечує ефективне досягнення певного результату. Метод – це знання не тільки того, що є даний предмет, але і як з ним працювати, як забезпечити виконання певного завдання... – це засіб переходу від незнання до знання або творчості нової реальності».

Тобто метод є істинним і разом з тим ефективним способом людської діяльності – і пізнавальної і практичної, в тому числі і в сфері публічного управління. Це знаходить зовнішнє вираження і конкретизується у сукупності правил та інструкцій (методик), виборі шляхів та засобів вирішення певної проблеми.

Методологічна база науки публічного управління включає загальнонаукові методи, характерні як для емпіричного, так і теоретичного рівнів дослідження, а також для обох цих рівнів:

- *методи, характерні для емпіричного рівня:* спостереження, порівняння, вимірювання;
- *методи, характерні одночасно для емпіричного і теоретичного рівнів дослідження:* абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція, моделювання (теоретичне моделювання, експеримент), історичний і логічний методи;
- *методи теоретичного дослідження:* сходження від абстрактного до конкретного, ідеалізація, формалізація, аксіоматичний метод...

Емпіричний та теоретичний рівні наукового пізнання органічно взаємопов'язані між собою і обумовлюють один одного в цілісній структурі науково пізнання. Так, спостереження в публічному управлінні – це вихідна точка як наукової діяльності, так і повсякденної практичної творчої роботи. Спостереження не є пасивним методом. Активний характер пізнання реалізується: *по-перше*, в цілеспрямованому характері спостереження, в наявності вихідної настанови у спостерігача – що спостерігати, на які явища звертати особливу увагу; *по-друге*, у відбірковому характері матеріалу; *по-третє*, у виборі та конструюванні засобів спостереження та опису.

Експеримент – це метод, головним чином, також емпіричного рівня наукового пізнання. У процесі експерименту явища визначаються за допомогою доцільно обраних чи штучно створених умов, що забезпечують перебіг у чистому вигляді тих процесів, спостереження за якими необхідне для встановлення закономірних зв'язків між явищами і оцінки практикою певних теоретичних моделей.

Відповідною специфікою характеризуються методи державного управління як способи дослідження і практичної реалізації управлінських функцій держави (наприклад, у порівнянні з менеджментом у приватному секторі), а також за видами управління або управління у певних сферах суспільного життя (методологія стратегічного управління, антикризового управління, управління національною безпекою, етнонаціональними процесами, регіональним розвитком, охороною здоров'я, ін).



За визначенням А. Колодій, в ідеалі теоретико-методологічна база дослідження має включати: 1) філософське обґрунтування обраних принципів та підходів (пояснення онтологічних та епістемологічних позицій автора); 2) обґрунтування значення концепцій та понять, вибраних автором з наявного теоретичного багажу своєї науки та суміжних з нею наук як найбільш адекватних завданням даного дослідження, а, якщо потрібно, то й особливостей їх застосування в роботі; 3) аналіз обраних автором методів дослідження; 4) критичну оцінку інших, найменш підходящих теорій та методів, які автор не бере до уваги чи, можливо, спростовує у своєму дослідженні.

Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування» і її роль у формуванні національних управлінських кадрів

Публічне управління не лише сфера діяльності і наука – це і освітня галузь. Завдання останньої – підготовка професійного державного службовця. Йдеться про формування національної управлінської еліти, якій мають бути властиві:

- високий професіоналізм і здатність ефективно діяти в нових умовах (володіння технологією адміністративної роботи, інноваційний стиль мислення, вміння розробляти науково обґрунтовані управлінські рішення і забезпечувати їх виконання, ін.);
- державницька позиція, патріотизм, готовність відстоювати національні інтереси України;
- демократизм, високі моральні якості.

Управлінська еліта впродовж усієї історії була об'єктом особливої уваги з боку правлячих кіл держав, під володінням яких знаходилися українські землі, і які прагнули не допустити виникнення Української незалежної держави. Управлінців купували, дискредитували або знищували фізично.



У секретних інструкціях (настановах) князю В'яземському при його вступі на посаду генерал-прокурора (лютий 1764 р.) і графу Рум'янцеву - при призначенні його Малоросійським генерал-губернатором (листопад 1764 р.) імператриця Катерина II вимагала скасувати всі відмінності у державному устрої України та зрівняти її з іншими імперськими провінціями, витравити в українцях погляд на себе як на самобутній народ. На особливу увагу заслуговує, як саме це планувалося зробити.

Князю В'яземському Катерина II писала, що Мала Росія, Ліфляндія, Фінляндія правляться нібито дарованими їм привілеями, порушувати які всі відразу було б непристойно, але й не можна називати їх чужоземними. Поводитися з ними як з чужими землями більш ніж помилка, це абсолютна дурниця. Ці провінції, а також і Смоленську, належить найлегшими способами привести до того, щоб вони обрусіли й перестали дивитися як вовки в ліс. Досягти цього легко, якщо «розумні» люди будуть обрані начальниками у цих провінціях. Коли ж у Малоросії гетьмана не буде, то треба старатися, щоб час і назва гетьманові зникли ...

Настанова графові Рум'янцеву стосувалася повністю «малоросійського питання» і виходила саме з того, що в Україні «гетьмана не стало». У перших рядках повідомлялося про всемілостивий дозвіл графові Розумовському скласти з себе «достойнство гетьманське» і підкреслювалося особливе значення цієї події. Далі ґрунтовно розкривалося стратегічне (за сучасною термінологією) значення Малої Росії для Російської імперії і висловлювалося невдоволення тим, що з багатств цієї провінції немає майже ніякої користі для державної казни.

При вирішенні низки складних завдань Малоросійському генерал-губернатору належало, зокрема, звернути особливу увагу на українське духовенство як носія духовної влади і старшину, яка нібито тільки через загрозу позбутися власних привілеїв страхає малоросійський народ втратою прав і вільностей, якими він користувався в гетьманській Україні. Імператриця радила всіма способами добиватися, аби народ повірив, що позбувшись влади «маленьких тиранів» і прийнявши російський устрій, «он облегченъ и благоденствовать будете».

В державобудівничих процесах роль політичного, культурологічного та освітянського каталізатора виконувала «національна аристократія», або ж «провідна верства», перед якою поставало архіважливе і надскладне завдання:



«...Кожночасна національна аристократія мусить так об'єднувати і так організувати свою націю, щоб під її проводом нація мала найкращі матеріальні і моральні умови для перемоги в тяжкій боротьбі за існування. ... Кожночасна національна аристократія мусить мати, крім матеріальної сили, ще й моральний авторитет в очах своєї нації». Адже «... ніхто нам не збудує держави, коли ми її самі не збудуємо», і «...ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не захочемо бути». Забезпечити досягнення такої мети має саме національна аристократія – «група найкращих у даний момент серед нації людей, які найкращі серед неї тому, що власне вони в даний момент являються організаторами, правителями і керманічами нації» (Липинський В. Листи до братів-хліборобів про ідею і організацію українського монархізму).

Проголосивши незалежність, Україна стала на шлях розбудови власних владних інституцій, завданням яких було забезпечити успішне здійснення радикальних суспільних перетворень, спрямованих на досягнення реальної незалежності, становлення демократичної, правової, соціально орієнтованої держави. Одразу ж постала проблема кадрів. На той час апарати державних органів поповнилися великою кількістю функціонерів без достатньої фахової підготовки, практичного досвіду роботи та належної правової культури. Частина ж старих кадрів, яка залишилася, була підготовлена для роботи в умовах жорсткої системи централізованого управління. Загальна чисельність державних службовців в Україні також була недостатньою для забезпечення повноцінного функціонування органів влади.

4 березня 1992 р. Президент України підписав Указ «Про створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України». Етапною подією на шляху формування кадрового корпусу державної служби та забезпечення його діяльності стало також прийняття в грудні 1993 р. Закону України «Про державну службу». Закон визначив організаційно-правові засади функціонування державної служби і гарантії щодо підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах.

Указом Президента «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 19 травня 1995 р. була утворена Українська Академія державного управління при Президентові України на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, який ліквідувався. У філіал Академії державного управління було реорганізовано Дніпропетровський філіал Інституту державного управління і самоврядування.

11 вересня 1995 року Указом Президента України створено Львівський, Одеський, Харківський філіали УАДУ. Вони розпочали підготовку магістрів державного управління з 1996 року. 21 вересня 2001 року Президент України підписав Указ «Питання Української Академії державного управління при Президентові України», яким визначено основні напрями реформування Академії. Філіали Академії були реформовані в регіональні інститути. Указом Президента України від 21 серпня 2003 року №869/2003 Українській Академії державного управління при Президентові України наданий статус національної. Наступним був Указ Президента України №474 від 02.06.06 «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України», яким було поставлено завдання вдосконалити управління Національною академією, забезпечивши її провідну роль у модернізації загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.



Імпульсом для подальшого розвитку Національної академії стали Укази Президента України:

від 9 грудня 2011 р. № 1110/2011 «Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України», яким була затверджена Концепція реформування Національної академії;

- *від 18 лютого 2014 р. № 81/2014 «Про внесення змін до Положення про Національну академію державного управління при Президентові України»;*
- *від 31 серпня 2016 р. № 375/2016 «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України».*

За роки діяльності Національна академія досягла значних успіхів у становленні та розвитку освітньої та наукової галузей «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування». У структурі закладу навчальний та науковий процес на 1 березня 2018 р. забезпечував Інститут публічного управління та адміністрування (м. Київ), Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень і 4 регіональних інститути державного управління в містах Дніпро, Львові, Одесі та Харкові, 9 факультетів, 44 кафедри (11 – у Києві).

Починаючи з 1995 р. Національна академія підготувала понад 30 тис. магістрів, у тому числі понад 20 тис. – за державним замовленням, майже 10 тис. бакалаврів і спеціалістів, забезпечила закордонне стажування понад 3 тис. осіб: слухачів, аспірантів, докторантів, викладачів, науковців і співробітників закладу. Важливим напрямом діяльності Національної академії є підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. З цією метою в закладі створені та діють аспірантура, докторантура, шість спеціалізованих учених рад. Усього за час їх функціонування (станом на 1 березня 2018 р.) захищено 937 дисертацій, з них – 135 докторських та 802 кандидатських. На сьогодні частка захищених дисертацій у Національній академії та її регіональних інститутах у сукупній кількості захищених робіт у галузі державного управління становить майже 60 %.

З метою інтегрування Національної академії у європейський і світовий освітній простір, використання світових здобутків державного управління, актуалізації існуючої навчальної системи та навчальних програм Національна академія підтримує партнерські зв'язки з понад 150 зарубіжними і міжнародними інституціями із 20 країн світу, бере участь у реалізації понад 30 міжнародних проектів та програм.

На сьогодні Національна академія є членом 5 міжнародних організацій: Мережі інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee), Міжнародного інституту адміністративних наук (IAS), Міжнародної асоціації шкіл та інститутів управління (IASIA), Навчальної мережі глобального розвитку Світового банку (GDLN), Мережі директорів інститутів та шкіл державного управління Європейського Союзу (DISPA).



Державну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців можна визначити як сукупність: освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; вищих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення кваліфікації кадрів; органів управління цією системою.

Професійне навчання кадрів державних службовців є невід'ємною частиною державної діяльності, інтегральною складовою соціально-економічної політики держави, і включає зокрема такі елементи: прогнозування потреби у кадрах різного профілю, фінансове забезпечення, проектування конкретних кадрових програм тощо. До *принципів, на яких функціонує освітня галузь «Публічне управління та адміністрування»*, віднесено:

- забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, ускладнення завдань і функцій управління;
- безперервність і обов'язковий характер професійного навчання кадрів, органічно пов'язаного з плануванням і реалізацією кар'єри, службово-посадовим просуванням, врахуванням особистих інтересів;
- обов'язковість цільової спрямованості навчання на основі збереження державних освітніх стандартів;
- міждисциплінарну підготовку фахівців, що зумовлена багатоманітністю функцій, які вони виконують;
- варіативність підготовки, забезпечення можливості широкого вибору навчальних закладів, різноманітності і поєднання змісту й форм підготовки у відповідності з індивідуальними інтересами, здібностями, стартовим рівнем підготовки тощо;
- організацію освітнього процесу на основі впровадження сучасних навчальних технологій, зокрема дистанційного навчання, елементів науково-дослідницької діяльності, аналізу сучасної практики управління і опори на позитивний досвід, відкритість до культури інших народів;
- широке використання як вітчизняного так і зарубіжного досвіду навчання кадрів;
- єдине науково-методичне управління і координація практичної діяльності усіх елементів системи, ін.



Контрольні питання:

1. *Теорія публічного управління в системі гуманітарних, правових, управлінських та соціальних і поведінкових наук.*
2. *Поняття і специфіка публічного управління як різновиду соціального управління.*
3. *Дайте визначення понять «державне управління», «публічне управління» і «соціальне управління».*
4. *Вкажіть сутнісні риси публічного управління.*
5. *У чому полягає специфіка і відповідно потенціал публічного управління?*
6. *Розкрийте витоки сучасної науки публічного управління.*
7. *Система публічного управління. Суб'єкт і об'єкт публічного управління.*
8. *Охарактеризуйте основні категорії публічного управління та вкажіть їх характерні особливості.*
9. *Охарактеризуйте сутнісні властивості об'єктів публічного управління.*

10. Вкажіть основні завдання освітньої галузі «Публічне управління та адміністрування».
11. На яких принципах функціонує освітня галузь «Публічне управління та адміністрування»?
12. Назвіть основні категорії теорії публічного управління.
13. Дайте визначення об'єкта і предмета науки публічного управління та адміністрування.
14. Охарактеризуйте функції науки публічного управління.
15. Яку роль відіграє освітня галузь «Публічне управління та адміністрування» у формуванні національних управлінських кадрів? Сформулюйте її основні завдання.



Рекомендовані джерела:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 8-33.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.
3. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред.. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1-3, 8. (Відповідні статті)
5. Колодій Антоніна. Методологічне забезпечення науки «Державне управління» // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: Зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, С.В.Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 9–15.
6. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 31 с.
7. Надолішній П. Понятійно-категоріальний апарат і його значення для теорії та практики державного управління / П. Надолішній // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференцв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 берез. 2010 р. / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін.]. – К., 2010. – С. 43–48.
8. Надолішній Петро. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики: Зб. матеріалів симп.

За міжнар. участю /За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, С.В.Загороднюка. – К.: Вид.-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.

9. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ, 2016. – 167 с.

10. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л.Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – С. 60 – 79, 80 – 142, 242 – 265.

11. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>

12. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. – М.: Экономика, 2003. – С. 55-76

13. Шрöder Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування. Матеріали до семінару (Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr.26, 53721 Siegburg), К. – 2008. – 57 с.

14. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 р. // http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf

15. UNDP. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005 / Department of Economic and Social Affairs. – United Nations New York, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport_hr.asp.

§ 1.2 Багаторівневе врядування: поняття, інституційні засади, взаємодія та основи координації діяльності



Ключові слова: багаторівневе врядування, багаторівневе управління, глобальне врядування, європейське врядування, рівні публічного управління: центральний, регіональний, місцевий, мережа взаємодій, секторальний підхід, експертне середовище, координація діяльності, механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального врядування, механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального управління.

План викладу:

1. Сутність багаторівневого врядування та багаторівневого управління, глобальне врядування, європейське врядування. Ідеальні типи багаторівневого управління.
2. Інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління
3. Рівні публічного управління: центральний, регіональний, місцевий.

Сутність багаторівневого врядування та багаторівневого управління, глобальне врядування, європейське врядування

Останніми десятиліттями одночасно з поглибленням європейської інтеграції в ЄС відбувається процес передачі влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як в державах-членах, так і в державах-кандидатах. Крім того, багато країн лібералізували систему надання послуг та створили спеціальні агентства для забезпечення послугами або сприяння імплементації політики. В основі цієї тенденції лежить комплексність та складність вимог, що надходять з громадського сектора. Відтак, дослідження особливостей багаторівневого врядування та управління (англ. – multilevel governance) є особливо актуальним в умовах, коли наявна яскраво виражена соціальна, економічна, політична диференціація, що практично унеможливує управління колишніми методами «зверху вниз» через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством.

Проблема є нагальною і для нашої держави у зв'язку із труднощами переходу системи державного управління до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст. Особливо з урахуванням євроінтеграційних прагнень України та підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Нагадаємо:



Угода про асоціацію ст.446 зл.27

«Транскордонне та регіональне співробітництво»:

Сторони сприяють взаєморозумінню а двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях. Зростаюче значення багаторівневого врядування та регіонального й місцевого рівня управління зовсім не означає занепад загальнонаціонального рівня на якому все ще залишаються важливі повноваження держав-членів у сферах перерозподілу певних благ (держава загального добробуту), а також макроекономічної та фіскальної політик.

Вважається, що вперше термін «врядування» був вжитий давньогрецьким філософом Платоном (5 ст. до н.е.) для означення факту наявності керівних осіб судна (згідно етимології слова, з грецької перекладається як «керувати

судном»). Далі термін одержав подальший розвиток і почав уживатися стосовно бізнесу та державного управління.

Багаторівневе врядування – новий підхід у теорії європейської інтеграції, який виник у 1990 р., який розглядає інтеграцію як процес неієрархічного мережевого управління у ЄС, що характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Це означає, що в ЄС не існує централізованого управління. Навпаки, в ЄС ми стикаємось із дуже складним механізмом постійних переговорів на наднаціональному, національному, так само як і субнаціональному рівнях.

Врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. В іншому розумінні – врядування постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі.



Врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами держави, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості;

Багаторівневе врядування (англ. *multi-level governance*) – це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики.

При цьому не можна оминати й питання про узгодження україномовної термінології з англійською, оскільки поняття «врядування» у значенні і *government*, і *governance* досі не зайняло належного місця в термінологічному ряді нашої державно-управлінської науки. Тож слід цілком погодитися з А. Колодій, що коли йдеться про такі словосполучення як *public policy*, *public administration*, *public management*, слово «публічний» ніде не варто, відповідно до нових тенденцій, замінити на «державний» (хоча в інших випадках/контекстах «публічний» в українській мові має багато синонімів, які заслуговують на те, щоб їх відповідно вживати). Англійські ж терміни *government* (у розумінні процесу політичного врядування у традиційних формах) і *governance* (у значенні нового врядування) розмежовуємо, додаючи у другому випадку прикметники «нове» та/або «публічне». Тобто, *government* = і уряд, і врядування, а *governance* = (нове) публічне врядування.

Наразі маємо кілька підходів до визначення змісту поняття «врядування»:

- як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства, що є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки (З.Балабаєва);
- як «владування», виділяючи «авторитарне врядування», система якого побудована «згори донизу» за методологією холізму, і демократичне врядування, побудоване «знизу догори». Врядування використовується у терміні «електронне врядування», що означає спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі (Е-уряд) (В. Мартиненко);
- повністю включає зміст поняття «врядування – governance», але постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна і екстериторіальна культурна автономія, тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції. У першому випадку держава насамперед ініціює і визначає зміст та межі взаємодії з недержавними інститутами. У другому – горизонтальна взаємодія обумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інститутів громадянського суспільства (П. Надолішній).



Врядування ґрунтується на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким взаємодіють його суб'єкти (органи публічної влади і неурядові організації – бізнес-асоціації, громадські об'єднання і їх асоціації), базується на правилах, інституціях та практиках, які стимулюють партнерську співпрацю, а також на механізмах, через які окремі громадяни, їх об'єднання артикулюють свої інтереси та реалізують свої законні права і обов'язки.

Сучасне розуміння поняття «багаторівневе врядування» тісно пов'язано з управлінською діяльністю (набув вжитку завдяки економістам, політологам та міжнародним інститутам – ООН, Всесвітній банк, МВФ). Зокрема, дефініція широко вживається при означенні нового способу управління розвитком держави на засадах участі громадянського суспільства на всіх рівнях (міжнародному, національному, місцевому, регіональному). Тож термін «врядування» застосовується у багатьох сферах, коли актуалізується важливість міжрівневої і міжсекторної взаємодії для прийняття різними суб'єктами управлінського процесу спільних рішень.

Прихильники теорії багаторівневого врядування займаються також аналізом мереж. На практиці сегментований і слабоієрархізований характер

ухвалення «європейських» рішень створює сприятливі умови для розвитку політичних мереж. Їх аналіз дає змогу чітко окреслити специфіку ЄС і, можливо, краще зрозуміти, як цьому об'єднанню держав вдається встояти в політичному кліматі, що змінюється, уникаючи «пасток федералізму», і яким чином Союз розвиває певну стабільність, незважаючи на свою гетерогенність (різноманітність).

Теорія багаторівневого врядування і мережевий аналіз не пропонують тієї кількості теоретичних перспектив, які можуть представити інші теорії інтеграції. Вона не пропонує пояснень фактів відносно мети європейських політик, їй також бракує прогностичної перспективи. Проте цей підхід заслуговує особливої уваги в плані пояснення реального функціонування складної системи Європейського Союзу, яка останніми роками характеризується очевидною еволюцією механізму ухвалення рішень, за якої багаторівневе врядування стає характерною рисою сучасного процесу вироблення політик як на національному, так і міждержавному рівнях.

Усі його нові види (публічне врядування, некомерційне врядування, корпоративне врядування, глобальне врядування, добре врядування, електронне врядування, тощо) передбачають вихід у плануванні, організації, моніторингу й контролю діяльності за межі окремих інституцій та потребу залучення до цих процесів інших зацікавлених сторін.

Стосовно ж поняття «європейське врядування», то Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі «Врядування в Європі», у якій викладені основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах «governance» (липень 2001 р.), метою якої було зміцнення європейської демократії, підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості до управління Союзом, вдосконалення регуляторної політики ЄС та посилення ролі Спільноти у світовому врядуванні.



В основі запропонованої в Білій книзі реформи врядування знаходиться реформування інституційного трикутника ЄС: Європейської Комісії, Ради і Європейського Парламенту, що приведе до необхідної модернізації методу Спільноти. Принципами реформи європейського врядування є – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Вони є базовими для демократії та верховенства права в державах-членах, але вони застосовуються на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому.

Також для повного аналізу поняття «врядування» та всіх його сполучних дефініцій, варто зазначити, що у Європейському, та й не лише в ньому, навіть більше в світовому просторі, прийнято вживати поняття «глобальне врядування», як інструмент/механізм чи засіб, за допомогою якого задовольняються колективні інтереси, встановлюються (а відтак і дотримуються) права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.



Глобальне врядування як засіб гарантування сталого розвитку, безпеки, миру та справедливості це комплекс офіційних та неофіційних інститутів, механізмів, відносин, норм та процесів між державами, ринками, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і недержавними, за допомогою яких на глобальному рівні формулюються колективні інтереси, встановлюються права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Стосовно дослідження особливостей багаторівневого управління (англ. – multi-level governance), то воно є особливо актуальним в умовах, коли життя диференціюється і стає складним, що практично унеможлиблює управління колишніми методами «зверху вниз» через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством. Проблема має свою актуальність і для України у зв'язку із труднощами переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст.



Багаторівневе управління означає широкий комплекс заходів, множини систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним.

Певні концептуальні засади багаторівневого управління знайшли своє вираження у роботах теоретиків європейської інтеграції Е. де Хааса та Л. Лінбрега. Але вперше його науково-теоретичний аналіз здійснив Г. Маркс на початку 90-х рр. ХХ ст. внаслідок вивчення нових інституційних структур ЄС, які були введені в дію Маастрихтським договором. Надалі Г. Марк розвинув теорію багаторівневого (мережевого) управління у співавторстві з іншими західними вченими: Л. Хуге, Ф. Ніельсеном, Л. Раєм і Й. Салком.

Багаторівневе управління також може бути визначене як механізм ухвалення взаємопов'язаних рішень, який залучає багатьох в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень; цей механізм не має на увазі наявність у акторів виняткових політичних компетенцій і незмінну ієрархію політичної влади на будь-якому з рівнів.

Запропоноване наочне і вичерпне визначення багаторівневого управління, повною мірою не розкриває (та і не може цього зробити апріорі) складність явищ, які визначаються цим терміном. Якби багаторівневе управління було б просто описом особливостей сучасної політики, воно не привнесло б нічого нового до теорії і практики публічного управління, а лише дало б розуміння того, що управління відбувається на декількох рівнях. Проте багаторівневе управління стало тією новою концепцією, яка дозволила істотно підвищити результативність державної і місцевої політики в багатьох країнах. Концепцію

багаторівневого управління стали активно застосовувати в дослідженнях домовленостей по проведенню політик ЄС і відносно функціонування ЄС в цілому.

Узагальнюючи різні теоретичні підходи до трактування поняття багаторівневого управління, можна зазначити, що *багаторівневе управління означає* широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним. Це визначення, по суті, є *«концепцією багаторівневості»*.



Багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

Концепція багаторівневого управління присвячена: політичній мобілізації, розробці державної політики і змінам в державному устрої, отже, будь-який теоретичний розгляд відбувається у рамках саме цих трьох аспектів.

Основними постулатами концепції багаторівневого управління є:

- включення до прийняття рішень в ЄС низки різних рівнів, серед яких: наднаціональний, національний (в т. ч. транснаціональний) субдержавний (місцеві органи влади та зацікавлені групи);
- втрата частини суверенітету держави із появою наднаціонального рівня, однак, підвищення потенціалу наднаціональних органів і субнаціональних суб'єктів, які працюють за межами національних кордонів;
- взаємопов'язаність наднаціонального, національного і субнаціонального рівнів державного управління політичними подіями на одному рівні, та вплив при цьому на інші рівні.

Оцінюванню ефективності та результативності здійснення управлінської діяльності за концепцією багаторівневого врядування в Європейському Союзі надають першочергового значення, застосовуючи для цього таке поняття як «якість», і відповідно до нього визначають показники. Наприклад, *якість врядування вимірюється показниками:*

- врахування думки населення та відповідальність;
- політична стабільність та відсутність насильства;
- ефективність органів влади;
- якість державної регуляторної політики;
- верховенство закону і боротьба з корупцією.



Успіх на шляху створення сприятливих умов для розвитку і подолання злиднів як на національному, так і на глобальному рівнях, залежить, зокрема, від забезпечення ефективного врядування в кожній країні, на міжнародному рівні й прозорості у фінансовій, кредитно-грошовій та торгівельних системах. Декларація тисячоліття ООН, 2000 р.

Ефективне врядування на всіх рівнях є суттєвим чинником сталого розвитку, економічного зростання та боротьби з бідністю

Конференція ООН, «Монтеррейський консенсус», 2002 р.

Метою концепції європейського врядування є зміцнення європейської демократії, підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості до управління Союзом, вдосконалення регуляторної політики ЄС та посилення ролі Спільноти у світовому врядуванні.

Біла книга з європейського врядування (липень 2001 р.)

В той же час, оцінюються і наслідки «поганого врядування». На думку політиків та урядовців країн ЄС, воно має свою «ціну», яку доводиться «платити» тим, хто нехтує принципами багаторівневого управління в діяльності структур та органів публічної влади. Зокрема, мова про:

- брак нормативно-правової бази та сучасної регуляторної політики перешкоджає розвитку приватного підприємництва та інвестиціям;
- політична нестабільність та не передбачувана економічна та торгівельна політики вкрай негативно впливають на інвестиційні рішення;
- відсутність прозорості та відповідальності відлякує інвесторів, бо вони не мають гарантій захисту інвестицій та надійного контролю;
- нерозвиненість громадянського суспільства та низький рівень залучення громадян до управління зводить нанівець політику суспільного розвитку;
- корупція та прийняття рішень з урахуванням лише групових, кланових інтересів призводить до низької якості та ефективності державної політики та проектів.

Інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління

Загальноновизнаним у ЄС стає поняття «європейське врядування» - багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Мережеве багаторівневе врядування (за Р.Роудсоном) передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

Врядування можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах:

- *політичному* – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу і реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини і громадянина;
- *економічному* – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формуванням та захистом природних, і людських ресурсів;
- *соціальному* – набір норм, цінностей, поглядів і переконань, які обумовлюють рішення та скеровують поведінку.



Багаторівневе європейське управління:

- *здійснюється через трансурядові мережі;*
- *наявними є різні управлінські рівні, компетенції яких взаємно перетинаються;*
- *акцент робиться на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум наднаціональному фінансових, національному та субнаціональному).*

Ознаками багаторівневого європейського управління, яке здійснюється через трансурядові мережі є наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються і акцент на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум наднаціональному, національному та субнаціональному). Виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно. Така мережа становить поєднання стабільних децентралізованих відносин, які пов'язують різних «акторів» (державних чиновників, регіональних управлінців, профспілкових активістів і велику кількість експертів різноманітного професійного спрямування), що мають спільне відношення до європейської політики і співпрацюють заради спільної для усіх мети. Об'єднані за специфікою своєї діяльності в агентства чиновники різних країн і регіонів активно діляться інформацією один з одним і координують свої дії, встановлюючи прямі зв'язки. За цього члени національного кабінету міністрів або голови національної виконавчої влади, погодившись на активність такого роду, згодом не надто часто і пильно їх контролюють.

У європейському політичному режимі виникає нова модель суверенітету, яка, на відміну від традиційної з її наголосом на уряді (владі), базується на управлінні. Європейське утворення складається з багатьох рівнів управління, яке вимагає участі державних органів влади, недержавних суб'єктів і європейських інституцій для формування так званої «взаємопов'язаної політики». Фактично значна частина такого управління здійснюється шляхом використання мереж приватних та публічних суб'єктів, які перебувають на різних рівнях управління. Вчені все більше говорять про «кооперативну державу», «кооперативну адміністрацію» чи «мережі формування політики». Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше

здійснюються через мережі суб'єктів, які включають уряди (національні, субнаціональні і місцеві), приватних суб'єктів (фірми, групи інтересу та ін.) - і представників громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відповідно в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень.



Зауважте, що в багаторівневому управлінні розроблені європейські стандарти політики та правила вимагають активної ролі органів публічного управління задля однакової реалізації прав громадян забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг на всіх рівнях.

Стосовно багаторівневого врядування, то:

- ***вертикальна взаємодія передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями, потребує більш активних стратегій з боку регіональних органів влади;***
- ***горизонтальна взаємодія охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні;***
- ***вертикально-горизонтальна взаємодія – вироблення політики через спільні ініціативи: проекти ППП, програми тощо***

Новим інституціональним інструментарієм політичного управління, який протягом останніх років отримав поширення у Європейському Союзі, є агентства – бюрократичні органи, які заснуються актами вторинного законодавства ЄС для виконання якоїсь спеціальної (технічної, наукової або управлінської) місії. Деякі агентства полегшують функціонування Єдиного внутрішнього ринку Євросоюзу і наділяються у зв'язку із цим виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Інші займаються збором інформації і підготовкою експертних рекомендацій державам-учасницям. Треті – створюються для виконання спеціальних програм ЄС.

На сьогодні у Європейському Союзі діє близько тридцяти агентств, хоча називають їх по-різному – центр, бюро, фундація тощо. Усі агентства, залежно від повноважень, партнерів або клієнтів можна поділити на чотири категорії: децентралізовані агентства; регуляторні; виконавчі; органи Євроатому.

Важливою складовою реформи європейського врядування стало створення *європейського громадського простору* як сфери, у межах якої визначаються, формуються та змінюються транснаціональні ідеї, цінності та принципи, а наднаціональні європейські інститути набувають демократичної легітимності. Формування та розвиток європейського громадського простору є запорукою успішності інтеграційних процесів в Європі, а також подальшої демократизації політичної системи ЄС. Транснаціональний простір громадської дії має допомогти виробникам політики ретельніше враховувати громадську думку під час вироблення європейської політики.



Принципи реформи європейського врядування:

відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість – базові для демократії та верховенства права в державах-членах, але вони застосовні на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому.

Багаторівневе врядування в ЄС має низку характерних особливостей:

- наднаціональна складова: Рада (міністрів) – головний орган прийняття рішень; Єврокомісія – виконавчий орган; Європарламент – представницький орган;
- в межах ЄС має місце поліморфний характер співвідношення наднаціональної та міжурядової форм інтеграційного управління;
- національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами.

Інституційна модель урядування в ЄС визначається Єдиним Європейським актом і Лісабонською угодою.



Особливості інституційної моделі врядування в ЄС:

- наявність двох типів міждержавних і наднаціональних інститутів; особи, що входять до органів першого типу (Рада міністрів), діють як офіційні представники держав членів, а другого (Єврокомісія) – діють як незалежні особи, що не пов'язані з державами, які їх делегували;
- відсутність розподілу на законодавчу та виконавчу гілку влади (законодавчі повноваження розподілені між Радою та Парламентом, а виконавчі – між Радою та Комісією);
- відсутності вертикальних структур управління та центрального регулюючого органу.

Варто зауважити, що багаторівневе врядування в ЄС має складну мережу взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно. Вона є поєднанням стабільних децентралізованих відносин, які пов'язують різних за природою акторів (державних чиновників, регіональних управлінців, профспілкових активістів і велику кількість експертів різноманітного професійного спрямування), що мають спільне відношення до європейської політики і співпрацюють заради спільної для усіх мети.



Основні тенденції розвитку багаторівневого управління на регіональному рівні:

- орієнтація на надання послуг: створення і стимулювання альтернативних систем їх надання, з орієнтацією на задоволення потреб споживача;
- децентралізація, яка вимагає зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління;

- *розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення (реалізації і адміністрування);*
- *оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає відповідальність і відмову від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.*

Зарубіжний досвід багаторівневого управління регіональним розвитком свідчить про значну кількість моделей і типів організації державного управління та місцевого самоврядування, залежних від багатьох факторів: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного та адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком вирішило низку проблем, які в Україні лише набирають актуальності. А саме:

- чіткого розподілу повноважень між різними рівнями влади;
- укрупнення територіальних громад;
- забезпечення місцевих бюджетів надійними та стабільними фінансовими ресурсами;
- вибору між дво- чи тривірневою системою місцевого самоврядування.

Закономірні еволюційні процеси містять у собі нові виклики перед трансформованими управлінськими системами, які спричинюють появу нових проблемних сфер:

- урбанізація та концентрація молоді у великих містах (у переважній кількості країн ЄС);
- розрив між розвитком сільських та міських громад (Португалія, Чеська Республіка, Словацька Республіка);
- нерівномірність зайнятості населення (від 4,8% до 34,4% у Франції);
- нерівність територій у плані доступу до освіти (Франція),
- погіршення ситуації у сфері державних фінансів (Мексика, Чилі, Південна Корея);
- недостатня кількість кваліфікованих спеціалістів (країни Східної Європи).

Майже всі ці питання зводяться до одного – запровадження ефективної політики місцевого економічного розвитку.

Інституційний ландшафт європейських країн зазнав істотних змін, причиною якої була криза, яка виникла внаслідок процесів децентралізації чи рецентралізації. Запропонована таблиця ілюструє кількість рівнів управління у окремих країнах – членах ОЕСР, на яких здійснюються процеси формування та реалізації регіональної політики (табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

**Рівні управління у окремих країнах – членах ОЕСР,
на яких здійснюються процеси формування
та реалізації регіональної політики**

Вид державного устрою	Кількість рівнів		
	1 рівень	2 рівні	3 рівні
	Муніципалітети	Держава/регіони Муніципалітети	Держава/регіони Середній рівень Муніципалітети
Федерації та квазіфедерації		Австрія, Австралія, Канада, Мексика, Швейцарія	Німеччина, Бельгія, Іспанія, США
Унітарні держави	Естонія, Фінляндія, Ірландія, Ісландія. Ізраїль, Люксембург, Португалія	Чилі, Корея, Данія, Греція, Угорщина, Японія, Норвегія. Нова Зеландія, Нідерланди, Чеська Республіка, Словацька Республіка, Швеція, Туреччина	Франція, Італія, Польща, Англія, Україна

Досвід вирішення регіональних проблем переконує, що підґрунтям для такого вирішення є регіональне різноманіття і ступінь активності регіональної політики держави. Наприклад, у Німеччині накопичено корисний досвід реструктуризації нових східних земель, в Італії – повчальна політика подолання соціально-економічних диспропорцій між Північчю та Півднем, в Японії – деконцентрація промислового виробництва та збереження рекреаційних територій, в Іспанії – вирішення конфліктів між «центром» та автономіями, в Нідерландах – осушення та освоєння великих ділянок моря тощо.

Тобто, досвід зарубіжних країн багаторівневого управління регіональним розвитком свідчить про необхідність створення в Україні гнучкої та стійкої системи врегулювання локальних та загальних інтересів шляхом:

- реформи адміністративно-територіального поділу держави;
- визначення ієрархії, статусу регіонів за нормами європейського міжнародного права;
- формування ієрархії органів регіонального самоврядування з урахуванням регіональної специфіки (як використання головних принципів таких документів, як Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи);

- вироблення власне механізму дії інститутів на місцевому та регіональному рівнях, вироблення механізмів їх контролю.

Рівні публічного управління: центральний, регіональний, місцевий

В Україні багаторівневе управління видається можливим на наднаціональному, національному та регіональному, місцевому рівнях. При цьому його запровадження не збільшувати кількість суб'єктів управління, а навпаки, через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління покликане спрощувати систему управління, робити процес регіонального управління прозорим і таким, що легко піддається контролю громадянського суспільства.



Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди ЄС.

Роль центрального уряду, є головною і все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур, сприяють регіональним ініціативам і є поза впливом політичних інтересів і інтересів окремих органів влади.



Рівні, які зв'язуються багаторівневим управлінням, слід розглядати як територіальні (наднаціональний, національний, субнаціональний), кожен з яких функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначеної виборцями, зацікавленими у виконанні певним рівнем конкретних функцій, закладених в сферу його повноважень. Проблеми, що виникають на різних рівнях, мають об'єктивний (захист цілісності сфери повноважень) і суб'єктивний (забезпечення цілісності з точки зору законності, згоди і підзвітності) характер.

«Хартія багаторівневого управління» є документом, який визначає поняття та зміст багаторівневого управління. Саме вона визначає три складових виміри політики багаторівневого управління – політична мобілізація, розвиток політичних цілей, інституційний характер. Децентралізоване багаторівневе управління надає змогу частково вирішити проблеми вразливості конкретних регіонів, оскільки базується на демократичних процедурах прийняття рішень на різних рівнях:

Зміст багаторівневого управління залежить від змісту поняття «рівень». У цьому випадку можливі три різні підходи трактування сутності багаторівневого управління :

- елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС;
- елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів;
- найбільш показово багаторівневе управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях.

Зокрема, у спробах визначити теоретичну конструкцію, в якій будуються реальні міждержавні відносини, наприклад, у сфері політики інтеграції, було визначено два ідеальні типи багаторівневого управління – тип I і тип II.

У визначенні цих типів науковці виходили з розвитку системи публічного управління і появи нових форм стосунків між різними рівнями влади, які спочатку створювалися ієрархічно впорядкованими або вбудованими один в одного (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Ідеальні типи багаторівневого управління

I тип багаторівневого управління	II тип багаторівневого управління
Сутнісні характеристики	
Нагадує традиційну федеральну систему, яка встановлює стійкий розподіл повноважень між обмеженим числом рівнів влади на територіях, що знаходяться в підвідомчості органам влади і що мають властивість взаємовиключного членства	Пов'язаний із вузькоспрямованою сферою повноважень, що змінюються, і поєднаним членством. Аналоги цього типу важко знайти в традиційних політичних і державних системах.
Роль головних акторів	
Актори обмежені у рамках стабільної і впорядкованої системи публічного управління і можуть лише висловлювати своє бажання до певних дій.	Передбачається вільний рух акторів по численних і часто незв'язаних рівнях і підсистемах публічного управління.
Механізми забезпечення законності	
Походить від процедур, за допомогою яких регулюється їх функціонування (правила, ролі та норми).	Оскільки ці структури існують у своєрідному конституціональному вакуумі», вони повинні покладатися на силу міжособових стосунків для безперервного існування.

Максимальна ефективність функціонування	
Управління в національних політичних системах є переважаючим способом управління. Крім того, в процесі державного будівництва затвердилась винятковість сфери повноважень національних центрів порівняно з «потенційними національними центрами», що конкурують з ними, і це призвело до створення ієрархічно впорядкованої системи багатofункціональних органів влади.	Ефективний в тих випадках, коли є необхідність в спеціалізованому державному органі для вирішення проблем, які не в змозі вирішити структури I типу, наприклад, на міжнародній арені або, коли є певні функціональні проблеми в управлінні.
Публічні органи в моделі (з точки зору їх формальних повноважень)	
Є урядом для співтовариства громадян. Вони вбудовані в політичний процес, сфокусований на вираженні і розподілі суспільних цінностей. Існує інфраструктура демократичного правління обраними представниками, яка забезпечує символічні та матеріальні засоби для забезпечення законності, згоди і підзвітності.	В основному базуються на укладанні суспільних домовленостей, маючи властивості, які призводять до закріплення демократії.

Тобто, можна стверджувати, що в сучасних державах управління типу II зазвичай співіснує з управлінням типу I і певним чином «вбудоване в нього», при цьому перетинаються і їх сфери повноважень, тому ми маємо справу з «поліцентричним управлінням».

У цьому випадку можуть виникати різні проблеми, пов'язані з цілісністю сфери повноважень (причому вони можуть виникнути як «згори», так і «знизу»), коли з метою підвищення ефективності вирішення політичних питань модифікується сфера повноважень органів, за ієрархією головних або підпорядкованих даному, без урахування сфери повноважень даного органу.

Така ситуація супроводжується процесами інтеграції або делегування повноважень та процесами агрегації. У зв'язку з цим, порушення меж сфери повноважень істотно мотивує людей, що працюють у рамках цієї сфери, до перегляду існуючих моделей публічного управління. До того ж, проблеми можуть виникати у тому разі, коли порушуються межі сфери повноважень одного органу іншим, що стоїть на такому ж рівні ієрархії.

Таким чином, тоді як концептуальні відмінності між типом I і типом II зрозумілі та детально описані в літературі, менш зрозумілими залишаються конкретні засоби регулювання меж повноважень (процеси) і побудови інститутів для їх регулювання (структури). Отже, система публічного управління будується, виходячи із системи адміністративно-територіального устрою держави. Запровадження децентралізації передбачає системні зміни у державні управлінні, що супроводжуються процесами укрупнення

територіальних громад, зміною функцій в управлінні на рівні району та області. Зокрема, запроваджується новий підхід до територіального поділу: виділяється мікрорегіон, регіон та макрорегіон в системі державного управління регіональним розвитком в Україні.

Багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо.

На рисунку відображено модель механізму взаємодії значної кількості суб'єктів багаторівневого врядування різних рівнів:

- центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування;
- закладів освіти, культури;
- охорони здоров'я, підприємств;
- громадських організацій;
- зарубіжних структур;
- окремих громадян та експертів.

Причому, розвиток регіонів забезпечується завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній їх взаємодії.



Рис. 1 Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального врядування (за І. Дегтярьовою).

Отже, багаторівневе врядування здійснюється через налагоджену вертикально-горизонтальну взаємодію. Наприклад, коли на національному рівні уряд вирішує розмежувати компетенції за певні питання, він має також уточнити роль і повноваження низки суб'єктів горизонтального рівня, а ті, у свою чергу, теж можуть встановлювати свої зв'язки і форми взаємодії, якщо вони не передбачені законодавством і не мають статус обов'язкових.

Багаторівневе регіональне управління передбачає забезпечення розвитку регіонів уповноваженими органами публічної влади наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів на основі їх партнерства та спільної відповідальності за досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації проектів, програм і стратегій.



Рис. 2 Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального управління (за І.Дегтярвою).

Важливим є той факт, що зв'язок та взаємодія із суб'єктами зовнішнього для системи регіонального середовища не менш важливі, ніж у моделі багаторівневого регіонального врядування, однак відповідальність за регіональний розвиток покладається більшою мірою на органи публічної влади.

Отже, спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування є налагоджена горизонтальна і вертикальна взаємодія (Табл. 1.3.).

Таблиця 1.3.

Специфіка вертикальної і горизонтальної взаємодії у моделях багаторівневого регіонального врядування та багаторівневого регіонального управління

Багаторівневе регіональне врядування	Багаторівневе регіональне управління
Взаємодія <i>(взаємний зв'язок між предметами, елементами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь)</i>	
забезпечує системну інтеграцію суб'єктів зовнішнього і внутрішнього середовищ системи регіонального управління, отже, охоплює ще й інші сторони (приватні, громадські), є складнішою й менш керованою.	передбачає взаємозв'язок у системі органів регіонального управління – між уповноваженими щодо розвитку регіонів органами публічної влади різних рівнів у їх спільних діях на основі чітко визначених спільних цілей
Вертикальна взаємодія	
зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий тощо)	Внутрішньосистемна взаємодія між суб'єктами системи регіонального управління національного, регіонального та місцевого рівнів рівня (уряд – органи державної влади; міністерства – державні структури тощо).
	Взаємодія із суб'єктами зовнішнього середовища регіонального управління.
Горизонтальна взаємодія	
охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо).	Внутрішньосистемна взаємодія між суб'єктами системи регіонального управління національного, регіонального та місцевого рівнів рівня. Угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами і Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого і регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів та сформовані з урахуванням наявних можливостей
	Взаємодія із суб'єктами зовнішнього середовища регіонального управління. Транскордонне співробітництво, міжнародні проекти.

В Україні, враховуючи реалії сучасного етапу державотворення, не може належним чином бути реалізована модель багаторівневого регіонального врядування, яка потребує високого рівня соціальної та політичної зрілості громадян та суспільних інститутів, усвідомлення ними своєї ролі у забезпеченні розвитку регіонів та готовності безпосередньо взяти участь у відповідних

процесах. Адже процес багаторівневого регіонального врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні ініціативи, при цьому будь-який суб'єкт може ініціювати вирішення значущих для регіону завдань, брати участь в організації їх виконання, координації відповідної діяльності тощо. Суб'єктом може бути, наприклад, громадська організація або навіть окрема особа.



На формування концептуальних засад багаторівневого управління регіональним розвитком в Україні вплинули:

- *практика діяльності інституцій ЄС, їх взаємодія з інституціями держав-членів ЄС;*
- *концепція багаторівневого управління;*
- *концепція політичних мереж;*
- *концепція Європейського адміністративного простору.*

Сьогодення України характеризується ж лише початком процесу формування громадянського суспільства, складною політичною та економічною ситуацією, низьким рівнем довіри суспільства до органів влади тощо. А умовами для становлення багаторівневого регіонального врядування в державі є:

- прозорість діяльності органів регіонального управління;
- реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі у розробці та реалізації політики регіонального розвитку;
- переоцінка цілей та завдань щодо регіонального розвитку відповідно до ознак конкретності, актуальності та реалістичності;
- виявлення та анулювання програми, які не фінансуються, але потребують адміністрування;
- якісне інформування населення регіонів про стан, тенденції, політику розвитку регіонів та роль кожного окремо взятого громадянина в цьому процесі, щоб забезпечувати не просто поінформованість громадян, а зміну поведінки учасників регіонального розвитку - переважно з об'єктів, а не суб'єктів.

Модель багаторівневого регіонального управління є виправдано-доцільною в умовах політичної і соціально-економічної нестабільності та недостатньої готовності суспільства брати участь у виробленні та реалізації політики на засадах партнерства і співвідповідальності, тобто в умовах сучасної України.

Ефективне багаторівневе регіональне управління передбачає наявність таких передумов, як:

- знання про переваги міжрівневого партнерства та інституційної взаємодії;
- спонукальні мотиви та дії органів регіонального управління та їх посадових осіб у напрямі спільного з іншими органами влади розв'язання проблем регіонального розвитку;

- комунікативна компетентність, а також обізнаність про складові і принципи суб'єкт-суб'єктного владного партнерства;
- спеціальні управлінські механізми, інструменти, технології, сформовані для збалансування інтересів у системі регіонального управління та об'єднання їхніх зусиль у певних напрямках;
- позитивний досвід формальних та неформальних відносин між представниками органів регіонального управління;
- спільна налагоджена система для обміну знаннями й інформацією з питань регіонального управління та розвитку;
- достатній рівень довіри між органами регіонального управління для їх спільних дій (базується переважно на попередньому досвіді взаємодії).

Умови для становлення

багаторівневого регіонального врядування в Україні:

- **прозорість діяльності органів регіонального управління;**
- **реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі у розробці та реалізації політики регіонального розвитку;**
- **переоцінка цілей та завдань щодо регіонального розвитку відповідно до ознак конкретності, актуальності та реалістичності;**
- **виявлення та анулювання програми, які не фінансуються, але потребують адміністрування;**
- **якісне інформування населення регіонів про стан, тенденції, політику розвитку регіонів та роль кожного окремо взятого громадянина в цьому процесі, з метою поінформованості та зміни поведінки учасників регіонального розвитку**



Важливим елементом багаторівневої системи управління регіональним розвитком є консенсус із розробки політичних стратегій, орієнтованих на вирішення проблем шляхом взаємодії та комунікації. У цьому аспекті є важливими методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

На сьогодні взаємовідносини між державою та інститутами громадського суспільства демонструють відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Саме тому сучасна управлінська тенденція потребує оптимізації встановлення взаємодії між державою та громадянським суспільством.



Контрольні питання:

1. Дайте визначення понять «багаторівневе врядування» та «багаторівневе управління», «глобальне врядування», «європейське врядування» та вкажіть на відмінності у їх розумінні.
2. Якими показниками вимірюється якість врядування?
3. Якими є наслідки поганого врядування для розвитку країни?
4. Як слід розглядати рівні, які зв'язуються багаторівневим управлінням?
5. Охарактеризуйте рівні та взаємодії багаторівневого європейського управління.
6. Охарактеризуйте рівні та взаємодії багаторівневого врядування.
7. Вкажіть які принципи є базовими для реформи європейського врядування
8. Охарактеризуйте інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління в ЄС.
9. Вкажіть ознаки багаторівневого європейського управління
10. В чому полягають особливості інституційної моделі врядування в ЄС?
11. Визначте відмінності між механізмами взаємодії багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування
12. Що є спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування
13. Що впливає на формування концептуальних засад багаторівневого управління регіональним розвитком в Україні?
14. Визначте основні тенденції розвитку багаторівневого управління на регіональному рівні
15. Вкажіть умови для становлення багаторівневого регіонального врядування в Україні
16. Європейське врядування та Українські перспективи.



Рекомендовані джерела:

1. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л.Прокопенко, О.М.Рудік, І.Д.Шумляєва, Н.М.Рудік. – ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.134 – 208
2. Дегтярьова І. О. Багаторівневе регіональне врядування та багаторівневе регіональне управління: аналіз співвідношення сутнісних характеристик / І. О. Дегтярьова // Держава та регіони. – 2016. – № 2 (48). – Серія: Державне управління. – С. 124-129. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Es9gcPYAAAAJ&hl=uk>
3. Киричук О. Особливості багаторівневого (мережевого) управління ЄС: роль міжурядових агентств / О.Киричук // Ефективність державного управління. – Харків, 2012. – Вип. 32. – С. 46 – 58

4. Котковський В.Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики / В.Котковський // Публічне управління в Україні: стратегія реформ – зб. наук.-практ. конф. – ХарРІДУ. – 30 вересня 2015 р. : Режим доступу : <http://kbiuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/index.html> - Заголовок з екрану

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8. (Відповідні статті)

6. Рудік О.М. Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС EU Policymaking and Decision-making: Навч. посібник / За загальною ред. М.Бойцуна, О.Рудіка, Я.Мудрого. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 276 с.

§ 1.3 Концептуальні ідеї, наукові підходи, школи та сучасні теорії управління суспільством і державою



Ключові слова: демократичне врядування; нова інституціональна теорія; концепція політичних (соціальних) мереж; «New public Management»; «Governance»; «Conception of Democratic Governance»; Neo-Weberian State (NWS); концепція спроможності держави; школа наукового управління; адміністративна або класична школа; школа «людських відносин»; раціональна бюрократія Макса Вебера; школа поведінкових наук (біхевіористична); емпірична школа (кількісний підхід); школа соціальних систем; нова школа; українська політична та філософська думка.

План викладу:

1. Джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки: світові наукові школи управління
2. Державно-управлінська проблематика в українській політичній і філософській думці.
3. Сучасні теорії і концепції публічного управління, їх переосмислення з урахуванням визначених пріоритетів розвитку держави

Джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки: світові наукові школи управління

Становлення теорії державного управління відбувалося в контексті розвитку загальної управлінської думки. Оскільки управління є невід'ємною рисою суспільства, воно і як універсальна теорія існує віддавна. Потужний імпульс осмисленню управління суспільними процесами дав розвиток античної демократії, яка зародилася у Стародавній Греції. Пізніше управлінська думка переживає період застою. Новий поштовх для розвитку теорії управління дає активізація суспільного життя в Європі та Північній Америці в XVII – на початку XVIII століть.

Виникнення теорії державного управління зазвичай пов'язують з науковим напрямом, що сформувався у XVIII ст. в Австрії і Німеччині. Там читали тоді в університетах курс «камеральних» наук, або іншими словами – цикл адміністративних і економічних дисциплін. *Камералістика* вивчала структуру адміністративних служб, а також шляхи і засоби поліпшення їх роботи.

У кінці XIX ст. розпочинається бурхливий розвиток політичної науки і камералістика занепадає. У цей час епіцентр державно-управлінської думки переміщується до США. Засновником науки державного управління вважають двадцять восьмого президента США В. Вільсона (1856 – 1924 рр.).

Основні положення концепції В. Вільсона були викладені ним у статті «Вивчення адміністрації» (1887). Приводом для неї було прийняття закону Пендлтона (1883), що поклав початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби (civil service).

В. Вільсон акцентував увагу на необхідності вивчення урядових установ як апарату управління незалежно від політики. Він розробив модель адміністративної ефективності, пропонуючи використати у державному управлінні методи менеджменту в бізнесі. Ним обґрунтовано необхідність високого професіоналізму в державній адміністрації, можливість створення адміністрацією сукупності управлінських інструментів, які можуть бути використані для будь-яких суспільних цілей.

В. Вільсон і Ф. Дж. Гуднау (перший президент американської асоціації політичної науки) вважали, що законодавство і політичне керівництво визначають основні напрями діяльності адміністрації. Остання ж, реалізуючи політичні рішення і виконуючи закони, підтверджує (демонструє) можливість виконання цих рішень і законів, їх мудрість. Адміністратори не повинні втручатися в політику. Вони лише мають виконувати вказівки, надані політиками. Водночас демократія передбачає контроль з боку політиків за діяльністю адміністраторів.

Німецький соціолог М. Вебер (1864 – 1920) першим здійснив систематизований аналіз державної бюрократії. Свою теорію бюрократії він створює у рамках більш загальної теорії влади («Держава і суспільство», 1921 р.). М. Вебер вважав ідеальним державне управління, побудоване на жорстких принципах бюрократичної ієрархії. В його розумінні, прийняття рішень, боротьба, пристрасті – стихія політика. Політик повинен брати на себе відповідальність за наслідки відданих наказів. Чиновник відповідає за їх компетентне виконання.

М. Вебер особливо переймався проблемами організації управління (уряду). Він ґрунтовно вивчав розвиток єдиної державної служби в тогочасній Німеччині, визнавав її потенціал як інструмент уряду, працював над проблемою її використання з метою посилення демократичної відповідальності. Концепція раціональної бюрократії М. Вебера передбачає:

- безперервну, пов'язану правилами, роботу «управлінського штабу»;
- професійну компетенцію бюрократичного апарату, яка включає:
- об'єктивно розмежовану (через поділ праці) сферу посадових обов'язків;

- добір необхідних для цього керівництва та персоналу;
- розподіл між керівництвом і персоналом припустимих засобів примусу та можливостей їхнього застосування;
- наявність чиновницької ієрархії, тобто улаштування постійних органів контролю та нагляду за кожним органом влади з правом апеляції чи скарги підлеглих на своїх керівників;
- загальновизнані «правила», що можуть бути технічними організаційними правилами або загальновизнаними нормами;
- повне відчуження персоналу управління від засобів управління;
- недопущення особистого «присвоєння» місця служби;
- необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень.

Принципи Макса Вебера конкретизують засади концепції раціональної бюрократії і не втратили своєї актуальності з плином часу. Їх дотримання в діяльності органів публічної влади потребує: чіткого розподілу праці, що приводить до появи висококваліфікованих спеціалістів; наявності ієрархічності рівнів управління, взаємозв'язків системи узагальнених формальних правил та стандартів. А також формальної знеособленості ролі офіційної особи, що надає змогу знизити ефект суб'єктивних помилок, та прийняття на роботу у суворій відповідності до кваліфікаційних вимог.



В. Вільсон, Ф. Дж. Гуднау, М. Вебер справили значний вплив на розвиток теорії державного управління. Ідеї, що були розроблені у їх працях, можна звести до двох основоположних: вивчення з наукових позицій адміністрації є центральним завданням для здійснення реформ державного управління; державний апарат має бути в основному поза політикою: адміністратори не повинні втручатися в політику, вони лише мають виконувати вказівки, надані політиками; водночас демократія передбачає контроль з боку політиків за діяльністю адміністраторів.

Багато дослідників слушно стверджують, що саме поява праць цих вчених засвідчила початок розвитку теорії державного управління як самостійного наукового напрямку. Відправною ж точкою розвитку сучасного управління як науки вважається 1866 рік. Саме в цьому році американський бізнесмен Г. Таун виступив на зборах Американського товариства інженерів-механіків з доповіддю «Інженер як економіст», в якій вперше йшлося про необхідність управління як професійної спеціалізації та наукової дисципліни. Подальший розвиток наука управління отримує в працях представників різних шкіл науки управління, основні з яких розглядаються нижче.

Здебільшого виділяють сім шкіл управлінської думки, що сформувалися впродовж усієї історії:

- школу наукового управління;
- адміністративну або класичну школу;

- школу «людських відносин»;
- школу поведінкових наук (біхевіористичну);
- емпіричну школу (кількісний підхід);
- школу соціальних систем;
- нову школу (охоплює ряд напрямів в сучасній управлінській думці).

Розглянемо їх більш детально.



Школа наукового управління (Ф.Тейлор, Г.Емерсон, Г.Форд, ін.). Основний акцент робиться на управлінні безпосереднім виробництвом, окремими виробничими операціями та їх ефективністю. Зокрема, Г.Форд розробив теорію управління якістю, застосував стандартизацію та уніфікацію (впровадив абсолютний розподіл праці на конвеєрі), надавав чимало уваги охороні праці та створенню нормальних умов праці, встановив 8-годинний робочий день та мінімальний рівень оплати праці. Він більше тяжів до практики, і був противником надлишкового захоплення організаційними схемами та структурами (праця «Терор машин»).

В рамках даної школи було вперше сформульовано чотири основні риси наукової організації праці:

- адміністрація бере на себе вироблення наукового фундаменту для кожної окремої дії у всіх різновидах праці, що існують на підприємстві;
- адміністрація здійснює на підставі науково встановлених принципів добір працівників, а потім навчає та розвиває здатності кожного працівника;
- адміністрація здійснює довірливе співробітництво з працівниками з метою досягнення відповідності принципів окремих галузей виробництва науковим принципам;
- здійснюється майже рівномірний розподіл праці та відповідальності між адміністрацією підприємства та працівниками.



Адміністративна або класична школа (М. Вебер, А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі, ін.). Основна ідея: система управління (державного у т.ч.) – це регламентована ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функцій для кожної посадової категорії. А. Файоль розподілив весь процес управління на п'ять основних функцій: планування, організація, підбір і розстановка кадрів, керівництво (мотивація), контроль. На базі його вчення було сформульовано і поняття організаційної структури, елементи якої представляють систему взаємозв'язків, серію безперервних взаємопов'язаних дій – функції управління.

Розроблені А.Файолем принципи управління слід визнати самостійним результатом науки управління, «адміністрування»: розподіл праці, повноваження та відповідальність, дисципліна, єдиноначалля, єдність напрямків, підпорядкування особистих інтересів загальним, винагорода

персоналу, централізація, скалярний ланцюг, порядок, справедливість, стабільність робочого місця для персоналу, ініціатива, корпоративний дух. Система із 14 положень – принципів є не просто гнучкою, але й допускає можливість введення нових положень. Саме тому переважна більшість з них і досі є актуальними. Не випадково американці називають француза А.Файоля батьком менеджменту. Також Л. Урвік сформулював принципи побудови формальної організації, до яких належать:

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



«Школа людських відносин» або неокласична школа (Е. Мейо, У. Мерфі, М. Фоллет, ін.). Принципове положення: людські відносини як основний елемент ефективності організації. Головна увага приділялася аналізу психологічних факторів, що сприяють підвищенню продуктивності праці (сфера управління персоналом, міжособистісні стосунки).

Грунтуючись на своїх дослідженнях і висновках, науковці школи «людських відносин» вважали, що якщо керівник піклується про своїх підлеглих, то рівень задоволення останніх своєю працею має збільшуватися, а це, у свою чергу, позитивно позначиться на продуктивності праці. Серед рекомендацій цієї школи також надання працівникам більш широких можливостей спілкуватися на роботі, консультування з ними, вивчення їхніх потреб.



Біхевіористична школа (К. Арджирис, Р. Лайкерт, Дж. Стіглер, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг). Якщо школа «людських відносин» концентрувала свою увагу переважно на методах налагодження міжособистісних стосунків, то біхевіористична школа зосереджувалась на наданні допомоги працівнику в усвідомленні своїх можливостей. Саме на це мають спрямовуватися зусилля керівника.

Головна мета даної школи – підвищення ефективності діяльності організації шляхом раціонального використання людського фактору. А основною тезою було те, що правильне застосування наук про поведінку завжди буде сприяти підвищенню ефективності як окремого працівника, так організації в цілому. Однак недоліком біхевіористів було те, що вони не враховували специфіку різних ситуацій, намагаючись виробити універсальні підходи.



Емпірична школа (П. Друкер, Р. Девіс, Д. Міллер). На думку представників цієї школи, основне завдання науковців у галузі

управління – отримання, обробка і аналіз практичних даних та розробка на цій підставі прикладних рекомендацій для керівників.

Вони стверджували, що праця управлінця характеризується двома особливостями:

- управлінець повинен створити дійсну єдність з розрізнених ресурсів;
- кожне управлінське рішення і дія повинні орієнтуватися на довгострокові перспективи розвитку організації.



Школа «гнучких» (соціальних) систем (Д. Марч, Г. Саймон, А. Етционі). В даній школі працівник розглядається як соціальна орієнтована істота, потреби якої впливають на середовище в організації, у свою чергу середовище здійснює зворотній вплив на працівника.

Представники цієї школи розглядають людину в соціальній групі як один із множини взаємозалежних факторів у складному комплексі соціальних відносин організації. При цьому вважається, що потреби працівника і потреби організації не співпадають, звідси виникають конфлікти, які закладені в самій сутності організації.

Велика увага надавалась аналізу частин організації як системи та взаємодії між ними. Даними частинами є індивіди, групи та групові відносини, які зв'язані організаційними формальними і неформальними структурами, каналами комунікацій і процесами прийняття рішень.



Нова школа (Р. Люс, Д. Форстер, А. Голдберг). Розвитку положень цієї школи сприяла поява кібернетики та дослідження операцій, що призвело до побудови математичних моделей для управління запасами, розподілу ресурсів, масового обслуговування, вибору стратегії в умовах невизначеності тощо.

В рамках нової школи виникла також теорія управлінських рішень, яка в нинішній час розробляє методи математичного моделювання процесів вироблення рішень в колективах; алгоритми вироблення оптимальних рішень із застосуванням теорії статистики та теорії ігор; кількісні прикладні й абстрактні математичні моделі економічних явищ (моделі балансу витрат і випуску продукції, моделі прогнозування науково-технічного і економічного розвитку тощо).

Також для формування в межах загальної теорії управління на пряму державне управління важливу роль відіграли праці А. Маслоу, У.Оучі, Л. Лайкрета (*школа поведінкових наук*), В. Парето, Н. Вінера, Л. Канторовича (*кількісний підхід*), О. Богданова, Л. Берталанфі, І Пригожина, М. Месаровича (*школа соціальних систем або системний підхід*), К. Левіна, Т.Шібутані (*ситуативний підхід*).

Загалом після Другої світової війни настає період, що отримав назву періоду «критичної самооцінки» (Г. Саймон, Д. Смітцберг, В. Томпсон, Д. Істон, ін.) і характеризувався певним поєднанням напрацювань попередніх і наступних шкіл. Стверджується, що управління обумовлюється передусім політичною владою. Базовими для державного управління визначаються взаємовідносини між адміністрацією і демократією.



Основним надбанням цього періоду стали: 1) методологічне обґрунтування ідеї щодо процесу прийняття рішень як найбільш важливої проблеми державної адміністрації у порівнянні з пошуком кращої організаційної структури; 2) пояснення реального функціонування адміністративних служб за допомогою аналізу поведінки працюючих у них індивідів і груп; 3) обґрунтування необхідності використання статистичних методів у роботі адміністративних служб та ін.

Якщо узагальнити розвиток управлінської думки, то можна визначити декілька його етапів (орієнтовно).

I етап (кінець XIX – початок XX ст.). **Започаткування розвитку наукових засад управління** (перенесення ідей інженерних наук в управління). Його основні характеристики: пристосування специфіки фізичної праці до рівня можливостей працівників; використання методів спостереження, заміру часу, аналізу; проектування раціонального складу операцій фізичної праці; встановлення виробничих стандартів – норми часу та виробітку; стимулювання підвищення продуктивності праці; реалізація наукового підходу до добору, навчання та тренування робітників; розподіл відповідальності за результати праці між керівниками та робітниками.

II етап (1920 – 1950 рр.). **Перші самостійні кроки науки адміністрування** (розробка принципів управління). Його основні характеристики: формалізація опису праці управлінського персоналу в організаціях; розподіл праці за функціями: планування, організація, керівництво, координація, контроль; побудова «формальних» організаційних структур лінійно-функціонального типу; розподіл повноважень і відповідальності; досягнення необхідної пропорції між централізацією та децентралізацією; забезпечення безперервного ланцюга команд і комунікацій; одержання працівниками справедливої винагороди за свою працю; підпорядкованість особистих інтересів загальноорганізаційним.

III етап (1930 – 1950 рр.). **Управління організаціями як соціальними системами** (використання досягнень соціології та психології). Його основні характеристики: зосередження уваги на людських взаєминах; дослідження поведінки людей в організаціях; розгляд колективу як особливої соціальної групи; ставлення до міжособистісних відносин як до фактора зростання продуктивності; визнання впливовості неформальних організацій; розвиток теорії лідерства; класифікація потреб людини.

IV етап (1950 – 1960 рр.). **Розвиток кількісних методів обґрунтування управлінських рішень** (використання математичних методів і обчислювальної техніки). Його основні характеристики: моделювання процесів діяльності організацій; впровадження економіко-математичних методів з використанням кількісних характеристик факторів, що впливають на кінцеві результати; розвиток інформаційних систем; використання системного і ситуаційного підходів у прийнятті рішень; застосування комп'ютерної техніки, створення умов для вирішення багатокритеріальних задач; оптимізація використання ресурсів організації.

V етап (1970 – 1980 рр.) **Управління організаціями як відкритими системами** (розвиток адаптивних властивостей). Його основні характеристики: відмова від управлінського раціоналізму, заснованого на використанні переважно внутрішніх чинників досягнення успіху; переорієнтація уваги на зовнішнє середовище; пристосування внутрішнього середовища до змін в оточенні; дослідження факторів і змінних зовнішнього середовища безпосереднього та опосередкованого впливу на організацію; використання в управлінні теорії систем; поширення застосування ситуаційного підходу; розробка стратегії розвитку організації з метою упередження небезпек і використання можливостей як зовнішнього, так і внутрішнього походження.

VI етап (1980 – 1990 рр.). **Усвідомлення значення організаційної культури** (використання її як важливого інструменту управління). Його основні характеристики: наявність в усіх працівників організації загальних цілей та зацікавленості щодо їх досягнення; колегіальність у прийнятті рішень (робота командою); вироблення загальних цінностей колективу; гідне обслуговування клієнтів; додержання принципів управлінської етики; упровадження заходів щодо підвищення рівня естетичної культури; реалізація принципів правової культури управління; дотримання правил щодо манери поведінки та одягу; забезпечення реалізації елементів культури в роботі керівників; формування привабливого іміджу організації та виховання почуття гордості у її працівників.

VII етап (кінець ХХ – початок ХХІ ст.). **Сучасні тенденції розвитку управління**. Його основні характеристики: прискорення темпів науково-технічного прогресу та їх вплив на вдосконалення матеріально-технічної бази виготовлення товарів і надання послуг; посилення уваги до організаційної культури; розвиток форм демократизації управління; використання ситуаційного підходу, що зумовлюється необхідністю реакції на зовнішні зміни; управління за концепцією маркетингу; орієнтація на людей і задоволення їх потреб; використання соціально-психологічних чинників економічного зростання; перехід до стратегічного управління, нарощування управлінського потенціалу; визнання соціальної відповідальності менеджменту; інтернаціоналізація теорії і практики публічного управління.

Державно-управлінська проблематика в українській політичній і філософській думці

Біля витоків суспільно-політичної і управлінської думки, науки про державу стояли такі видатні вітчизняні мислителі, державні і громадські діячі,

як С. Оріховський, Б. Хмельницький, П. Орлик, ін. Акумулювавши найцінніші надбання вітчизняної і світової гуманістичної думки, вони сформулювали відповіді на суспільні виклики, що не втратили актуальності і на сучасному етапі національного державотворення.

Одне з центральних місць у творчості Станіслава Оріховського (1515 – бл. 1567), найвизначнішої постаті серед східнослов'янських гуманістів епохи Відродження, якого у Західній Європі називали «рутенським» (українським) Демосфеном і порівнювали з Цицероном, відводилося обґрунтуванню найбільш доцільного політичного й державного устрою. Богдан Хмельницький (1595–1657) вперше в історії політичної думки України не лише сформулював ідею створення власної незалежної держави, а й зробив реальну спробу реалізувати її. Пилип Орлик (1672–1742) був автором (у деяких джерелах – *співавтором*) одного з найвидатніших політико-правових документів початку XVIII-го століття, що визначив демократичні засади розбудови держави і її механізмів, відомого як «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» або «Конституція Пилипа Орлика».



Конституція Пилипа Орлика – це втілена в мову правових норм філософія й ідеологія «суспільного договору», а саме: договір між генеральною старшиною і Військом Запорозьким, з одного боку, та новообраним гетьманом – з іншого, про державний устрій України після звільнення її від московського підданства. За Конституцією Гетьман України та його наступники мали б радитися з ними «про цілісність батьківщини, про її загальне добро й про всі публічні справи». До роботи Ради мали також залучатися послы Запорозького Низового війська. Тобто, було окреслено контури такого собі козацького парламенту, що регулярно засідав (на Різдво, Воскресіння та Покрову) і мав законодавчу владу.

Тобто, Конституція закріплювала верховенство влади українського народу, що виражалось у непорушності трьох її складових частин:

- *законодавчої влади* – в особі виборної Генеральної ради, що мала скликатися тричі на рік;
- *виконавчої влади* – в особі Гетьмана і його уряду, обмежених у діях законом;
- *судової влади* – в особі незалежного суду й підлеглої йому системи судів.

Конституція гарантувала недоторканість і непорушність отриманих Києвом, іншими містами законів і привілеїв (*Магдебурзького права*). Вона намітила шляхи розбудови в Україні нового, демократичного устрою і правової держави, передбачивши:

- обмеження влади гетьмана «публічною радою» Генеральної старшини, полковників і генеральних радників – козаків від кожного полку;
- заборону таємної дипломатії;
- відповідальність Гетьмана за порушення встановлених порядків і недопущення утиску простого люду;

- обов'язок Гетьмана захищати “рядовий і простий народ” від незаконних податків, утисків і вимог старшини;
- недоторканість особи, її відповідальність тільки перед судом.

Конституція визначала *механізми*:

- виборності посадових осіб з наступним затвердженням їх Гетьманом;
- субординації і підзвітності посадових осіб;
- прозорості і контролю діяльності адміністрації на усіх рівнях;
- відповідальності посадових осіб під присягою на вірність батьківщині, на чесну відданість Гетьману, за виконання обов'язків своєї служби;
- взаємної довіри і шанобливої поваги між Гетьманом і старшиною, полковниками, генеральними радниками;
- запобігання негативного впливу на урядування таких факторів, як родинні зв'язки, особисті уподобання, інше.

«Пакти й конституція законів та вольностей Війська Запорозького» були складені під помітним впливом запорізького козацтва, яке давно виступало за обмеження влади козацької старшини, розширення політичних і соціально-економічних прав нижчих верств населення.

Конституція Пилипа Орлика так і не набрала чинності (окремі науковці вважають, що певний час вона усе-таки діяла на Правобережній Україні). Однак вона переконливо демонструє, наскільки значимою, передусім своїми ідеалами, є вітчизняна традиція державотворення.

Ідеї, які обґрунтовували і проповідували названі автори, сягають своїм корінням в епоху Київської Русі, пов'язані з іменами Іларіона (XI ст.) – першого руського митрополита Київської Русі, Київських князів-реформаторів, видатних політичних діячів насправді європейського масштабу: Володимира Великого (Святого) – (980–1015 рр.), Ярослава Мудрого (бл. 978–1054) і Володимира Мономаха (1053–1125).

Володимир Великий (Святий) – (980–1015 рр.). При ньому вперше на Русі виразно проявляється творча, будівнича роль держави. Сутність і зміст княжіння Володимира Великого відображено в його реформах.

Ярослав Мудрий – (1019 – 1054). «Руська правда» – збірник законів феодального права в період найвищого розквіту Київської Русі, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його синами. Це світський пам'ятник права, який мав величезне значення для подальшого розвитку українського, російського, білоруського, а почасти й литовського права.

Володимир Мономах – (1113 – 1125). Особливістю правління цього князя було прагнення уникати внутрішньої соціальної напруженості, завдяки чому він користувався повагою практично у всіх соціальних верств. «Статут» (правовий кодекс) Володимира Мономаха чітко визначав права і обов'язки як вільних, так і підневільних. Своєрідним заповітом урядовцям вважається його «Поучення» синам.



Григорій Сковорода (1722–1794) у своїй етико-гуманістичній концепції спеціально не окреслював свого суспільного ідеалу, в той же час він вважав, що такі проблеми, як рівність і свобода є проблемами природної відповідності. За Г. Сковородою, ідеальним мав би бути суспільний лад, який би спирався на компроміс. Шлях до цього ідеалу має пролягати не стільки через всебічний розвиток особи, скільки через самообмеження, самовідмову, аскетизм.

Упродовж XVIII–XIX ст. вітчизняна суспільно-політична думка розвивалася як в загальноєвропейському, так і загальноросійському контекстах.

В Росії, починаючи з введення Петром I знаменитої «Табелі про ранги», увага зосереджувалася на спробах підвищити традиційно низьку ефективність державного апарату. Цікавою у цьому плані є програма раціоналізації державної служби, запропонована М. Сперанським (1772–1839). Він обґрунтовував, зокрема, необхідність зламати систему вислуги років, закладену в «Табелі про ранги», і ввести освіту і професійні якості чиновника як критерії його професійного росту.

Найбільш цікаві та оригінальні ідеї з'являються в другій половині XIX - на початку XX ст. у працях представників так званої державної (державницької) школи (С. Соловйов, К. Кавелін, Б. Чичерін, О. Градовський, В. Сергієвич, В. Ключевський, П. Мілюков). Її основна теоретична проблема – співвідношення суспільства і держави в російській історії на різних її етапах. В рамках цієї школи була теоретично обґрунтована концепція закріпачення і розкріпачення державою різних верств населення.

Вагомий внесок у науку про державу і розбудову її механізмів українські автори зробили на межі XIX–XX ст. Насамперед це філософ й історик, видатний теоретик і методолог права, прихильник теорії правової держави Богдан Кістяківський (1868–1920 рр.). Розвиваючи класичну ідею солідаризму, він вважав завданням держави досягнення загального блага і справедливості. Згідно з ідеєю справедливості, кожній людині має бути гарантоване право на гідне існування. Необхідність створення соборної Української держави, її владних механізмів отримала теоретичне обґрунтування у працях політика і публіциста Ю. Бачинського (1870–1940). Проблеми історії і практики розбудови публічної влади в Україні знайшли ґрунтовне висвітлення у працях М. Грушевського (1866–1934), В. Винниченка (1880–1951), С. Дністрянського (1870–1935), М. Драгоманова (1841–1895), В. Липинського (1882–1931), інших відомих вчених і державних діячів того часу.

Відомий історик М. Костомаров (1817-1885) – один з ідеологів «Кирило-Мефодіївського товариства» вважав, що основою слов'янської федерації народів мав стати республіканський устрій, де влада буде виборною, змінною і підзвітною народним зборам. Водночас, М. Костомаров визначав хибі демократичного устрою, бо, навіть, демократія, вважав він, не дає гарантій перед свавіллям влади «багатьох царьків».

І. Франко (1856-1916) критикував лібералізм за формалізм у дотриманні права, не захоплювався він і марксистським баченням демократії. У статті «Що таке поступ?», критикуючи марксистську концепцію народної держави, він стверджував, що влада такої держави «налягала б страшенним тягарем на життя

кожного поодинокого чоловіка... Народна держава стала би величезною народною тюрмою».

В. Липинський (1882-1931 рр.) у доктрині, викладеній в книзі «Листи до братів-хліборобів» виступає прихильником ідеї спадкової монархії в особі гетьмана. Парламентаризм за однопалатної системи із загальним виборчим правом, в тлумаченні В. Липинського, є формою правління буржуазної демократії чужої за духом та інтересами соціальної спільноти хліборобів в аграрній країні. В. Липинський виходив із твердження, що жодна нація не починала і не могла почати свого існування з демократії. Виділивши три типи політичної влади, з яких він виводив стільки ж типів політичних режимів: демократичний, охлократичний та класократичний (аристократичний), В. Липинський зазначав, що демократичні нації можуть існувати лише на основі попереднього правління власних класократичних чи охлократичних аристократій.

Оскільки в національно-державницькому напрямку української політичної думки ХХ ст. основою став націоналізм, який започаткував М. Міхновський, а розвинув і абсолютизував Д. Донцов (1883-1873), розвиток традицій демократичного врядування в українській суспільно-політичній думці переживає певний занепад. Те ж саме стосується й тоталітарного СРСР, де не могло бути жодних легальних течій незалежної політичної думки, а всі опозиційні політичні ідеї зливалися в одне русло дисидентської публіцистики, що з'являється в Україні у 60-х роках.

Крім того, у другій половині ХІХ ст. – на початку ХХ ст. розробляються проекти конституцій, центральною ідеєю яких є федералізація Російської імперії і визначення статусу та засад України як її складової частини. Концентровано цей підхід знайшов відображення в конституційних проектах М. Драгоманова і М. Грушевського.

Ідеалом М. Драгоманова (1841-1895 рр.) стало поєднання національних та соціально-економічних інтересів у боротьбі за демократичну Україну. Бо істинний демократ повинен бути патріотом України, а істинний український патріот повинен бути демократом, вважав він. У своїх працях «Старі хартії вольностей» та «Лібералізм і земство в Росії» М. Драгоманов висвітлює ідеї свободи та проаналізував доктрину лібералізму. Він вважав, що лібералізм мав служити засобом у боротьбі за соціалістичний ідеал. Розподіл влади та парламентаризм були необхідними і важливими ознаками народної влади, яка мала першість перед політичною владою, зазначав М. Драгоманов. До переліку демократичних прав він включав право виборності, відкрите ведення державних справ, урахування інтересів меншості.



Конституційний проект М. Драгоманова (викладений у 1884 у роботі «Вільний союз – «Вільна спілка»). Саме людина для мислителя – основа основ соціального устрою, найвища цінність, гарантими прав якої може бути лише вільна самоврядна асоціація (громада).

... Найкраща форма політичного життя асоціації гармонійно розвинених особистостей в Україні – «громадівський соціалізм», «громадівська праця», які «мусять мати українську одержу».

Головна ідея конституційного проекту, розробленого Драгомановим, – перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію, де з українців створюється громада «Вільна спілка», що ставить за мету політичне, економічне і культурне звільнення не лише українського народу, а й «іншоплеменних колоній», які мешкають серед нього, шляхом поєднання інтересів різних національностей. Стрижневим завданням «Вільного союзу» є забезпечення політичних свобод, прав людини і громадянина, рівність усіх перед законом... Місцеве самоуправління складалося і общинного (сільського і міського), волосного, повітового й обласного і здійснювалося сходами або зібраннями виборних представників, яким підпорядковувалися всі посадові особи, за винятком суддів.

Повсякденне управління у селах мало здійснюватися виборними управами і виборною старшиною, а в містах (містечках), волостях, повітах і областях – думами, обраними на підставах загального виборчого права, й управами, сформованими вже самими думами.

Передбачалася широка компетенція общинних, волосних і повітових органів самоврядування: встановлення місцевих податків і зборів, керівництво поліцією, розверстка і розподіл прямих державних податків, завідування всіма справами громадського господарства, благоустрою (шляхи сполучення, публічні мешкання, пошта та ін.), добробуту (оздоровлення, продовольство, призріння, страхування, охорона майна), початкової і (за наявності коштів) середньої освіти.

Якщо ж вирішення деяких з означених питань було не під силу цим органам, то вони переходили до компетенції обласних дум та управ, які здійснювали нагляд ще й за загальним станом землеробства, лісів, промислів, заводів, фабрик, стежили за охороною природи і раціональним використанням природних ресурсів, інспектували публічне навчання, організували вищу освіту й наукові дослідження, попередньо розглядали проекти загальнодержавних фінансових закипів, а також проекти нормативних актів з питань місцевого життя, ін.

Конституція Драгоманова передбачала і створення щось подібного до установчої влади – *Державного собору* з членів обох дум та гласних, обраних додатково обласними думали у такій, кількості, щоб число членів Державної думи і новообраних депутатів дорівнювало кількості членів Державної думи. Виконавча влада зосереджувалась у руках Глави держави і призначених ним міністрів, відповідальних перед обома думами.

У проекті особливо підкреслювалася неприпустимість адміністративно-командних методів втручання вищих органів управління у компетенцію нижчих рівнів.

Таким чином, проголосивши свободу як головну мету, М. Драгоманов пропагував демократично організовану систему суспільства, в якому інтереси держави не суперечили б інтересам народів, котрі її населяють, та інтересам кожної людини. М. Драгоманов послідовно стверджував принцип демократизму не стільки поділом влади й парламентаризмом, скільки народним суверенітетом, первинністю влади народу над політичною владою, державою; акцентував увагу на правах людини, системі виборності й місцевого самоврядування.



Конституційний проект М. Грушевського (викладений вченим у травні 1905 у статті «Конституційне питання і українство в Росії»), базується на двох основних принципах: репрезентаційний уряд і широка національно-територіальна децентралізація.

Національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування мали б стати основними складовими частинами держави, а центральний парламент обирали б непрямо і він ділив би повноваження уряду з місцевими владами.

Проект конституції М. Грушевського віддзеркалював традиції розвитку української політико-правової думки ХІХ ст. і вплив кирило-мефодіївців, М. Драгоманова та ін., хто пропагував ідею федералізму. У проекті є пункт про повноваження і юридичну базу самоврядних областей. На думку вченого, кожна територія з одним мільйоном мешканців певної приналежності повинна мати право самоврядування з власним сеймом.

В останній частині статті М. Грушевський обговорює питання місцевого громадського самоврядування; на його думку російські губернії повинні бути скасовані і їх мало б замінити самоврядування на рівні повітів і волостей.

Проект конституції Української народної партії (УНП), першої української партії самостійницького характеру, проголошував суверенне право, яке належало народові, тобто всім разом громадянам УНР, і мало здійснюватися через Всенародні Збори України.



Конституція УНР. «Відновивши своє державне право як Українська Народна Республіка, – зазначалося у ст. 1 Основного Закону, – Україна для кращої оборони свого краю, для повнішого забезпечення права і охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною».

Територія УНР оголошувалася неподільною, і будь-які зміни її кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялися лише за згодою 2/3 членів Зборів, присутніх на засіданні. Принцип децентралізації відображався у наданні всім землян, волостям і громадам прав широкого самоврядування. Нації України могли об'єднуватись у національні союзи і впорядковувати свої культурні права.

Подвійне громадянство не допускалося. Кожен громадянин УНР мав змогу вийти з громадянства та власною заявою до уряду, але позбавити людину цих прав у примусовому порядку міг лише суд. Рівність громадян УНР проголошувалась у Конституції незалежною від статі, віри, національності, освіти, майнового і податкового становища. Заборонялося в офіційних актах і діловодстві вживати назви будь-яких титулів.

Конституція наголошувала, що всяка влада в УНР походить від народу, а верховним органом мали стати Всенародні Збори, які обиралися загальним, рівним, безпосереднім, таємним голосуванням на 3 роки з розрахунку 1 депутат від 100 тис. людності. Праця депутата оплачувалася, тобто парламент повинен був працювати на професійних засадах. Передбачався і достроковий розпуск Всенародних Зборів за письмовою вимогою 3 млн. виборців, дійсність підписів яких встановлювалася судами. Постанову про нові вибори приймали Збори, але проведення їх у тримісячний термін прокладалися на виконавчу владу. Збори вважалися повноважними за присутності більш як половини депутатів, а питання вирішеними за подачі за них звичайної більшості голосів від кількості присутніх. Щодо змін Конституції, то вимагалася кваліфікована більшість у 3/5 голосів присутніх.

Вищою виконавчою владою УНР проголошувалася Рада Народних Міністрів, що мала відати всіма справами, які залишалися поза межами діяльності установ місцевого самоврядування або стосувалися всієї України, координувати і контролювати діяльність місцевих установ, але не втручатися при цьому до їх компетенції, допомагати їм у випадках, коли вони про це просять. Уряд мав отримувати повноваження від Всенародних Зборів і звітувати лише перед ними.

Формування Ради Народних Міністрів покладалося на Голову Зборів за погодженням з Радою Старшин, а потім їх пропозиції виносилися на сесію, де остаточно вирішувалися питання про кількість членів кабінету і його компетенцію. Депутатські запити до уряду в цілому, її окремих міністрів могли подаватися через президію Зборів, а фракціями і групами депутатів числом не менше 15 – ще й вимоги та побажання. Всенародні Збори могли висловити недовіру уряду в цілому й окремим його членам. В такому разі останні мали скласти свої повноваження, а через добу Збори вже могли приступити до їх заміщення.

Третя влада – судова – в рамках цивільного, кримінального й адміністративного законодавства мала здійснюватися іменем Української Народної Республіки виключно судовими установами, рішення яких не могли змінювати ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним й усним.

Конституція УНР так і не встигла набрати чинності, оскільки день її прийняття став останнім днем існування Центральної Ради.



Період директорії. У вересні 1920 року Отто Ейхельман подав до конституційної комісії особистий проект Конституції. В основу проекту було покладено два принципи: народний суверенітет і федералізм. Влада в країні поділялася на п'ять гілок: установчу;

законодавчу; виконавчу; судову; контрольну. Україна мала бути поділена на самостійні політичні одиниці – землі. Тобто передбачався федеративний устрій з наданням автономних прав повітам і громадам.

Проект Отто Ейхельмана було відхилено. Окремі його фрагменти були використані в інших проектах.

Конституційні засади ЗУНР були визначені низкою законодавчих актів, найважливішим з яких був «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії» від 13 листопада 1918 року. Конституцію ЗУНР доповнювали інші закони:

- «Про тимчасову адміністрацію і організацію судів» (16 листопада 1918 р.), про злуку ЗУНР і УНР (3 січня 1919 р.);
- «Про відділ УНРади» (4 січня 1919 р.);
- «Про державну мову» (нею стала українська) (15 лютого 1919 р.);
- «Про виконання громадянських прав і обов'язків» (8 квітня 1919 р.);
- «Про сейм ЗУНР» (16 квітня 1919 р.);
- «Про передачу виконання всієї військової і цивільної влади «уповноваженому диктаторові» (9 липня 1919 р.) та ін.

На підставі конституційних законів верховна влада в ЗУНР належала Українській національній раді (УНР). Виконавча влада належала Державному секретаріату, який складався з президента Ради державних секретарів і окремих державних секретарів і був відповідальний перед УНР.

Конституційний характер мали деякі проекти державного-правового статусу територій ЗУНР, напрацьовані міжнародними й українськими фахівцями.

Наприкінці 1920 року на замовлення уряду ЗУНР відомий правник, професор С. Дністрянський підготував приватний проект Конституції ЗУНР.



За проектом С. Дністрянського, найвищим органом влади ЗУНР мала бути Народна палата, обрана на 4 роки на підставі загального, безпосереднього, рівного й пропорційного таємного голосування. Згідно з принципом самовизначення послів Народної палати розподілено на три національні курії: українську, польську та курію інших національностей. Важливі повноваження у законодавстві республіки були надані Народним зборам, Народній коморі та Президентові, обраному безпосередньо народом на 4 роки. Цивільними справами республіки мала керувати Рада держави (міністерства). Місцева влада зосереджувалася в окружних, повітових та громадських заступницьких органах, обраних на 4 роки.

Наприкінці проекту встановлено норми самовизначення народів ЗУНР. Кожній національності гарантувалися всі права (культура, автономія, школи, преса) та заступництво в усіх органах за формулою – 4:1:1 (4 українці, 1 поляк

та 1 представник іншої національності). Проект передбачав майбутнє об'єднання ЗУНР з Великою Україною на основі права народу на самовизначення.

З-поміж учених української діаспори почесне місце в розвитку ідеї демократизму в українській суспільно-політичній думці належить відомому історикові й політологові Івану Лисяку-Рудницькому (1919–1984), який у працях «Між історією і політикою», «Нариси з історії нової України» та інших творах учений послідовно відстоював самостійницьку ідею побудови незалежної української держави на засадах плюралістичної демократії і верховенства закону.

На початку ХХ ст. О. Богданов (Малиновський) (1873-1928 рр.) випередив деякі ідеї сучасної теорії систем. У своїй фундаментальній праці «Загальна організаційна наука (тектологія)» (1913-1917 рр.) він довів можливість високого рівня узагальнення різноманітних структурних відносин, що, у свою чергу, відкривало можливість використання кількісних методів при вирішенні організаційних завдань.

У філософському плані тектологія опирається на монізм. В своїй праці «Емпіріомонізм» О. Богданов багато розмірковує про значення ідей для підвищення соціальної енергії людей, плановірності та організованості людської діяльності. В майбутньому він бачив як наука, ідеологія, виробництво стануть єдиним цілим і людство, яке розподілилось на групи і класи, знову стане самим собою.



Вихідним пунктом Тектології є визнання необхідності підходу до вивчення будь-якого явища з точки зору його організації. Прийняти організаційну точку зору, писав О. О. Богданов, означає вивчати будь-яку систему з точки зору як відносин всіх її частин, так і цілого із середовищем, тобто з усіма зовнішніми системами. Закони організації систем є єдиними для будь-яких об'єктів, найрізноманітніші явища об'єднуються загальними структурними зв'язками і закономірностями: «... Структурні відносини можуть бути узагальнені до такої ж міри формальної чистоти схем, як у математики відносини величин, і на такій основі організаційні завдання можуть вирішуватися аналогічними математичним способами. Більш того, відносини кількісні я розглядаю як особливий тип структурних, і саму математику - як ту, що розвилася раніше, в силу особливих причин, гілка загальної організаційної науки: цим пояснюється велетенська практична сила математики як знаряддя організації життя».

Відповідно до організаційної точки зору світ розглядається О. О. Богдановим як такий, що знаходиться в безперервній зміні, в ньому немає нічого постійного, все зводиться до змін, дій та протидії. У результаті взаємодії елементів, що змінюються, спостерігач може виділити деякі типи комплексів, що розрізняються за ступенем їх організованості. Організований комплекс визначається в Тектології на основі принципу «ціле більше суми своїх частин»,

при цьому чим більше ціле відрізняється від суми самих частин, тим більше воно організовано. У неорганізованих комплексах ціле менше суми своїх частин. І нарешті, в нейтральних комплексах ціле дорівнює сумі своїх частин.

Тектологія в Богданова не є філософією. Більш того, слід зазначити, що автор намагався замінити філософію як таку своєю тектологією виходячи з наступних міркувань:

1. Все можна розглядати як системи, тобто елементи у певному типі зв'язку.
2. Якщо це так, то можна вивести деякі загальні закони.
3. Тоді філософія стає зайвою і замінюється загальною організаційною наукою.

Ряд сучасних українських і російських учених обґрунтовано вважають, що тектологія Богданова випередила кібернетику Норберта Вінера і загальну теорію систем Берталанфі. Так, через декілька десятиріч інший вчений Л. Берталанфі знаходить деякі його ідеї цікавими та спираючись на них розвиває загальну теорію систем, доводить актуальність праць О. О. Богданова та надає йому почесного статусу новатора в цій сфері. Окрім заслуг О.О. Богданова стосовно розробки загальної теорії систем він також проголосив ідею ізоморфізму різних організаційних структур, на якій ґрунтується як кібернетичний аналіз, так і вже згадувана теорія систем Л. фон Берталанфі. Ціла низка понять, що були розроблені в тектології («ланцюговий зв'язок», «закон найменших величин», «принцип мінімуму») виявилися правильними з кібернетичної точки зору. Нарешті, О. О. Богданов не тільки випереджає одну з основних ідей кібернетики – ідею зворотного зв'язку (за його термінологією – бірегулятора), але й ілюструє її тими ж самими прикладами, що й один з основоположників кібернетики У. Рос Ешбі.

На першому етапі будівництва соціалізму в СРСР було поставлено завдання широкого вивчення і впровадження в діяльність державного апарату ідей наукового менеджменту. Було створено ряд науково-дослідних інститутів і лабораторій, що займалися вивченням наукової організації праці і управління. В 30-ті роки ці дослідження були призупинені, а згодом припинені зовсім.

У повоєнні роки державне управління вивчалось, як правило, в межах адміністративного права. Це не забезпечувало розгляду власне державно-управлінських проблем, зокрема, технології державно-управлінської діяльності.

70-80-ті роки можна назвати періодом певною мірою повернення до кращих вітчизняних та зарубіжних державно-управлінських ідей. Достатньо успішними ці спроби були в межах загальної теорії управління на основі системного підходу. Однак вивести теорію державного управління за межі юридичної науки (навіть як розділ соціології чи політології) так і не вдалося.



- **Період Київської Русі: Іларіон, Ярослав Мудрий, Володимир Мономах**
- **Епоха відродження: Ю. Котермак -Дрогобич, С. Оріховський**
- **Козацька доба: Б. Хмельницький, І. Мазепа, П. Орлик**
- **Перша половина XIX ст.: Кирило-Мефодіївське братство**

- *Друга половина XIX ст. – початок XX ст.: М. Драгоманов, В. Липинський, І. Франко, Б. Кістяковський, М. Міхновський, С. Дністрянський, В. Винниченко, М. Грушевський, Ю. Бачинський*
- *О. Богданов (1873-1928). Фундаментальна праця “Загальна організаційна наука (тектологія)” (1913-1917)*
- *О. Гастєв (1882-1939). Розробка теоретичних і експериментальних ідей соціальної інженерії. Розробка методів НОП.*
- *70-80-ті роки – повернення до кращих вітчизняних та зарубіжних державно-управлінських ідей в межах загальної теорії управління і на основі системного підходу: Д. Гвішіані «Организация и управление»; В. Афанасьєв «Научное управление обществом (Опыт системного исследования)», «Общество: системность, познание и управление»*

Сучасні теорії і концепції публічного управління, їх переосмислення з урахуванням визначених пріоритетів розвитку держави

Починаючи з кінця XX ст. формуються теорії і концепції, що відображають найновіші тенденції у розвитку галузі науки державного (і ширше – публічного) управління: концепції New public management і «Governance», нова інституціональна теорія, мережева концепція державного управління і політики, синергетичний підхід в державному управлінні, ін.

New public Management (Новий державний менеджмент). Як концепція і модель державного управління новий державний менеджмент оформився у 70–80-ті роки минулого століття. Це була реакція на кризові явища в державному управлінні, яке будувалося на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації... Формуванню цієї концепції сприяли критика затратного характеру політики держави «загального благополуччя», різке падіння довіри громадян до державних інститутів і в цілому до можливостей держави. Сутність концепції полягала в переосмисленні теорії державного управління на основі концептуальних засад менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці.

Доктрина «new public management» з’явилась спочатку в англосаксонських державах, а згодом поширилася на скандинавські та німецькомовні країни. Її засновником є С. Hood (Hood С. A Public Management for all Seasons? Public Administration 1/1991, р.3 - 19), який вперше у 1991 році створив назву нового публічного управління чи адміністрування.



Мета нового публічного адміністрування полягає в тому, аби досягнути таких змін в системі органів публічної влади, за яких забезпечується ефективність організації надання якісних послуг населенню, за умови відсутності орієнтації на отримання при цьому прибутку. Для доктрини характерними є низка наступних ознак:

- посилення ринкової спрямованості, а також конкурентного мислення;
- орієнтація на приватне підприємництво концепції менеджменту;
- розмежування стратегічної та оперативної відповідальності, що підчас ототожнюється з категоричним розмежуванням політики та адміністрації;
- концепція управління, орієнтованого на досягнення цілей і результатів, а також створення децентралізованих, частково автономних, організаційних структур.

Теоретичні засади нового державного менеджменту викладені, зокрема, у працях Д. Осборна, Т. Геблера, Л. Джонеса, Ф. Томпсона, Г. Пітерса, інших зарубіжних науковців. Зокрема, Д. Осборн і Т. Геблер обґрунтовують ряд покладених в основу нової моделі принципів, серед яких такі: вкладення капіталів у результати, а не в наміри; інтенсивна орієнтація на споживача; заохочення швидше підприємницького заробітку, ніж, бюрократичних витрат; децентралізація організацій і посилення спільної роботи; досягнення змін через посередництво ринково-орієнтованих намірів; створення структур управління, подібних до концерну; контрактний менеджмент (укладання цільових угод та замовлень на послуги); конкуренція на внутрішньому ринку, розподіл замовлень та приватизація; контроль на відповідність критеріям якості та результативності (контролінг). («Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор», 1992) .

Доктрина нового публічного менеджменту є суто практичним, конкретизованим підходом, сутність якого можна визначити шістьма основними елементами, що складають план побудови нової моделі управління:

- чітке розмежування відповідальності між політикою та адміністрацією;
- керівництво через домовленості про результати замість окремих втручань;
- децентралізована загальна відповідальність у галузі;
- централізоване керівництво нового типу з контролінгом і звітністю;
- інструменту для управління з боку керівництва (управління результатами);
- конкуренція.

Найбільш активно ринкова концепція державного управління розробляється у Великобританії, США, Новій Зеландії, Канаді, знаходить своїх прихильників у Німеччині, Франції, Країнах Скандинавії, Японії.

Особливості переходу до державного менеджменту знаходять вираження:

- у принципі субсидіарності організації управління, що має бути ближче до клієнта, характеризуватися децентралізацією і відносною свободою дій усіх ланок;
- у новому критерії ефективності функціонування системи державного управління, що орієнтує на якість послуг і рентабельність.

«Governance» (у російськомовних виданнях – «новый способ управления»). Поняття «Governance» пов'язується з управлінською стороною функціонування всієї системи публічної влади в країні, причому не як такої, а певного типу. З

одного боку, воно означає практику управління справами держави на усіх рівнях, з іншого ж – охоплює механізми, процеси, інститути, через які окремі громадяни, групи громадян виражають свої інтереси і узгоджують їх, реалізують свої законні права і виконують громадянські обов'язки.



«Governance» відноситься до самоорганізації, міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, обміном ресурсами, правилами гри і значною автономністю від держави» (Р. Родес, 1999). Розвиток змісту цього поняття, його конкретизація позначається похідними від нього термінами: «Good Governance» (досконале або належне управління), «Responsive governance» (відповідальне управління), «Democratic Governance» (демократичне управління).

Тобто перехід від «New public management» до «Governance» був логічним: відійти від затратних методів управління, забезпечити споживача необхідними йому якісними послугами можна було лише шляхом залучення недержавних ресурсів, включення самих громадян у процес вироблення політики і участь в її реалізації.



Нова інституціональна теорія. Термін «нова інституціональна концепція» вперше вжив О. Уільямсон (Ринки ієрархії, 1975). Нова інституціональна теорія вважається одним з найперспективніших напрямів у дослідженні державного управління і політики. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. Відповідно, норма не жорсткий детермінант вибору (як у теорії суспільного вибору), а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), а отже передумова ефективної координації соціальних взаємодій.

На практиці йдеться про пошук загального принципу, виходячи з чого можна інтерпретувати дію (наприклад, прийняття узгодженого управлінського рішення), зробити її зрозумілою в контексті різних інституціональних підсистем. Фактично йдеться про визначення і обґрунтування *підстави*, яка могла б бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв'язання проблеми, де пересікаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органів влади і бізнесових та громадських структур).

До ключових понять нової інституціональної теорії можна віднести насамперед поняття: «*інтерпретативна раціональність*», що означає здатність до збереження узгодженого характеру дій через вибір зрозумілих для усіх учасників трансакції орієнтирів; «*трансакційні затрати*», що включають в себе затрати на переговори, на інтеграцію і координацію діяльності, а також будь-які витрати, що виникають внаслідок неефективності спільних рішень,

планів, укладених договорів і створених структур або неефективних реакцій на зміну умов, неефективного захисту угод...

Концепція політичних (соціальних) мереж. На межі ХХ – ХХІІ ст. в дослідженні державного управління набув поширення концептуальний напрям, в основу якого покладено поняття «політична мережа» (policy network). Його статус визначається по-різному: інструментальний підхід до дослідження; концепція; нова теорія, вдала метафора... Народження концепції політичних мереж має ту ж саму підставу, що й новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, відтак назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління.

Але якщо новий державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринкові економіці, то концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав. Вона реконструює відносини між державною владою і сучасним суспільством, між управлінням і політикою. *Ключовим пунктом розгляду є зв'язки і відносини між політичними (суспільними) інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів.*



Політичні мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних і взаємозалежних акторів, яких об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб реалізувати (просунути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей.

Р.Родес (1992) виділяє п'ять типів політичних мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, число учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це: власне політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі.

У вітчизняній науці термін «Governance» спершу вживався переважно на мові оригіналу або як новий спосіб управління (інколи – керівництво). Тим часом, саме поняття *демократичне врядування* найповніше передає зміст, яким у зарубіжній науці наразі наповнюється цей термін і терміни «Good governance», «Responsive governance» і «Democratic Governance». У такому значенні «врядування» (нова система врядування) починає використовуватися в Україні у працях з державного управління уже в другій половині дев'яностих років минулого століття. Він відображає ті демократичні і самоорганізаційні процеси, що поступово розгортаються в суспільстві, а на початку ХХІ ст. проявляються в потужних і рішучих спробах суспільства взяти владу під контроль.

У вітчизняній науці державного управління на початку ХХІ ст. формується концепція демократичного врядування. Демократичне врядування постає наразі в якості нової парадигми публічного управління. Це – спосіб забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої

системи, реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: адекватність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу публічного, приватного і громадського секторів задля вирішення ключових соціально-економічних і культурних проблем; постійний (а не епізодичний) контроль суспільства за публічною владою.



В основу концепції демократичного врядування покладено нове розуміння сутності держави як основного політичного інституту суспільства, утвореного самим суспільством задля свого збереження і подальшого поступу.

Поняття «демократичне врядування» виступає інструментом осмислення тих глибинних змін, що наразі відбуваються у публічній сфері і обумовлюваних ними потреб трансформації системи державного управління, місцевого самоврядування в Україні з орієнтацією на світові стандарти з урахуванням їх динаміки.

Сутнісною характеристикою державного управління відповідно до концепції демократичного врядування є зворотні та горизонтальні зв'язки, міжсекторна взаємодія. Характеристики державного управління і місцевого самоврядування відповідно до *концепції демократичного врядування*:

- *участь громадян* (реалізується завдяки забезпеченню права голосу громадян у прийнятті рішень – прямо або через посередництво легітимних інститутів, які представляють їх інтереси, делегуванню державною владою, органами місцевого самоврядування інститутам громадянського суспільства певних повноважень);
- *верховенство права* (дотримання владними структурами норм Конституції і законів, неупереджене правосуддя);
- *прозорість* (повнота і доступність інформації про діяльність органів публічної влади);
- *чутливість* (здатність і готовність органів публічної влади реагувати на суспільні потреби, на зміни в політичному курсі держави);
- *партнерська взаємодія* (органи публічної влади, бізнес, громадські організації об'єднують зусилля задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку);
- *орієнтація на згоду* (готовність сторін публічно-управлінських відносин до конструктивного діалогу і співпраці на основі дотримання балансу інтересів);
- *справедливість* (забезпечення рівності прав і можливостей громадян);
- *результативність і дієвість* (максимальне задоволення суспільних потреб на основі ефективного використання ресурсів);
- *підзвітність* (органи публічної влади підзвітні громадянам, інституційним носіям права);

- *відповідальність* (відповідальність органів управління перед політиками, які визначають політичний курс, і перед громадянами, споживачами послуг);
- *стратегічне бачення* (органи влади, бізнес, громадські організації та їх лідери виходять з довгострокових перспектив і чітко уявляють собі шляхи їх реалізації).

Для порівняння: Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні включає наступні принципи: чесне проведення виборів, представництво та участь; чутливість; ефективність і результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка, забезпечення пріоритетності... суспільних інтересів; компетентність та спроможність; інновації та відкритість до змін; сталий розвиток та орієнтація на довготривалі результати; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; підзвітність.

Концепція демократичного врядування органічно пов'язана з концепцією громадянського суспільства та концепцією трьох основних секторів, що утворюють сучасне суспільство.

Перший сектор (публічний) – сукупність інститутів державної влади і органів (інститутів) місцевого самоврядування, що зв'язані системою відносин влади, підпорядкування, а також горизонтальних зв'язків (горизонтальних – головним чином між органами державної влади і органами місцевого самоврядування). *Другий сектор* (корпоративний або бізнес-сектор) – сфера приватного підприємництва, у якому відношення будуються на принципах ринкової економіки і регулюються горизонтальними громадянсько-правовими зв'язками в межах, встановлених державою. *Визначальною метою бізнес-сектора є отримання прибутку.* *Третій сектор* (громадський), його часто називають власне громадянським суспільством. Його утворюють численні об'єднання і асоціації громадян і юридичних осіб, для яких отримання прибутку не є основною метою.

Концепція демократичного врядування ґрунтується на системному підході, використанні методологічного і методичного апарату синергетики, насамперед принципів самоорганізації, нелінійності, компліментарності (взаємодоповнюваності), а також на напрацюваннях теорії мереж, інших сучасних концепцій управління суспільним розвитком.

Синергетичний підхід. Синергетика виникає в 70-і роки ХХ ст. і формується як міждисциплінарний напрям у науковому знанні та сприяє становленню синергетичного (постнекласичного) стилю наукового мислення. Термін «синергетика» складається із двох частин: «сі» – спільна дія; «енергіям» – активність.



Синергетика (термін запропонований німецьким фізиком Г.Хакеном, дослівний переклад – «Теорія спільної дії») досліджує загальні принципи і закони розвитку систем, здатних до самоорганізації. Причому – систем різних рівнів матерії. Тому точніша назва – наука про самоорганізацію (в англійськомовних країнах «нелінійна наука»). Проникнення синергетичної методології в суспільні науки має

результатом виникнення соціосинергетики як розділу синергетики. Це створило передумови для використання соціосинергетичної методології в теорії і практиці державного управління.

Соціосинергетичний стиль мислення включає велике число ідей, положень, принципів. Для вирішення проблем державного управління варто акцентувати увагу насамперед на таких принципах.

а) Урахування самоорганізаційної динаміки систем. Самоорганізація – самостійна зміна організації системи; процес спонтанного упорядкування (переходу від хаосу до порядку), утворення і розвитку структур без цілеспрямованого управлінського впливу. Сутність: виявлення закономірностей саморозвитку систем і спрямування їх по заданих траєкторіях.

Переважає більшість систем, що є об'єктами державного управління, мають здатність до самоорганізації. Відтак органи управління мають визнавати наявність двох видів цілей: а) цілі самоорганізації (цілі системи); б) цілі суб'єкта управління. Відповідно до синергетичної парадигми системі можна надати тієї форми чи того стану (динаміки і напряму розвитку), які відповідають її власним тенденціям і закладені в самій системі.

б) Нелінійність. Сутність цього принципу розкривають три основоположних тези: багатоваріантність розвитку систем, що означає реальну наявність “поля шляхів розвитку”; суспільні системи розвиваються хвилеподібно, ритмічно, нерівномірно; в процесах розвитку складних систем (а суспільство є надскладною системою) хаос одночасно виконує дві функції – руйнуючу і творчу. Тобто з позиції синергетики хаос виступає як дволикий Янус – він то деструктивний, то конструктивний. Творча роль хаосу проявляється в руйнуванні непотрібного, завдяки чому створюються умови для виникнення відносно стійкої системи. Наприклад, ринковий чи політичний хаос може діяти подібно ножу скульптора, що відсікає, прибирає зайве і сприяє природній розбудові системи.

Осягнення загальних принципів організації еволюційного цілого на базі сучасних досягнень науки, в т.ч. синергетики, має велике значення для вироблення правильних підходів до управління в соціальних системах, яким властиві не тільки принципова нелінійність, а й особливий тип детермінізму – «детермінізм із розумінням неоднозначності майбутнього і можливістю виходу на бажане майбутнє» (Е.Князева, С. Курдюмов, 1992).

Відтак, йдеться про осягнення сутності процесів самоорганізації у відкритих нелінійних середовищах, їхніх внутрішніх потенційних можливостей, властивих їм тенденцій задля стимуляції вибору системою того чи іншого шляху розвитку. Власне, це означає принципово новий поворот в організаційній науці.



Neo-Weberian State (NWS – нововеберівська держава або ж держава у відповідності до оновленого вчення М. Вебера) передбачає модернізацію державного апарату, в результаті чого останній стає

професійним, ефективним, більш відповідальним перед громадянами (так звана раціональна бюрократія нової якості); Digital-Era Governance (врядування інформаційної (цифрової) ери) ґрунтується на мережевих технологіях, передбачає інтеграцію фрагментарних та розрізнених управлінських структур із застосуванням новітніх технологій; максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами, використання цифрових технологій для уникнення невиправданих рішень, дублювання повноважень; широке впровадження інформаційних технологій для «перетворення» органу влади в його веб-сайт

На часі стає серед політиків та урядовців набирає популярності термін «спроможність держави» чи «державна спроможність», однак при цьому їх змістовне наповнення є досить розмитим. Зазначимо, що спроможність – це не лише здатність до чого-небудь, а в даному контексті здатність держави належним чином виконувати покладені на неї функції з врахуванням історичних умов розвитку та використання наявних ресурсів для державного зростання та суспільного добробуту. Зокрема, К. Хендрікс відносить до державної спроможності три складові: воєнну силу, бюрократичну спроможність, якість та узгодженість політичних інститутів. В усіх випадках і репресивна, і сервісна функції держави потребують державної спроможності («state capacity»), щоб зменшувати соціальну напругу в суспільстві і розподіляти ресурси у суспільстві. За К.Хендріксом потужність держави може бути визначена залежно від здатності держави стримувати або відбивати виклики, що постають перед нею силовим шляхом (Hendrix, Cullen S., 2009).

Варто зазначити, що у кінці ХХ ст. концепція спроможності держави розглядалася в контексті політики щодо країн, які розвиваються. Світовий банк стимулював дослідження спроможностей інституту держави для таких країн, звертаючи увагу насамперед на їх інституційні спроможності. Тобто, аби проводити ефективну політику, країни мають потребу в розбудові інститутів і бюрократії, які є «стриманими, раціональними і ефективними». Цей підхід був застосований і щодо країн так званої «третьої хвилі» демократизації, у тому числі України, з метою оцінки економічних реформ і консолідації демократії. Поширенню терміну «спроможності держави» сприяла трансформація методологічних установок безпосередньо публічного управління.



Спроможність держави – це стійкість, складність, адаптивність, скоординованість та автономія організацій та процедур (Хантінгтон, 1968).

Спроможність держави це спроможність «досягати офіційних цілей, особливо попри наявний чи потенційний супротив впливових соціальних груп або попри несприятливі соціо-економічні обставини» (Скокпол, 1985).

Спроможністю держави є «спроможність лідерів держави, за допомогою органів держави (агенцій) змушувати членів суспільства

робити те, що їм потрібно» або «досягати таких змін у суспільстві, які лідери визначили крізь державне планування, політику та дії». Це включає «спроможність проникати у суспільство, регулювати соціальні відносини, накопичувати ресурси або використовувати їх в запланованих напрямках» (Мігдал, 1988). Спроможність держави визначена як: здатність ефективно приймати та реалізовувати колективні дії (Світовий банк, 1997). Спроможність держави – це «можливість держави планувати та реалізовувати політику та дотримуватись законів відкрито та прозоро» ... визначається характеристиками бюрократії, такими як рівень освіти урядовців (Фукуяма, 2004, 2013).

Концепція «спроможності держави» (дієздатності держави, «способности государства»; «state capacity») передбачає диференціацію спроможностей. Згідно з одним із варіантів такої диференціації виділяють спроможності:

- управлінські (дієвість впливу)
- урядування (ефективність уряду)
- адміністративні (якість надання послуг)
- менеджеріальні (державний менеджмент: закупівлі, міжнародні угоди...)
- політичні (формулювання адекватної політики і її проведення в життя)
- інституційні (дієвість кожного інституту і їх системи в цілому)

В загальному розумінні спроможність держави є поняттям комплексним (multidimensional), в якому співставляється з одним або комплексом вимірів/векторів/напрямів:

- спроможність примусу (coercive capacity) – спроможність держави монополізувати управління силовими структурами (примусовою владою);
- фінансова спроможність (fiscal capacity) – забезпечення збору та накопичення ресурсів, здебільшого шляхом оподаткування, а також раціональне використання/витрачання накопичених ресурсів;
- адміністративна спроможність щодо реалізації політики (administrative/implementation capacity) – відповідно до веберівської та неовеберівської концепцій. Однак, вона може бути реалізована лише після ефективного встановлення суверенітету та стабільного військового контролю над територією, та включає в себе водночас висококваліфікованих службовців та фінансові ресурси;
- трансформаційна спроможність / спроможність до трансформації та індустріалізації (transformative, industrialization capacity) – збалансована комбінація професійних кадрів у бюрократії, належний рівень координації в системі публічного управління, та визначений рівень присутності держави у виробничих структурах – ключ до трансформаційної спроможності. Окрім цих складових також сюди відносять інноваційну спроможність, як здатність держави змінюватися в відповідності до нових викликів зовнішнього середовища;

- спроможність впливати на суспільні відносини / спроможність контролювати територію держави (relational/ territorial coverage), за якої держава настільки пронизує суспільство та суспільні відносини, що її присутність відчутна навіть без її безпосереднього втручання;
- правова спроможність (legal capacity) полягає в обмеженні державного втручання, яке відбувається завдяки існуванню стійкої правової системи, яка забезпечує рівень довіри громадян. Найчастіше індикатором правової спроможності є рівень корумпованості;
- політична спроможність (political capacity) – один з найслабших вимірів спроможності держави – найчастіше визначається рівнем зосередження влади у руках політичних лідерів та їх здатністю реалізовувати рішення незважаючи на різних інституційних гравців. (право вето, виконавчі перевірки).

Таким чином, підсумуємо:



Етапи розвитку управлінської думки:

- *Започаткування розвитку наукових засад управління (кінець XIX – початок XX ст.).*
- *Перші самостійні кроки науки адміністрування: розробка принципів управління (1920 – 1950 рр.).*
- *Управління організаціями як соціальними системами (залучення досягнень соціології і психології) (1930 – 1950 рр.).*
- *Упровадження кількісних методів обґрунтування управлінських рішень (обчислювальної техніки і математичних методів) (1950 – 1960 р.).*
- *управління організаціями як відкритими системами (розвиток адаптивних властивостей) (1970 – 1980 рр.).*
- *Усвідомлення значення організаційної культури, розробка проблем її використання як важливого інструменту управління (1980 – 1990 рр.).*
- *Сучасні тенденції розвитку управління – в центрі уваги проблеми: стратегічне управління; демократизація управління; визначення соціальної відповідальності менеджменту; управління за концепцією маркетингу; інтернаціоналізація теорії і практики управління (кінець XX – початок XXI ст.).*



Контрольні питання:

1. Джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки
2. Витоки вітчизняної суспільно-політичної і управлінської думки
3. В чому полягає сутність концепції раціональної бюрократії М. Вебера
4. Назвіть сучасні теорії і концепції державного (публічного) управління.

5. Охарактеризуйте коротко (за основними здобутками) кожну із шкіл управління.
6. Чому, на Вашу думку, здобутки нової інституціональної теорії заслуговують на вивчення та застосування в сучасних умовах управління?
7. Дайте порівняльну характеристику новому державному менеджменту та концепції політичних мереж.
8. Розкрийте сутність концепції демократичного врядування і перспективи її впровадження.
9. Як співвідносяться поняття «державне управління» і «демократичне врядування»?
10. Які характеристики мають бути притаманні державному управлінню відповідно до концепції демократичного врядування?
11. На яких засадах ґрунтується концепція «спроможності держави»?
12. Які виміри/вектори/напрями концепції «спроможності держави» притаманні Україні на сучасному етапі розвитку?



Рекомендовані джерела:

1. Багінський, А. В. Реконцептуалізація модерної держави: автономія, спроможність, належне урядування та конфлікти / А. В. Багінський // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. – 2017. – № 1/2 (33/34). – С. 22–26.
2. Балабаєва З. Вудро Вілсон про витоки та причини виникнення теорії публічного адміністрування / З. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 6-11.
3. Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор / Л. Берталанфи // Исследования по общей теории систем : сборник переводов. – М. : Прогресс, 1969. – С. 23–82.
4. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология): В 2 кн. / А. А. Богданов. – М., 1989. – Кн. 1. – С. 117.
5. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – С. 195–270.
6. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1-3, 8. (Відповідні статті)

8. Месарович М., Мако Д. и Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем / Пер. с англ. под ред. Г.С. Поспелова. – М.: Мир, 1973. – С. 62–70.

9. *Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук.* – К. : НАДУ, 2010. – 31 с.

10. *Надолишній Петро. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти / Петро Надолишній // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електронне наукове видання ; збірник наукових праць – Вип. 8. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/08_Nadoli_shniy.pdf.*

11. *Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник.* – К.: УАДУ, 1998. – С. 5–9

12. *Приходченко Л. «New public management»: інструменти забезпечення ефективності // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 1 (33) – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 91 – 98*

13. *Сурмін Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин.* – К. : МАУП, 2003. – С. 3–75. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.refer.at.ua/Book/Surmin_TSSA.PDF

14. *Шрöder Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування. Матеріали до семінару (Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr.26, 53721 Siegburg), К.. – 2008. – 57 с.*

15. *Buschor, Ernst; Dumont du Voitel, Roland [Hrsg.]: (1996) New public management: internationale Erfahrungen und Beitrage, Heidelberg: Verl.Ddv.*

16. *European Governance. A White Paper.* – Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf

17. *Hood C. A Public Management for all Seasons? Public Administration 1/1991, p.3 - 19.*

18. *Kettl, D., The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington 2000, p.1 - 46.*

19. *Luciana Cingolani. The State of State Capacity: a review of concept, evidence and measures// UNU-MERIT Working Paper Series. October 10, 2013*

20. *Woodrow Wilson. The Study of Administration / Woodrow Wilson // Political Science Quarterly – 1887 – Vol. 2, No. 2 – P. 197-222. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jstor.org/stable/2139277>*

§ 1.4 Закономірності та принципи публічного управління, їх систематизація і особливості застосування



Ключові слова: закони, закономірності, принципи, універсальні принципи, принципи публічного управління; принципи демократичного врядування, етичні принципи, часткові принципи, структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи, система публічної влади.

План викладу:

1. Поняття «закономірності», «принципи», «універсальні принципи» і «принципи публічного управління».
2. Класифікація принципів публічного управління і особливості їх застосування.
3. Принципи демократичного врядування.
4. Практика врахування закономірностей і застосування принципів у процесі розбудови сучасної системи публічної влади і управління в Україні.

Поняття «закономірності», «принципи», «універсальні принципи» і «принципи публічного управління»

На сучасному етапі неухильно зростають вимоги щодо підвищення наукової обґрунтованості публічного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання важливих і водночас складних завдань публічно-управлінської діяльності. А це безпосередньо залежить від ступеню пізнання законів і закономірностей суспільного розвитку, їх урахування і використання в реальній практичній діяльності системи загальних і спеціальних принципів публічного управління.



Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Так, під законами розумітимемо об'єктивно існуючий, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, який впливає з їх внутрішньої сутності, характеризує перебіг певних процесів у суспільстві та є виявом певної закономірності.

Закономірності (закони) публічного управління - це виявлені і описані у науковій теорії сутнісні, необхідні і такі, що повторюються, форми взаємозв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, між управлінською системою і соціальним середовищем, а також між державою в цілому і її органами.

Закони та закономірності соціального управління досить часто розглядаються як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

- по-перше, вони мають об'єктивний характер;
- по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Водночас між законами та закономірностями управління існують відмінності. Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є державне управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних тенденцій. В теорії управління закономірності поділяються на загальні та специфічні.

До основних законів управління відносять: єдність системи управління; пропорційність суб'єкта і об'єкта управління; поєднання централізації та децентралізації; співвідношення керуючої та керованої підсистем.



Єдність (чи цілісність) системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління, складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами системи – управлінською та керованою підсистемами; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

Поєднання централізації та децентралізації. Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління: централізація – безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглисть кожної ланки вищим органам управління; децентралізація – самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.

Співвідношення керуючої та керованої підсистем. Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

Відповідно, зосереджуючи увагу на правовому, юридичному змісті дефініції «закономірність», акцент все-таки робиться на принципі «міри», який зосереджується на достатності, послідовності, збалансованості, детермінованості, повноті. Закономірність свідчить про послідовний прояв закону чи законів за сприятливих умов, коли очевидні не тільки результати дії, але й окреслилася необхідність внесення певних коректив та уточнень. Тобто, головну відмінність вбачатимемо у тому, що закони характеризують найбільш суттєві співвідношення між явищами у природі і суспільстві, а закономірності відображають лише стійкий причинно-наслідковий зв'язок між природними та соціально-економічними явищами суспільного життя або етапів історичного процесу.

На відміну від закону, що діє як об'єктивна необхідність, закономірність як форма конкретного виявлення закону, має вірогідний характер, є, на думку, науковців, близькою до категорії випадковості. У зв'язку з цим, слід погодитися з думкою щодо віднесення до числа законів державного управління тих, які стосуються функціонування будь-якої системи: закон необхідного різноманіття, наступні закономірності: цілісності системи, ієрархічності, цілеутворення, комунікативності, історичності, еквіфінальності, стабільності організацій, ефективності управлінських рішень та дій. Тобто, закономірності не діють з неминучістю. Реалізуються у вигляді тенденцій (напряму розвитку чого-небудь, провідна думка), що пробивають собі дорогу через численні конкретні явища і обставини і мають імовірнісний характер.

У публічному управлінні проявляються закономірності, що властиві соціальному управлінню загалом. Тобто, загальносоціологічні (загальносистемні) закономірності. Разом з тим, публічне управління функціонує і розвивається відповідно і до специфічних закономірностей.

З об'єктивно притаманної властивості управління – *цілеспрямованості* – випливає низка закономірностей цілеутворення, прояв яких обумовлюється необхідністю постійно удосконалювати управлінську діяльність.



Найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих з яких з погляду застосування знань про них на практиці є такі:

- ***залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом);***
- ***залежність мети від внутрішніх та зовнішніх факторів;***
- ***можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації;***
- ***прояв у структурі цілей закономірності цілісності.***

Постановка цілей призводить до значного підвищення продуктивності, більшого, ніж будь-який з відомих на сьогодні методів мотивації. Причому спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності.

Зокрема, постановка цілей (їх зміст, відповідність закономірностям суспільного розвитку, послідовність та динамічність встановлення/перегляду) свідчить про заданість напрямів діяльності. Якщо це відбувається під впливом потреб та інтересів, їх узгодження, з урахуванням умов, що склалися у зовнішньому та внутрішньому середовищах, то мова про прояв *закономірності взаємозв'язку умов, змісту і форми управління*.

Доцільність її врахування сприяє підвищенню ефективності, оскільки успішно скоординовані спеціалізовані зусилля багатьох людей (у системі/організації), надають змогу створювати продукти (управлінські рішення, послуги тощо) відмінні за кількістю та якістю від усього, що притаманне простій сумі їх зусиль.

Серед закономірностей, що проявляються у публічному управлінні, варто вказати на наступні:

- цілісності системи публічного управління;
- стабільності;
- ієрархічності;
- комунікативності;
- історичності;
- еквіфінальності;
- ефективності.

Охарактеризуємо деякі з них. Так, *закономірність цілісності* системи полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена одним з засновників загальної теорії систем Л. Берталанфі.

Найважливішим практичним проявом цієї закономірності в соціальних системах є можливість здійснення різноманітних масштабних проєктів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу.

На рівні публічного управління ця закономірність, як правило, проявляється: в розробці і реалізації державних, регіональних, місцевих і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Закономірність цілісності органічно поєднується із закономірністю ієрархічності: на кожному управлінському рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня. А саме при формулюванні чи зміні стратегічних цілей за функціями публічного управління, коли виникає потреба у формуванні нової структури, яка б найкраще сприяла їх досягненню. Це знаходить своє відображення як у реформуванні системи органів виконавчої влади в межах здійснення адміністративної реформи і органів місцевого самоврядування в процесі виконання програм і стратегій соціально-економічного розвитку.

Для ієрархічних систем *закономірність цілісності* проявляється у *закономірності ієрархічності*, яка є дуже важливою для дослідження соціальних систем, зокрема організацій, що здебільшого мають ієрархічну структуру. Вона вперше досліджена американським вченим М. Месаровичем і

проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня.

Ця закономірність, наприклад, проявляється при організаційному проектуванні в тому, що за визначеної певної головної мети організації можна отримати її різні ієрархічні структури. Якщо ж мета змінюється, то може виникнути потреба сформуванню нових структур, які будуть спроможними гарантувати її досягнення. Це знаходить своє відображення і при реформуванні системи органів публічної влади в межах проведення адміністративної реформи чи в процесі виконання програм і стратегій соціально-економічного розвитку.

Саме виходячи з цього в Україні під нові стратегічні цілі країни в межах адміністративної реформи здійснюється формування нової структури (системи) центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій, яку описав відомий американський вчений Т. Сааті, проявляється в залежності таких рішень і дій переважно від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення і здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців.

Безумовно, чим складніша і масштабніша проблема, чим гірші умови організації роботи, чим нижча кваліфікація і менший досвід управлінців, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні управлінські рішення.

Все це загальновідомо. Проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці управління залишається першочерговою проблемою.

За висловом Нобелівського лауреата Г. Саймона, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді.

Характер управлінських проблем (ситуацій), організаційні умови, в яких приймаються рішення і, відповідно, здійснюються дії, а також особисті характеристики (досвід та професіоналізм, заохочення та зацікавленість у кінцевих результатах діяльності) – далеко не повний перелік складових, в дотриманні яких проявляється *закономірність ефективності* управлінських рішень та дій. Тому першочерговими завданнями у практиці управління на шляху забезпечення ефективності діяльності органів влади постають: правильність ідентифікації проблеми, потреба у створенні належних умов організації праці, відповідній кваліфікації, мотивації управлінців.

Жорстка централізація суспільного життя підвищує організуючу здатність системи управління, адже матеріальні та людські ресурси зосереджуються на якнайшвидшому досягненні поставлених цілей, які не завжди є соціально виправданими (з точки зору врахування людського чинника). Тому об'єктивною закономірністю суспільного розвитку є *поєднання централізації і децентралізації*, якими забезпечується цілісність і гнучкість. При цьому слід зазначити, що ряд дослідників сповідують різні точки зору щодо кількості законів державного управління, поєднання централізації і децентралізації.

Закономірні зв'язки і взаємозалежності відображаються у відповідних принципах державного управління.



Принципи (від лат. «principium» - першопочаток, основа) державного управління - це фундаментальні, науково обґрунтовані і більшою мірою закріплені нормативними правовими актами положення, згідно з якими будується і функціонує система державного управління.

Як важлива категорія науки публічного управління, принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів публічного управління, підпорядковуючись певним законам.

Як поняття теорії *принципи публічного управління* відображають відповідні об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки між елементами системи публічного управління, зокрема між суб'єктом і об'єктом. Точніше, це:

- відображення не стільки самих закономірностей, скільки нашого знання про них;
- не все знання, а тільки те, що закріплено нормативними актами.



Наприклад: закономірність розосередження центрів влади. Її відображають наступні принципи: поділу влади; децентралізації публічного управління; деконцентрації повноважень органів публічного управління та ін.

В системі публічного управління принципи постають в якості основних і вихідних положень управлінської діяльності, сформульованих наукою і прийнятих державою. Вони:

- мають теоретико-пізнавальне і методологічне значення;
- виступають у вигляді певних наукових положень, що закріплені у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей.

Приклад – принципи державної служби, закріплені у ст. 4 Закону України про державну службу («Принципи державної служби»).

Нагадаємо, що предмет науки публічного управління – закономірності і принципи функціонування системи публічно-управлінського впливу на суспільні процеси та технологія публічно-управлінської діяльності. Відтак, знання закономірностей і принципів є вкрай необхідним, оскільки:

- створює в будь-якій певній ситуації вихідні умови наукового пізнання;
- є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формулювання (визначення) принципів;
- надає управлінню характер науково обґрунтованого процесу та забезпечує його ефективність;
- є ознакою кваліфікації фахівця у відповідній сфері діяльності, його культури.

Класифікація принципів публічного управління і особливості їх застосування

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами і одночасно відображають сутність та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і зміст залежать від ступеню дослідженості закономірностей та управлінських відносин. Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності.

Сприятливі умови для їх додержання створює *систематизація принципів публічного управління*, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів, виходячи із їхньої спрямованості на ті чи інші види діяльності:

- *адміністративно-правові*: відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; публічність правової регламентації; відповідність інтересам народу; об'єктивність із позицій додержання законів; співвідносність влади та публічного управління; правове регулювання управлінської діяльності;
- *системно-цільові*: розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі; підпорядкування локальних цілей загальній меті; несуперечливість цілей одна одній; взаємодоповнення цілей; послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; розподіл цілей за функціями публічного управління;
- *системно-функціональні*: розподіл та закріплення функцій правовими нормами; сумісність функцій органів публічного управління; різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; концентрація функцій у відповідних органах; комбінування суміжних функцій в межах одного органу; відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям;
- *системно-організаційні*: єдність системи органів державної влади; територіально-галузева організація управління; багатоманітність організаційних зв'язків; відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі; делегування повноважень та відповідальності; поєднання єдиноначальності та колегіальності; лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління;
- *адаптивні*: уточнення мети при зміні обставин; відповідність елементів системи визначеній меті; орієнтація на постійне оновлення; встановлення нормативів за елементами системи; урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності; посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців.

Разом з тим, доцільним видається виокремити *принципи здійснення управлінської діяльності*: об'єктивності державного управління; універсальності управління; випереджаючого стану управління; демократизму; розподілу влади; законності, правової захищеності управлінських рішень та низки інших.



Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організацією та побудови її структури:

- *принцип самоорганізації систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів;*
- *принцип управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління);*
- *принцип зворотного зв'язку, застосування якого дає змогу (за допомогою функції контролю) скоригувати процес управління з метою досягнення визначених цілей;*
- *принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого вирішення проблем, в тому числі управлінських, досягається при мінімальних витратах наявних ресурсів;*
- *принцип оптимальності управління, релевантності інформації, одноразового введення інформації, єдності цілей, управління та відповідальності*

•

На підставі класифікації, запропонованої Г.Атаманчуком, доцільним видається запропонувати наступний (дещо уточнений) варіант, за яким виокремлюються:

- загальні (загальносистемні, універсальні);
- організаційно-технологічні (структурні);
- часткові (окремі)



Загальні чи загальносистемні принципи розкривають змістовну і загальноцільову спрямованість державного управління. Їх поділяють на соціально-ціннісні і соціально-функціональні. Розглянемо їх детальніше. Так, до соціально-ціннісних віднесемо принципами: гуманізму; законності; демократизму (участь громадян, підконтрольність суспільству); соціальної орієнтованості (відповідальності); прозорості; відкритості; підконтрольності, ін.

Наприклад, *принцип гуманізму* орієнтує на взаємоповагу, доброзичливість і взаємодопомогу людей у громадянському суспільстві, передовсім на різнобічну допомогу найменш захищеним верствам населення. Його роль у нашому суспільстві постійно зростає.

Щодо *законності*, то цей конституційний принцип розглядається сьогодні як основоположний принцип публічного управління, який визначає рівень демократичності суспільства. Це означає, що закони, які реалізуються в процесі державного управління, мають відповідати праву з точки зору загальної та рівної для всіх свободи і справедливості та оберігати громадян від проявів будь-якого свавілля (як фізичних, юридичних осіб, так і держави). Закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі та у відповідності з положеннями Конституції; відповідати їй і не суперечити в процесі практичного здійснення функцій публічного управління. Згідно зі змістом

цього принципу громадяни повинні мати гарантоване право, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом. Такі засади передбачають гарантування державою втілення в життя відомого загально правового принципу «дозволено те, що не заборонено законом» для громадян та загально правового принципу «можна лише те, що дозволено законом» для органів державної влади. Тобто, право має домінувати над владою, зокрема над діяльністю органів публічного управління, унеможливлувати свавілля з боку останніх, створювати умови для широкого контролю з боку суб'єктів громадянського суспільства за діяльністю держави в цілому, в тому числі за здійсненнім функцій публічного управління.

Разом з тим необхідною умовою реалізації принципу верховенства права і закону є повага до права і закону з боку населення, формування у них правосвідомості, адекватної сучасному розвитку правової держави. Реалізація принципу верховенства права і закону є суттєвою передумовою здійснення публічного управління на засадах загальнолюдських цінностей, пріоритеті права і національного законодавства, зміцнення правосвідомості та правопорядку.

Відкритість і прозорість – фундаментальні засади забезпечення ефективного функціонування системи органів публічного управління, оскільки є необхідними умовами сталості та розвитку взаємозв'язків між окремими елементами цієї системи. Це відбувається внаслідок забезпечення зворотного зв'язку та підвищення ефективності за рахунок повноцінного включення усіх елементів у діяльність. Так, Г.Р.Вілсон зазначає, що основним принципом інформаційної роботи з громадськістю у Канаді є роз'яснення що і як має робити громадянин не після того, як звернеться зі своєю проблемою до державних органів, а до появи наслідків її прояву.

Зазначені принципи є суспільно-управлінськими за змістом, їх прояви супроводжують процес публічного управління на всіх його етапах, а тому застосування цих принципів певною мірою детермінує рівень його ефективності. Зокрема, спрямованість діяльності органів публічної влади на підвищення ступеню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень (які безпосередньо стосуються прав та інтересів відповідної сторони публічно-управлінських відносин), сприяє найбільш повному врахуванню потреб різних соціальних груп. Відтак знижує напругу в суспільстві, суттєво підвищуючи ефективність влади внаслідок залучення громадян до процесу розробки та прийняття управлінських рішень.

Широке використання органами влади інформаційних ресурсів шляхом застосування інформаційних технологій робить їх загальнодоступними, виступає чинником реалізації принципів відкритості і прозорості. Однак, для реалізації вказаних принципів на практиці слід взяти до уваги той факт, що вони виступають одночасно у трьох значеннях, які жорстко поєднані між собою і можуть бути реалізовані на практиці лише разом, оскільки мають атрибутивний характер як принципи: організації та діяльності органів публічної влади; взаємовідносин між державою і громадянським суспільством; як прояв демократизму правового статусу особи.

Разом з тим, на практиці питання реалізації принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічного управління часто не враховуються в положеннях про центральні органи виконавчої влади, що є нормативною підставою для їх функціонування та визначають напрямки діяльності.



Щодо другої підгрупи загальносистемних, універсальних принципів – соціально-функціональних, то до них віднесемо наступні принципи: системності, наукової обґрунтованості, об'єктивності, правової впорядкованості, казуальності (причинності), розподілу владних повноважень, відповідності управлінських впливів об'єктивним потребам і запитам об'єкта, поєднання загальних та локальних інтересів, ресурсозбереження, імовірності, зворотного зв'язку, ін.

Принцип *системності* передбачає, що суб'єкт управління при виборі методів, форм, засобів впливу на об'єкт мусить враховувати ті зміни, котрі відбуваються в середовищі, в межах якого функціонує й розвивається система. Наприклад, органи внутрішніх справ при організації боротьби з економічними злочинами виходять з нової парадигми про причини та обставини виникнення, форми виявлення економічних злочинів в умовах глибокої економічної та політичної кризи, що дозволяє з огляду на таку ситуацію перебудовувати свою структуру, функції, ставити нові завдання.

Принцип науковості (наукової обґрунтованості) може бути співвіднесений із закономірністю, яка відображає необхідність приведення системи та механізму управління до відповідного рівня розвитку суспільних відносин. Цей принцип передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання та використання об'єктивних законів та закономірностей в інтересах забезпечення оптимального функціонування системи. Керувати суспільством науково означає своєчасно виявляти прогресивні тенденції соціального розвитку, його закономірності, організовувати, регулювати та контролювати рух відповідно цих закономірностей.

Соціальна спрямованість в управлінні визначається різноманітністю інтересів учасників управлінських відносин. У процесі вироблення й реалізації управлінського рішення органу управління доводиться враховувати інтереси суспільства, галузі, конкретної організації та соціально-професійних груп, які її складають (адміністративні працівники, спеціалісти, обслуговуючий персонал, робітники). Сьогодні від органів управління різні сфери суспільства вимагають прогнозування соціальних наслідків управлінської діяльності.

Принцип *об'єктивності* передбачає використання знання об'єктивних законів для досягнення цілей управління. Він спрямований проти суб'єктивізму й волюнтаризму, свавільних рішень, поспішних дій, що слабо враховують реальні ситуації й суперечності процесів розвитку. Принцип об'єктивності припускає принаймні три рівні наукового обґрунтування управлінських рішень: суб'єкт управління повинен володіти: знаннями загальних законів і категоріями суспільного розвитку; теоретичними концепціями й результатами емпіричних

досліджень; закономірностями управлінської діяльності. При такому підході забезпечується взаємозв'язок принципів об'єктивності, законності, системності, комплексності в управлінні, долаються відомчі перешкоди, роз'єднаність дій, ігнорування загальнодержавних завдань, управління здійснюється зі знанням справи, компетентно та професійно.



Другу групу принципів державного управління складають організаційно-технологічні (структурні) принципи, на основі яких здійснюється організаційно-розпорядча і адміністративно-виконавча діяльність, розбудовується організаційно-функціональна структура державного управління. У цій групі виділено: структурно-цільові принципи; структурно-функціональні принципи; структурно-організаційні принципи; структурно-процесуальні принципи.

У першій підгрупі *структурно-цільових принципів* виокремлюють принципи: узгодженості цілей публічного управління між собою, їх несуперечливість; взаємодоповнюваності цілей; підпорядкованості часткових, локальних цілей загальним; послідовності в русі щодо досягнення усієї сукупності цілей, представлених у дереві цілей; розподілу цілей по функціях публічного управління і управлінських функціях державних органів, ін. В результаті забезпечується перехід «дерева» цілей публічного управління у *функціональну структуру*. Це детальніше буде розглянуто при вивченні § Цілі та організаційно-функціональна структура державного управління.

Другу підгрупу *структурно-функціональних принципів* державного управління складають принципи: самодостатності; диференціації функцій і їх правового закріплення в компетенції відповідних органів; поєднання централізації і децентралізації; субсидіарності; сумісності однопорядкових функцій у межах одного органу і функцій цього органу з функціями інших органів у межах відповідної підсистеми; концентрації управлінських функцій і необхідних ресурсів у рамках відповідного органу відповідно до інтересів і потреб об'єкта управління; комбінування з метою уникнення дублювання і паралелізму, ін.

До третьої підгрупи *організаційно-технологічних (структурних) принципів* публічного управління належать принципи: єдності системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів; територіально-галузевої обумовленості організаційних структур; багатоманітності організаційних зв'язків; ступеня свободи рішення; поєднання колегіальності і єдиноначальності; лінійно-функціональний, ін.

Четверту підгрупу *організаційно-технологічних (структурних) принципів* публічного управління складають принципи: відповідності елементів (методів, форм, стадій) управлінських органів державної влади їх функціям і організації; інформаційної достатності; релевантності інформації; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності, ін.

I, третя група, *спеціалізовані або ж часткові принципи* публічного управління, які застосовуються у:

- різних підсистемах публічного управління (наприклад, принципи підбору кадрів);
- діяльності держави в конкретних сферах суспільного життя.

Слід зазначити, що вони стосуються головним чином управління у певних сферах і управління персоналом. Наприклад, в економічній сфері – принципи економічного планування, госпрозрахунку, маркетингу, ціноутворення...



Питання про часткові принципи вперше поставив відомий американський вчений Гаррінгтон Емерсон. Він сформулював їх у книзі “Дванадцять принципів продуктивності (1912 р.). Принципи продуктивності за Г.Емерсоном: точно сформульовані ідеї і цілі; здоровий глузд; компетентна консультація; дисципліна; справедливе ставлення до персоналу; швидкий, надійний, повний, точний і постійний облік; диспетчеризація; норми і розклади; належні умови; нормування операцій; писані стандартні інструкції; винагорода за продуктивність.

На цей рахунок світова управлінська практика знає цікаві, свого роду унікальні випадки. Так, видатний американський вчений і державний діяч Бенджамін Франклін (1706 – 1790) - один із авторів декларації незалежності США, розробив для себе 13 принципів поведінки у повсякденному житті і постійно дотримувався їх: стриманість; діяльність; мовчазливість; справедливість; помірність; охайність; доброчесність; скромність, ін. Впродовж багатьох років він щотижня виділяв певний час для свого роду вправ, аби дотримання цих принципів увійшло в його звичку.

Підсумовуючи, маємо вказати, що саме системне застосування принципів, дотримання зазначених вимог є однією з умов раціональності, конструктивності і ефективності державного управління.

Принципи демократичного врядування

Розвиток системи державного управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається в умовах дотримання цілої низки правил, процедур і принципів належного урядування. Наближення української системи публічної влади і управління до стандартів країн ЄС означає здійснення якісних і кількісних змін у державному управлінні за принципами верховенства права, демократичного розвитку та підтримки фундаментальних управлінських (адміністративних) цінностей (відкритості і прозорості, надійності і прогнозованості, підзвітності, ефективності і результативності, адаптованості).

Настанови з доброго/належного врядування, як і критерії «ефективності врядування» та принципи, сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку

(ОЕСР) різняться між собою в тій мірі, в якій увага зосереджується на тих чи інших ключових чинниках.



Зокрема, принципами «ефективного врядування» визначеними ОЕСР є:

- **верховенства права;**
- **відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій;**
- **чесність і рівність, що стосуються громадян, в т.ч. і надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;**
- **результативність та ефективність послуг;**
- **ясність, прозорість та можливість застосування на практиці законів і правових регулювань;**
- **сталість і цілісність у формуванні політики;**
- **високі етичні стандарти поведінки.**

У документі «European Governance. A WhitePaper» (2001 р.) викладені основні принципи переходу країн Європи до нової парадигми управління єдиною Європою. Разом з тим, слід зазначити, що на вітчизняному ґрунті ключові ідеї концепції governance, good governance (дієздатне врядування, належне врядування) набувають інтерпретації у вигляді концепції демократичного врядування. Відтак, за доцільне серед принципів публічного управління відповідно до концепції демократичного врядування також вважати:

- **результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення суспільних потреб, де базовим критерієм оцінки є розвиток);**
- **партнерство: органи публічної влади, бізнес, громадські організації об'єднують зусилля задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку.**

Це, на нашу думку, окрім вказаних переваг, ще й сприяє зростанню довіри до діяльності органів публічної влади, надає їм легітимності. Необхідність забезпечення двостороннього діалогу та реальної співпраці органів державної влади з громадськістю, нагляд та контроль суспільства за владно-державними органами в поєднанні з широким використанням громадської думки (ознайомлення та врахування) сприяє наближенню до реальних потреб громадян.

Втілення в практику принципів публічного управління відповідно до концепції демократичного врядування обумовлює потребу суттєвих змін у підходах до організації самого процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Йдеться зокрема про запровадження концепцій управління за результатами (result-based management), нового публічного управління, тих інструментів та технологій, що покладені в основу розроблення і реалізації бюджетних програм у багатьох розвинених країнах.

Управління має бути ефективним на всіх рівнях. Проте, в першу чергу, воно має бути ефективним на місцевому рівні, тому що місцеве самоврядування

є найближчим до громадян та надає їм основні послуги. У зв'язку з цим, європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне управління, та Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи погодили Стратегію інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні.



У відповідності із Стратегію інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні принципами ефективного демократичного управління на місцевому рівні є: чесне проведення виборів, репрезентативність та участь; відповідність вимогам та очікуванням громадян; ефективність та результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та потенціал; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія; відповідальність.

Необхідною передумовою для реалізації цих принципів є наявність у органів місцевої влади обов'язків та ресурсів для здійснення регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, в межах їхньої компетенції та інтересів населення.

Спільні зусилля Програми розвитку ООН (ПРООН), уряду та народу України спрямовані на запровадження принципів демократичного врядування на всіх рівнях шляхом підтримки адміністративних реформ та залучення громадянського суспільства до участі у процесі прийняття рішень, у зв'язку з чим важливим є знання та додержання цих принципів як владою, так і громадськістю. Зокрема, у сфері демократичного врядування «Демократизація України» намагається поширювати принципи шляхом створення належної управлінської структури з чітким розподіленням двох функцій: урядування і менеджменту. Слід також зазначити, що вони застосовуються й у самій Програмі, де Стратегічна рада відповідає за врядування, а керівники виконавчого рівня – за менеджмент Програми.

Демократичне врядування приводить до зміни базису соціально-економічної та політико-ідеологічної формації демократичного розвитку суспільства, а це, у свою чергу, дає змогу проаналізувати його окремі етичні принципи. Серед загальних етичних принципів є ціла низка принципів, які відносяться і до демократичного врядування:

- доброзичливість;
- поважність;
- коректність;
- ввічливість;
- стриманість;
- толерантність до протилежної точки зору;
- тактовність;
- законослухняність;

- чесність та відповідальність;
- конструктивний підхід до вирішення проблем;
- пунктуальність та обов'язковість;
- повага до кожного члена колективу;
- керування здоровим глуздом, нормами і традиціями поведінки згідно з критеріями суспільної моралі;
- пріоритетність інтересів суспільства;
- визнання порядності, моральності, людської гідності, найбільш вагомими пріоритетними цінностями.

Досліджуючи питання етичних принципів демократичного врядування за європейськими вимірами, варто враховувати той факт, що вітчизняна система державного управління спирається на певну систему власних методологічних принципів: цільового управління; поєднання інтересів усіх структур, що беруть участь у процесі державного відтворення; економічної самостійності; самофінансування; залежності між ефективністю економічного розвитку державної економіки й формуванням ресурсної бази соціального розвитку держави; відповідальності.

Варто наголосити, що за умов ефективної реалізації зазначених принципів національною системою публічного управління на державному рівні може бути забезпечено дотримання загальнодержавних інтересів та поєднання національних і регіональних інтересів. Також запровадження децентралізованої моделі управління надасть регіонам України можливість отримати реальну свободу дій щодо реалізації регіональних стратегій розвитку.

Зрозуміло, що нова парадигма має базуватися на європейських принципах децентралізації, субсидіарності, партнерства та програмування, які вже пройшли багаторічну адаптацію в країнах з різними соціально-економічними та політико-адміністративними умовами. Проте імплементація базових принципів європейського врядування потребує не тільки їх адаптації до сучасних умов інституційних перетворень в Україні, а й наближення правового поля державної політики до стандартів Європейського Союзу та вирішення багатьох питань організаційного, фінансово-ресурсного і методологічного характеру.

Зауважимо також, що запровадження таких базових принципів європейського управління (врядування), як децентралізація, субсидіарність, пропорційність та партнерство потребує з урахуванням просторових розмірів України чіткого виявлення інструментів (механізмів) їх реалізації. Важливо наголосити, що ці інструменти (механізми) мають діяти, у свою чергу, на основі власних принципів, до яких можна віднести такі як відповідність суб'єкта управління об'єктові, мобілізація ресурсів на основі узгодження цілей та інтересів всіх суб'єктів державного управління, оптимальне співвідношення функцій адміністрування та регулювання, збереження конкретності та адресності державно-управлінського впливу, ієрархічність управління та процедурно-процесуальний підхід.

В Україні триває пошук оптимальної моделі етичних принципів демократичного врядування. Серед ключових орієнтирів у такому пошуку

можна виділити почуття власної гідності, вміння мислити критично, відданість демократичним цінностям, політичну освіченість та компетентність, знання та дотримання законів, толерантність і готовність до компромісу, участь у спільних справах тощо. Стрижневою складовою є патріотизм, законослухняність та лояльність. У поєднанні з такими чеснотами, як суспільна відповідальність, суспільна довіра та суспільне служіння вони виступають у ролі морального обов'язку, виконання якого свідчить про високий рівень моральної зрілості особистості державного службовця та розкриває міру співвідношення суспільних та особистих інтересів, їх поєднання та взаємозв'язок.



Особливість етичних принципів демократичного врядування насамперед полягає в їх регулятивному характері, взаємоузгодженості та взаємодії, сутнісній природі, ефективності впливу на суспільні відносини. Так, регулятивний характер етичних принципів проявляється у тому, що вони підлягають текстуальному закріпленню у правових актах та мають вищий ступінь гарантування (оскільки вони конкретизуються в правилах, нормах). Проте не тільки нормативне закріплення свідчитиме про їх значущість. Важливе значення також має й те, що етичні принципи проявляються в процесі організації та діяльності органів публічного управління, розкриваючи загальносоціальні установки поведінки, певні цінності суспільства.

Чітке визначення етичних принципів як морально-етичних орієнтирів побудови та діяльності державного управління є умовою забезпечення єдності інтересів суспільства, організації і окремого її члена як суб'єкта професійної діяльності й відносин. Усвідомлення соціальної значущості етичних принципів демократичного врядування зумовлює потребу в підтримці їх, зокрема через побудову етичної інфраструктури, елементами якої є публічне прийняття присяги, етичний кодекс державного службовця, система навчання з питань етики спілкування, діяльності та відносин; справедливий розподіл обов'язків і організаційне впорядкування відносин; система заохочення працівників і колективу за етичну поведінку; створення на постійній основі структури для здійснення внутрішнього і зовнішнього (з боку платників податків і організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації) контролю за дотриманням етичних принципів.

Загалом, етичні принципи у сфері державного управління мають глибоке коріння у вітчизняній традиції. Декілька штрихів із Конституції Пилипа Орлика (1710 р.).



«...Тому суворо постановляємо, щоб ясновельможний гетьман не лакомився на жодні подарунки чи обіцянки і нікому не доручав полковничої булави чи інших військових і посполитих посад з огляду на особисті стосунки та щоб силоміць на ті посади нікого не нав'язував». «... А щоб постало щире обопільне довір'я між гетьманом і генеральною старшиною, полковниками і генеральними радниками, необхідне для проведення таємних і публічних нарад, то кожен з них повинен, перш ніж приступити до виконання обов'язків своєї посади, особисто присягнути на вірність Вітчизні, на щире відданість гетьманові, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади схваленою публічно присягою відповідної форми».

Проте втілення етичних принципів демократичного врядування на сучасному етапі ускладнюється загальним рівнем моральної свідомості в українському суспільстві, де і досі домінуючим залишається стереотип сприйняття моралі та етики як абстракції. Це з одного боку. З іншого, неналежна організація праці (особливо планування робочого часу) та кадрова політика (добір кадрів, умови проходження служби, перспективи кар'єрного зростання тощо) не сприяють дотриманню принципів етики демократичного врядування. Все вищевказане обумовлює ставлення до етичних принципів демократичного врядування як вторинного явища. Хоча у дійсності саме на етичних принципах будується повноцінна система демократичного врядування та адміністративна спроможність національної системи державного управління, які відповідали б європейським стандартам та кращим вітчизняним управлінським традиціям і вимогам.

Європейські стандарти ефективності та етичності впроваджуються в громадах України вже давно, разом з тим, видається, що для вітчизняного досвіду було б корисним вивчення можливості адаптації моделі «6 принципів доброго управління» Польщі: прозорості, нетерпимості до корупції, громадської співучасті, фаховості, передбачуваності та звітності у публічному управлінні органів місцевого самоврядування. А також питання запровадження інформаційних карток з описом послуг та етичного кодексу службовця. Їх аналіз показує, що застосування вказаних принципів достатньо комплексно вирішують питання підвищення ефективності органів публічної влади.

Під час врахування особливостей впровадження етичних принципів демократичного врядування потрібно виходити з того, що вони мають бути дієвими, забезпечувати належну роботу органів публічної влади та їх підзвітність, виступати в ролі системи стримувань і противаг, яка гарантує узгодження та досягнення певних цілей, забезпечувати проведення прозорої політики і звітування перед суспільством. І як показує практика, – принципи ефективності і професіоналізму як основоположні принципи демократичного врядування є взаємообумовленими, взаємозалежними і взаємовпливаючими.

Практика врахування закономірностей і застосування принципів у процесі розбудови сучасної системи публічної влади і управління в Україні

Має значення не тільки знання принципів, а й *уміння їх застосовувати*. Оволодіння принципами і постійна опора на них, доведене до автоматизму використання їх у повсякденній діяльності є однією з сутнісних *ознак професійності* управління. Так, керівник, приймаючи рішення за принципом *зворотного зв'язку*, не задумуючись повинен звернути увагу на *достатність інформації*.

Важливо враховувати, як мінімум, три моменти:



- *не можна застосовувати той чи інший принцип взагалі, кожен раз потрібно враховувати своєрідність місця і процесу;*
- *ефективність досягається завдяки сукупному застосуванню принципів;*
- *принципи державного управління застосовуються одночасно, в межах їх системи і як система, тобто у взаємозв'язку.*

Очевидним є використання в комплексі (системно) таких принципів як *розподіл владних повноважень, поєднання централізації і децентралізації і субсидіарності*. Принцип субсидіарності передбачає:

- рішення у державі приймаються на нижчому можливому рівні;
- верхні ланки управління мають вдаватися до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижчих ланок.

У Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов'язані з католицькою традицією, згідно якої суспільство має втручатись у справи людини, тільки коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними.



Водночас принцип субсидіарності був покладений в основу моделі організації публічної влади, запропонованої М. Драгомановим у конституційному проекті, викладеному ним у праці “Вольный союз – Вільна спілка” (1884 р.) ...Пізніше ця модель отримала закріплення в Конституції Української Народної Республіки (1918 р.).

Відтак розподіл повноважень за принципом субсидіарності здійснюється за схемою – *забрати на вищий рівень* вирішення тільки тих проблем, які не в змозі вирішувати орган державної влади нижчого рівня чи орган місцевого самоврядування.

Що стосується дотримання принципу *казуальності*, то слід мати на увазі, що він відображає:

- наявність причинних взаємозв'язків між результатами наших управлінських дій і зовнішнім середовищем, точніше – реакцію зовнішнього середовища на ці результати;
- причинний генетичний взаємозв'язок між окремими станами видів і форм державного управління в процесі його здійснення.

Про дію *принципів комплексності й системності* варто вести мову тому, що органи публічної влади покликані розглядати всю сукупність факторів розвитку системи та її виробничо-технічних, економічних, політико-правових, духовно-ідеологічних елементів і процесів як у часі, так і в просторі. Розглянемо їх на прикладі діяльності органів внутрішніх справ. Так, при організації боротьби з економічними злочинами вони мають виходити з нової парадигми про причини та обставини виникнення, форми виявлення економічних злочинів в умовах глибокої економічної та політичної кризи, що дозволяє з огляду на таку ситуацію перебудовувати свою структуру, функції, ставити нові завдання.

Принцип комплексності в управлінні полягає в тому, що в кожному достатньо складному явищі необхідно враховувати всі його аспекти: технологічні, економічні соціальні, ідеологічні, психологічні, організаційні, політичні. Стосовно управління органами внутрішніх справ комплексний підхід потребує повноти охоплення всіх сторін діяльності підрозділів та співробітників, тобто має враховувати:

- криміногенну ситуацію;
- штатну забезпеченість;
- матеріально-технічне постачання;
- ступінь кваліфікації і професіоналізму фахівців та співробітників;
- структуру робочого часу, задоволення працею;
- санітарно-гігієнічні умови праці;
- інтенсивність праці;
- режим праці (її змінність), розміри фінансового забезпечення, співвідношення розумових і фізичних затрат праці;
- суспільний престиж спеціальності;
- стан службової дисципліни;
- стосунки між співробітниками в підрозділах;
- дотримання законності;
- зв'язки з громадськістю.

Ігнорування принципів системності та комплексності в управлінні чи невміння їх використовувати на практиці не дозволяє досягати намічених цілей або дозволяє досягти їх частково, з надто великими витратами сил і засобів. Так, вузьковідомчий, некомплексний підхід призводить до серйозних порушень економічної рівноваги, соціальної й національної напруженості в ряді регіонів держави.

Щодо *принципу гласності*, то його сутність полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, доступності

інформації про їхню діяльність. Ряд науковців справедливо вважає, що гласність центральних органів виконавчих влади завжди була і залишається найбільш гострою проблемою, оскільки вони найбільш схильні до надмірної закритості, бюрократизації та відриву від потреб населення.



У сучасних демократичних державах доступ громадськості до інформації державного значення забезпечується у два способи: заборонаю цензури і створенням механізму отримання офіційних документів. Інформування широкого загалу про діяльність уряду і прийняті ним рішення забезпечуються:

- *через парламент(звіти, відповіді на депутатські запити та ін.);*
- *через засоби масової інформації(тексти правових актів, статті, інтерв'ю, прес-релізи та ін.);*
- *безпосереднім спілкуванням з громадянами (відповіді на інформаційні запити, бесіди з громадянами під час робочих поїздок Прем'єр-міністра по країні та ін.).*

Провідна роль у забезпеченні поінформованості населення про діяльність урядових структур належить відповідним прес-службам, які мають забезпечувати прямі та зворотні інформаційні потоки між виконавчою владою і громадянами. При цьому недостатній рівень правової регламентації принципу гласності у Конституції та законодавстві України, потребує розроблення і прийняття спеціального закону «Про відкритість діяльності публічної влади». Таким чином, за принципом гласності центральні органи виконавчої влади повинні здійснювати свою діяльність відкрито. Даний принцип характеризує демократизм виконавчої влади в цілому. Громадяни повинні мати можливість знайомитись з діяльністю центральних органів виконавчої влади. Реалізація принципу гласності здійснюється центральними органами виконавчої влади шляхом інформування населення через засоби масової інформації(наприклад, через газету «Урядовий кур'єр»).

Принцип прозорості тісно пов'язаний з принципом гласності, він гарантується можливістю доступу громадян до інформації органів виконавчої влади. Слід відзначити, що деякі органи виконавчої влади, поруч з розміщенням інформації в засобах масової інформації та звітах, продемонстрували свою готовність зробити свою інформацію відкритою для ознайомлення громадськості шляхом створення сайтів в мережі Інтернет, на яких можна ознайомитись з загальними відомостями про діяльність того чи іншого органу виконавчої влади, інформацією про їх керівний склад, нормативно-правовою базою, результатами діяльності, які включають річні звіти, аналіз виконання бюджетів, матеріалами перевірок та інших матеріалів, офіційними повідомленнями.



На виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» та з метою забезпечення реалізації положень статті 34

Конституції України стосовно свободи інформації, статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також для забезпечення ефективною реалізацією права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб, Верховною Радою України 13 січня 2011 року прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації». Він визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. В доповнення до нього було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року №909-р «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках».

Принцип підзвітності та відповідальності центральних органів виконавчої влади полягає в періодичному інформуванні населення про виконання програм соціально-економічного розвитку, звітування про свою діяльність перед Урядом, невідворотність відповідальності за помилково прийняте рішення та персоніфікації відповідальності. Крім того, *принцип персональної відповідальності посадових осіб* відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій виконавчої влади. Перш за все, він передбачає юридичну відповідальність посадових осіб органу виконавчої влади: дисциплінарну, кримінальну, цивільно-правову. Таку відповідальність посадові особи несуть за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків. На практиці даний принцип реалізується завдяки передбаченому чинним законодавством праву оскаржувати дії чи бездіяльність посадових осіб органів виконавчої влади, рішення органів виконавчої влади до суду або до органів прокуратури.

Також для центральних органів виконавчої влади важливим є застосування принципів ефективності, постійної раціоналізації та стратегічного планування. *Ефективність (поєднання результативності та економічності)* – забезпечення досягнення необхідних *результатів у вирішенні публічних завдань при найменших витратах ресурсів. Постійна раціоналізація* – забезпечення постійного вдосконалення власної діяльності та зростання ефективності згідно затверджених планів розвитку. *Стратегічне планування* – здійснення діяльності з урахуванням середньострокової та довгострокової перспективи розвитку справ у відповідному секторі державного управління.

Таким чином, можна зробити висновок, що принципи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади щонайперше мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах (основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюється регулювання відносин в сфері виконавчої влади), визначаючи сутність і зміст організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Специфіка їх полягає в тому, що вони закріплюють

вихідні, нормативні положення, що визначають поведінку посадових осіб центральних органів виконавчої влади та виступають критерієм правомірності поведінки учасників таких правовідносин.

Розглянемо, яким чином у практичній діяльності органів публічної влади варто враховувати *закономірність цілеутворення*. Щонайперше, доки не визначена ціль, не можна розпочинати розробку програми дій (про вимоги щодо формування цілей детальніше при вивченні розділу 2. Цілі та організаційно-функціональна структура державного управління). Якщо ми допустили помилки при визначенні цілі, то в процесі її досягнення ми повинні внести корективи. Бо чим активніше будемо на неї працювати, тим негативніше буде результат. В кінцевому рахунку система усе відкоригує, але, як правило, в кризовому варіанті.

Отже, необхідно постійно зіставляти свої дії з відповідними принципами державного управління, розвивати навички прийняття і виконання рішень на їх основі. А також виявляти і оцінювати при перевірках, аналізі звітів, наскільки підлеглими, органами нижчого рівня засвоєно закономірності, відносини і взаємозв'язки управлінських процесів, що знаходяться у їх віданні.

Особливість застосування принципів державного управління визначається специфікою об'єкта та суб'єкта управління, що полягає, зокрема, у такому:

- масштабність і складність суспільства як об'єкта;
- пріоритет національних інтересів в діяльності суб'єкта;
- значний вплив зовнішнього середовища;
- підвищені вимоги до раціональності рішень суб'єкта;
- критерії результативності, що мають переважно правовий та соціальний характер;
- діяльність суб'єкта за принципом «дозволено лише те, що законодавчо визначено»;
- специфіка системи добору персоналу;
- відкритість («прозорість») державно-управлінських процесів, участь у них громадян.

Знання закономірностей і принципів є вкрай необхідним, оскільки:



- ***створює в будь-якій певній ситуації вихідні умови наукового пізнання;***
- ***є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формулювання (визначення) принципів;***
- ***надає управлінню характер науково обґрунтованого процесу та забезпечує його ефективність;***
- ***є ознакою кваліфікації фахівця у відповідній сфері діяльності, його культури***

Тому не можна застосовувати принципи державного управління абстрактно, взагалі, а кожен раз необхідно враховувати своєрідність ситуації,

специфіку конкретного процесу управління. Принципи державного управління застосовуються у межах їх системи і як система. В цілому, пізнання законів та реалізація принципів державного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.



Контрольні питання:

1. Як співвідносяться поняття «закони» та «закономірності публічного управління». Вкажіть на суттєві відмінності між ними.
2. Охарактеризуйте основні закони управління.
3. В чому полягають відмінності між закономірностями та тенденціями?
4. Які закономірності проявляються у публічному управлінні?
5. Як взаємопов'язані між собою закони, закономірності та принципи публічного управління?
6. Навіщо потрібно вивчати закономірності та принципи публічного управління?
7. Чи існують загальноприйняті підходи та правила стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема принципів публічного управління?
8. Вкажіть відмінності між принципами здійснення управлінської діяльності та універсальними принципами управління.
9. Дайте характеристику призначення загальних, організаційно-технологічних та спеціалізованих принципів.
10. На основі яких принципів здійснюється організаційно-розпорядча і адміністративно-виконавча діяльність?
11. Охарактеризуйте етичні принципи демократичного врядування.
12. Якими є принципи ефективного врядування та принципи ефективного демократичного управління на місцевому рівні?
13. В чому пролягає особливість застосування принципів публічного управління?
14. Наведіть приклади основних законів і принципів управління і їх урахування (ігнорування) в державно-управлінській практиці.



Рекомендовані джерела:

1. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 141-152.
2. Балабаєва Зінаїда. Європейський досвід розробки та впровадження в практику принципів демократичного врядування / Зінаїда Балабаєва // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] : електр. наук. фах. вид-ня. — Вип. 3. — 2008. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_1/08bzvpdv.pdf.

3. Виноградова Н. Еволюція науково-теоретичних підходів до визначення понять «закон», «закономірність» та «принцип» у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 36–45.
4. Грицяк Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір/ Н.Грицяк // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс] : електр. наук. фах. вид-ня. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10gnvzev.pdf
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – С. 28 – 35.
6. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 79–84.
7. Доопрацьований проект Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні // Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування, Дирекція демократичних інститутів Рада Європи, Страсбург, 24 травня 2007 р.: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=202288>
8. Журавльов Д.В. Щодо принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д.Журавльов // Актуальні проблеми права: теорії та практика. – 2013. - № 26. – С. 282 – 290
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1–2, 5–8. (Відповідні статті)
10. Європейська хартія регіональної демократії : наук.-практ. коментар / авт.-уклад.: Т. М. Безверхнюк, О. С. Орловський, С. Є. Саханенко. – О. : Хоббит Плюс, 2008. – 184 с.
11. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – С. 50–58.
12. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л.Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – С. 22 – 39
13. Шрьодер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування. Матеріали до семінару (Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr.26, 53721 Siegburg), К. – 2008. – 57 с.
14. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 р. // http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Мета – формування та поглиблення знань щодо ролі системного підходу у розвитку публічного управління в цілому та окремих сфер життя суспільства зокрема; ознайомлення з концептуальними основами управління окремими видами економічної діяльності на наукових засадах.

Навчальні цілі:

- формування системи знань щодо сутності соціальних, політичних і економічних подій, проблем і складних задач публічної сфери, а також впливів та ризиків зовнішнього (у тому числі глобалізаційних процесів і забезпечення національної безпеки) та внутрішнього середовищ;
- удосконалення знань щодо сучасних філософських та теоретичних засад публічного управління;
- сформувати вміння узагальнювати та упроваджувати вітчизняний і зарубіжний досвід, враховувати історичні уроки з метою прискорення процесу становлення в Україні системи демократичного врядування, її наближення до європейських стандартів.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з теорії та методології публічного управління. А саме, мати:

- уміння узагальнювати та упроваджувати вітчизняний і зарубіжний досвід, враховувати історичні уроки з метою прискорення процесу становлення в Україні системи демократичного врядування, її наближення до європейських стандартів;
- навички врахування при вирішенні проблем публічного сектору ціннісних та історичних контекстів, розуміння соціальної відповідальності за результати прийняття стратегічних рішень.
- здатність застосування методів координації в умовах багаторівневого врядування.

§ 2.1. Загальна характеристика системи публічного управління



Ключові слова: система публічного управління; публічне управління; складові системи публічного управління; об'єкт публічного управління; суб'єкти публічного управління; цілі публічного управління; взаємозв'язки в системі публічного управління; координація; субординація; реординація.

План викладу:

1. Системний підхід в публічному управлінні.
2. Система публічного управління: сутність та складові.
3. Суб'єкти та об'єкти публічного управління.
4. Взаємозв'язки в системі публічного управління: роль та класифікація.

Системний підхід в публічному управлінні

Системний підхід у публічному управлінні ґрунтується на теорії систем, основоположником якої є О. Богданов («Тектологія», 20-ті рр. ХХ ст.). Принципово важливим є те, що системність передбачає переважання внутрішніх зв'язків компонентів між собою над зовнішнім впливом на них. В процесі утворення система обумовлює появу інтегральних властивостей її компонентів, органічний зв'язок між якими зумовлює єдність при взаємодії з навколишнім середовищем.

По суті, система публічного управління (далі – СПУ) у будь-якій країні характеризується безліччю взаємозв'язків як в середині керуючої підсистеми так і між її структурними компонентами, водночас при взаємодії з зовнішнім середовищем (СПУ зарубіжних країн, міжнародними організаціями) вона позиціонується як єдине ціле.

Враховуючи складну природу СПУ важливим є нестатичність системи. Так перебування СПУ без перетворень є неможливим, однак досить часто попри динамічне реформування відчутні зміни не спостерігаються, по суті, це означає, що здійснені перетворення були урівноважені іншими, тобто СПУ знаходиться у стані рухомої рівноваги. На противагу змінам відбуваються діаметрально протилежні, які призводять до перетворень складових, але не до змін усієї системи. В складній системі внаслідок постійної взаємодії відбуваються зміни, однак в випадку, коли ці зміни урівноважені іншими, ми отримуємо збереження попереднього стану.

О. Богданов підкреслив роль організованості: «організаційна система завжди більша, ніж сума її складових елементів, а дезорганізаційна – завжди менша від суми своїх частин». В поєднанні з постійно зростаючою складністю СПУ, організованість набуває все більшого значення, так як, вона спричиняє необхідність синхронізації диверсифікації керуючої підсистеми (суб'єкта управління) зі скороченням її кількісного складу та фінансових затрат на її утримання.

Одним з засновників застосування системного підходу є Л. фон Берталанфі («Загальна теорія систем», 1968 р.). Так, цілями загальної теорії систем за Л. фон Берталанфі є:

- дослідження аналогічностей понять, законів та моделей в різних галузях науки для їх переносу з однієї дисципліни в іншу;
- сприяння побудові адекватних теоретичних моделей для тих областей науки, в яких вони відсутні;
- мінімізація дублювання теоретичних досліджень в різноманітних наукових областях;

- стимулювання виявлення єдності науки шляхом встановлення зв'язків між спеціалістами різних наук.

По суті, досягнення цих цілей сприятиме застосуванню напрацювань одних наук в рамках розвитку інших. Зазначене свідчить про необхідність застосування системного підходу та напрацювань загальної теорії систем для дослідження державного управління, так як воно потребує побудови інтегрального конструкту, який поєднуватиме напрацювання різних наук.

Л. фон Берталанфі класифікував системи за критерієм шляхів поглиблення їх організованості:

- ті, що базуються на динамічній взаємодії частин (еквіфінальні системи);
- в основу яких покладена схема зворотного зв'язку;
- гомеостата Ешбі (система досягає стійкого стану шляхом проб і помилок).

СПУ досить важко віднести до якогось з типів, визначених у окресленій класифікації, однак ключові ознаки, за якими виокремлено групи відображаються певною мірою у окремих підсистемах та притаманні усій системі на різних етапах її функціонування.

Необхідність застосування системного підходу впливає з цілей загальної теорії систем, які запропонував Л. фон Берталанфі:

- дослідження ізоморфізмів (аналогічностей) понять, законів та моделей в різних галузях науки для їх переносу з однієї дисципліни в іншу;
- сприяння побудові адекватних теоретичних моделей для тих областей науки, в яких вони відсутні;
- мінімізація дублювання теоретичних досліджень в різноманітних наукових областях;
- стимулювання виявлення єдності науки шляхом встановлення зв'язків між спеціалістами різних наук.

По суті, досягнення цих цілей сприятиме застосуванню напрацювань одних наук в рамках розвитку інших. Зазначене свідчить про необхідність застосування системного підходу та напрацювань загальної теорії систем для дослідження публічного управління, так як воно потребує побудови інтегрального конструкту, який поєднуватиме напрацювання різних наук. За цільовим призначенням загальна теорія систем покликана виокремити узагальнені закони, закономірності, принципи, які будуть універсальними та об'єктивно діючими в рамках різних галузей наукового знання, в тому числі і в державному управлінні.



Система – цілісне утворення, якому притаманні якісні характеристики, не властиві компонентам, що його утворюють; сукупність об'єктів, взаємодія яких спричиняє появу нових інтегративних якостей, не притаманних окремим компонентам системи.

Система представляється як об'єкт (множина елементів), наділена властивостями з відповідним відношенням. Будь-яка система має три рівні організації:

- концептуальний (рівень системоутворюючої властивості);
- структурний (рівень системоутворюючого відношення);
- субстратний (рівень елементів системи).

Сама ж побудова системи розпочинається з побудови верхнього рівня, тобто концепту та структури, а лише потім відбувається їх реалізація на субстраті (тобто функціональній структурі).

Специфіка системного підходу, власне, і полягає в тому, що дослідження йде не від елементів до концепту, а навпаки від концепту та структури до елементів, тобто субстрат відіграє похідну роль.

Вітчизняна СПУ, як система, вона повинна бути наділена певною внутрішньою єдністю та відмінністю від інших. Ключовим для виокремлення системи є наявність концепту, який власне і підтримує цілісність СПУ, тобто наявність цільового компоненту.

Структура визначає її будову, устрій базується на специфічних характеристиках країни, які і визначають зв'язки компонентів всередині системи. За рахунок наявності унікальних характеристик, до яких можна віднести як внутрішні (історичні особливості, ментальність, ресурсний потенціал), так і зовнішні (геополітичне становище, місце в міжнародних відносинах тощо) чинники, які в сукупності і складають унікальну систему. Відмінність цього рівня системи і є ключовою причиною, яка не дозволяє екстраполювати зарубіжний досвід, а обумовлює об'єктивну потребу його ретельного відбору та адаптації.

Третім рівнем є субстратний, який є похідним від попередніх двох. На цьому рівні реалізується принцип взаємозв'язку всіх елементів, що зрештою і дозволяє забезпечити цілісність та однорідність системи. Водночас, СПУ є штучною системою, яка знаходиться під впливом як об'єктивних законів так і перетворюючих управлінських впливів, що інколи призводить до виникнення дисонансу між концептуальним та структурним рівнем з субстратним, тобто динамічні перетворення, які об'єктивно відбуваються на перших двох рівнях, не синхронно відбуваються на третьому – субстратному – рівні. Це обумовлює необхідність створення динамічного субстрату, зокрема суб'єкта управління.

Відповідно до того який з рівнів системи реформують, можна виділити такі види реформ:

- концептуальні (такі, що передбачають перетворення в цільовому компоненті);
- структурні (коли предметом реформування будуть взаємозв'язки всередині системи);
- субстратні (ті, що передбачають кількісні або якісні зміни елементів системи.)

По суті, реформи, при здійсненні яких втрачається концепт системи будуть руйнівними, за умови його збереження, реформи можна вважати

системозберігаючими, тобто такими, які забезпечують динамічні перетворення СПУ в відповідності до нових викликів як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. Що ж стосується зміни сутнісного наповнення самого концепту, то воно обумовлюватиме переформатування системи, перетворення її в іншу систему, навіть за умови збереження територіальних меж.

Водночас найризикованішим є реформування структури, тобто взаємозв'язків, яке може проводитись як зі зміною компонентного складу, тобто субстратними перетвореннями, так і на основі уже існуючої системи. Такі перетворення можуть спричиняти зміни в концептуальному рівні системи, тобто значно змінювати цільове призначення, що чинитиме загрозу для її існування. Реформування ж повинно стосуватися досягнення проміжних цілей, які є похідними від елементів системи та наявних взаємозв'язків та слугують для реалізації головної мети існування системи.



Застосування системного підходу забезпечує осягнення суті та складності природи системи публічного управління (СПУ), визначення її властивостей, параметрів, на які необхідно опиратися в процесі здійснення управлінських впливів, особливо тих які спрямовані на трансформацію СПУ.

Системно-синергетичний підхід. Новим проривом у методології пізнання соціальних процесів стало застосування системного підходу з використанням інструментально-методичного апарату синергетики.

На межі ХХ–ХХІ ст.ст. синергетичний (соціосинергетичний) стиль мислення утверджується у вітчизняній науці державного управління в якості вихідної, концептуальної моделі постановки проблем і їх вирішення – парадигми. В основу системно-синергетичного підходу в державному управлінні покладено положення про суспільство як надскладну, саморегульовану дисипативну систему, рух якої до певних стійких станів (атракторів) визначається її можливостями самоорганізації, якістю управлінської підсистеми, що обирає шлях подальшого розвитку в переломні моменти (точки біфуркації). Таким чином, відкриваються широкі перспективи для з'ясування сутності процесів державного управління і місцевого самоврядування, формування і функціонування структур публічної влади в контексті становлення в Україні громадянського суспільства.

Зокрема, нові дані про конструктивну роль випадку в суспільному житті надають змогу повніше врахувати роль суб'єктивного фактора у державно-правовому житті суспільства, поряд із закономірними причинно-наслідковими зв'язками врахувати і випадкові, імовірнісні зв'язки.

Принципове значення має розуміння суспільного поступу як процесу самоорганізації, в якому в кризові моменти ключову роль відіграє оцінка перспектив суспільного розвитку з урахуванням можливостей самої суспільної системи, закладених в ній альтернатив.

У момент, коли під впливом насамперед внутрішніх протиріч соціальна система наближається до своєї критичної межі, вступає в дію механізм

біфуркації. В синергетиці біфуркація визначається як момент еволюції, коли нестабільність системи доходить до крайньої межі. Саме тоді найменші зовнішні впливи можуть кардинально змінити систему, оскільки вектор її розвитку розгалужується в пучок альтернатив. Система опиняється перед вибором одного з них. Проблема в тому, щоб спрямувати систему саме на той шлях, який означатиме перехід системи у стан вищої структурованості, упорядкованості як у просторовому, так і у функціональному аспектах.

Це механізм, який діє не лише в межах макросистем (цивілізація, суспільство), а й на всіх нижчих рівнях суспільної організації, аж до первинного виробничого колективу, установи чи організації.

Інструментальний арсенал синергетики значно розширює можливості системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем, з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів державного управління, змісту і структури інформаційних потоків, виявлення джерел суспільної самоорганізаційної динаміки, зв'язків підсистеми державного управління із зовнішнім середовищем, визначення топології державно-управлінського впливу з урахуванням надшвидкого розвитку процесів у соціальних системах, вимог «еволюційних заборон» і законів коеволюції.

Система публічного управління: сутність та складові

В науці існує ряд критеріїв за якими класифікують системи. За природою СПУ є соціальною системою, за ступенем складності – складна, за кількістю функцій – поліфункціональна, за спроможністю до руху – динамічна, за траєкторією розвитку – нелінійна.



Соціальна система – це сукупність соціальних явищ і процесів, що перебувають у відносинах і зв'язках між собою і створюють деякий цілісний соціальний об'єкт;

Соціальна система – це складно-організоване цілісне утворення, впорядковане і пов'язане з сукупністю взаємодетермінованих зв'язків між його елементами;

Соціальна система – це цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності.

Тобто, ключовою властивістю таких систем є те, що їх ядром є суспільна життєдіяльність людей, взаємодія та взаємовідносини між окремими структурними елементами суспільства. Водночас і СПУ ґрунтується на суспільній життєдіяльності людей, її структурний рівень лежить в площині взаємовідносин у суспільстві, концептуальний – суспільно значущою метою, а субстратний складається з елементів, які формуються людьми та їх життєдіяльністю.

Під СПУ розумітимемо:

- цілісну, організовану на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством;
- органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Усвідомлюючи сутність складної природи СПУ, необхідно також окреслювати певну траєкторію, за допомогою якої здійснюватиметься перетворення цієї системи у обраному напрямку, задля цього окрім системного підходу доречно застосовувати елементи діяльнісного підходу. Його застосування дозволяє:

- структурувати державно-управлінський процес за допомогою чітко визначених категорій, що описують окремий об'єктивний управлінський цикл – вихідний стан (об'єкт дії), суб'єкт, цілепокладаюча дія суб'єкта, засіб, зміна вихідного стану (результат);
- усвідомити суб'єктивну складову вказаного процесу – потреба, інтерес, мотив, мета, вибір засобів дії, раціонально-емоційний супровід дії, рефлексія щодо отриманого результату;
- визначити міру відповідності мети – дійсності та можливостям суб'єкта, засобів – меті, мотивів – перспективним тенденціям сфери управління;
- встановити співмірність всіх використовуваних теоретичних компонентів управлінської діяльності (юридичний закон, концепція, доктрина, стратегія, програма, указ, розпорядження тощо.) та її предметно існуючих умов (матеріальна, економічна та технологічна база, рівень професійної майстерності виконавців тощо);
- розкрити державно-управлінську діяльність як управлінський цикл, що постійно змінює вихідну даність і продукує оновлення.

Для виокремлення тенденцій розвитку СПУ варто застосовувати елементи діяльнісного підходу, сутність якого полягає в акцентуванні уваги на особливостях людського активного ставлення до світу з метою його раціональної зміни та перетворення. Його започатковано Аристотелем, вченням про діючу причину як актуалізацію можливого, за приклад якої береться творчість скульптора. В останній проявляється єдність чотирьох начал: формального, матеріального, діючого та цільового.

М. Вебер, Е. Фром, Дж. Сорос та ін., які обґрунтовують необхідність враховувати разом із внутрішніми для певного виду діяльності чинників, низку інших, доповнюючи або другорядних. До них, зокрема, належать соціально зумовлені ціннісні установки та орієнтації, архетипи, очікування та прагнення. Зокрема, спорідненою діяльнісному підходу є рефлексивна теорія Дж. Сороса, згідно з якою «існує двосторонній зв'язок між уявленням про світ учасників певної ситуації і самою цією ситуацією. З одного боку, їх погляди перетворюються в події, з іншого боку, події формують погляди». Тим самим, суб'єкти діяльності виступають у двох функціях – як діячі і як спостерігачі – і ці функції постійно ними опосередковуються або здійснюється рефлексивність.

По суті, саме з використанням діяльнісного підходу можливо окреслити оптимальну траєкторію трансформації СПУ, оцінити наявні перетворення, внести оперативні корективи.

- В науці існує значна кількість підходів до визначення поняття «публічне управління», узагальнюючи їх, зазначимо, що дану дефініцію трактують як:
- різновид діяльності держави;
- цілеспрямований суб'єктно-об'єктний вплив;

Інакше кажучи це певні управлінські впливи, які реалізуються в системі та реагування на зворотні зв'язки від об'єкта управління.



Система публічного управління – це цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством.

Система публічного управління – органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Сукупність характеристик державного управління, сутнісного наповнення визначень понять дозволяють виокремити в узагальненому вигляді складові СПУ:

- цільовий компонент;
- складні взаємозв'язки;
- суб'єкт управління;
- об'єкт управління.

Ключовою складовою системи публічного управління є цільовий компонент, так наявність спільної мети є обов'язковою для будь-якої системи, в тому числі і для системи державного управління. Опираючись на теорію систем визначимо, що для будь-якої системи першочерговою метою є її самозбереження, прагнення до гомеостазу, збереження власної стабільності. Однак, прагнення до самозбереження та гомеостазу попри їх подібність в рамках теорії систем не лише не є тотожними, а скоріш за все є протилежними. Так як перебування у стані стабільності є зупинкою еволюції, припиненням розвитку, звідси неможливістю реагування на нові виклики, а отже, зменшення життєздатності системи. Тобто постійний процес реформування системи державного управління є життєво важливим для її існування, спроби «законсервувати» наявний стан можуть призвести до втрати адаптивності до змінних факторів впливу зовнішнього та внутрішнього середовища, та як варіант руйнування самої системи.



Аналізуючи проблему цілеспрямованості, визначимо, що чим складніша система тим складнішим є процес вироблення спільної мети, це пов'язано з тим, що ціль системи визначається відповідно до цілей її складових. Тут необхідно визначити наступне:

- *система не може існувати за умови, що цілі її елементів кардинально розходяться з ціллю системи;*
- *повне співпадіння мети елементів системи неможливе, можлива лише їх спорідненість.*

Особливістю соціальних систем є те, що її цілі не можуть бути нав'язаними ззовні. Виникаючи всередині системи, вони походять від цілей окремих елементів системи. Однак, не всі цілі окремих елементів системи стають цілями всієї системи. На цьому етапі в системі включається механізм узгодження інтересів.



Отже, цільовий компонент системи державного управління складається з:

- *загальносистемної мети (основної цілі): власного самозбереження, гомеостазу та розвитку;*
- *узгоджених між собою цілей елементів системи.*

По суті, загальносистемна мета досягається шляхом досягнення динамічних цілей, які продукують елементи всієї системи.



Важливим акцентом в процесі цілепокладання в публічному управлінні є співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Нівелювання їх взаємовідповідності може призвести до негативних наслідків, зокрема недемократичні методи нівелюють навіть найгуманнішу ціль. Лише чітке поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації надасть змогу забезпечити підвищення рівня довіри до влади, ефективності публічного управління.

Суб'єкти та об'єкти публічного управління

До суб'єктів публічного управління можна віднести:



- *органи влади (у широкому розумінні – тобто і в частині створення умов для здійснення управлінської діяльності);*
- *органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (у вузькому розумінні, тобто в частині наявності формальних і реальних можливостей здійснювати управлінський вплив);*
- *керівники і керівний склад цих органів (у вузькому розумінні, враховуючи системний зв'язок між системою та її складовими).*

Суб'єкту притаманні такі ознаки:

- наявність компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання;

- спрямованість на забезпечення реалізації інтересів певної соціальної спільноти – народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо, з урахуванням наявності ієрархії інтересів;
- функціональність, яка відображає загальносистемний поділ праці щодо їх виконання, тобто функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління.

Щодо структури суб'єкта управління, то основними її параметрами згідно зі Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки, аналізу поточного стану системи, наведеного у ній, у ній наявний ряд недоліків керуючої підсистеми СПУ:

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження;
- невизначеність місії органів виконавчої влади;
- нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- часткове дублювання повноважень;
- неефективна організація діяльності окремих ЦОВВ;
- низький рівень координації роботи та взаємодії між ЦОВВ;
- недостатність аналітичного забезпечення реалізації державної політики;
- відсутність організаційної єдності та взаємозв'язку програмних і стратегічних документів між собою та з іншими нормативно-правовими актами;
- низький рівень застосування сучасних управлінських технологій;
- недостатність впровадження інформаційних технологій в процес державного управління.

Сучасний стан вітчизняної системи державного управління, актуалізує набуття її інститутами нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала:

- чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості;
- відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість та відкритість їх діяльності, процесу реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю;
- соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства.
- вимоги до суб'єкта державного управління, дотримання яких здатне забезпечити спроможність чинити ефективні управлінські впливи;
- орієнтованість на потреби, інтереси об'єкта управління, опора на внутрішнє середовище;
- формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, яка здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління;
- кореляція між наявними цілями системи, відповідно до них функціями та організаційною структурою керуючої підсистеми;

- відповідність між розподілом функціонального навантаження та ресурсного забезпечення;
- первинність наявності функціонального призначення органу, відповідно до якого визначається місія, окреслюється коло повноважень, визначається ресурсне забезпечення;
- усунення паралелізму, дублювання повноважень;
- чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення;
- реалізація зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів;
- забезпечення наукового та аналітичного супроводу процесу управління;
- сприяння застосування інноваційних управлінських технологій;
- поширення впровадження інформаційних технологій.

Структуру суб'єкта державного управління можна представити у трирівневому вигляді: органи влади (у найширшому розумінні), органи виконавчої влади, а також персональний склад (або кадрове забезпечення). Четвертий блок стосується саме останнього.

Суб'єкт державного управління перебуває у тісному взаємозв'язку з об'єктом: починаючи від визначення цілей, через обумовлення функцій та структур, закінчуючи корегуючими впливами у вигляді зворотних зв'язків та оцінюванням дій керуючої підсистеми.



Особливий акцент варто зробити на органічній взаємозалежності суб'єкта та об'єкта управління, яка проявляється в необхідності врахування об'єктивних характеристик об'єкта при здійсненні управлінських впливів.

Об'єктом публічного управління є все суспільство; суспільні явища та процеси.

Характеризуючи розвиток суспільств (населення) окремих країн Д. Норт визначає певну парадоксальність, яка полягає в тому, що попри всі процеси, які протікають у сучасному світі замість зближення спостерігається зростання відмінностей (диференціація) між суспільствами різних країн за релігійними, етнічними, культурними, політичними, економічними критеріями, поглиблюється розрив між багатими та бідними, розвиненими та слаборозвиненими. Водночас рівень розвитку суспільства не знаходиться в прямопропорційному співвідношенні з матеріальним благополуччям. Причину такої диференціації можна вбачати в відмінності між інститутами та організаціями, їх взаємодії, яка визначає траєкторію інституційних змін. За функціональним призначенням інститути виконують функцію формування суспільних можливостей, їх культивуації та агрегації, тоді як організації призначені для найкращого використання наявних можливостей та ресурсів.

Інакше кажучи, інститути – складові об'єкту державного управління, по суті це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести

ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Однак, певним чином сюди також можна віднести і інститути, які водночас є елементами суб'єкта управління. По суті, в неможливості чіткого розмежування і полягає складний системний характер суб'єктно-об'єктних відносин. Організації ж це органи управління, які здійснюють керуючий, спрямовуючий та перетворюючий впливи. Взаємодіючи між собою вони перетворюють один одного.

Так, високорозвинене, свідоме, патріотично налаштоване громадянське суспільство дозволить забезпечити СПУ:

- додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними);
- сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію;
- уникненням можливостей корупційних проявів;
- можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Відповідно до норм чинного законодавства до інститутів громадянського суспільства належать громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації. Саме ці інститути виступають посередниками між суспільством та органами державного управління. Керуюча підсистема повинна створювати умови для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та для спрямування цього розвитку у потрібному напрямку. Водночас об'єкт управління створює свої умови для розвитку керуючої підсистеми, при чому за умови синхронізації цих направляючих впливів та раціонального використання прихованого в них потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Д. Норт підкреслював, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до забезпечення благополуччя, так само високоорганізований суб'єкт державного управління окремо також не може забезпечити ні економічного зростання, ні суспільного добробуту. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна досягти синергетичного ефекту від процесу управління.

Тому важливим є:

- врахування наявних історичних особливостей, традицій, сформованих архетипів та неформальних інститутів суспільства;
- активної двосторонньої співпраці з інститутами громадянського суспільства;
- наявності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади;
- широкого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;
- забезпечення рівного доступу для громадських організацій до державної фінансової підтримки.

Події останніх років, суспільне ставлення до них свідчать про наявність в Україні сформованого на достатньому рівні громадянського суспільства, але щодо взаємодії з органами державного управління воно все ще залишається «суспільством в собі». Громадськість рідко та неактивно долучається до процесу вироблення та реалізації політики, а рівень довіри та віри в реальність таких впливів є стабільно низькою. Такий стан суспільства актуалізує потребу з боку керуючої підсистеми встановити обов'язковість такої участі, тобто створити передумови для неї.

Зміна нормативно-правового забезпечення, регламентування будь-якого процесу суб'єктом є можливою, та здійснюється досить швидко, щодо змін інституційного конструкту суспільства (особливо неформальної складової) формуються за досить тривалі періоди, але саме останні формують індивідуальну поведінку та криють в собі додатковий потенціал системи державного управління. Звідси і суперечливий характер реалізації кардинального реформування та варіативність його результатів. За умови обрання зовнішніх орієнтирів для трансформації необхідно чітко досліджувати їх кореляцію з наявним станом об'єкта управління.

Взаємозв'язки в системі публічного управління: роль та класифікація

В процесі акумуляції цілей та виокремлення основних включається механізм узгодження інтересів, починає вступати в дію друга складова системи державного управління, а саме складні взаємозв'язки. Враховуючи, що властивістю системи є те, що взаємозв'язки всередині її значно перевищують комунікації з зовнішнім середовищем, цей аспект потребує особливої уваги.

Так, взаємозв'язки в системі можна розглядати з огляду на структурну частину, в якій вони проявляються:

- в структурі суб'єкта управління (між управлінськими структурами, всередині органів влади тощо);
- між складовими об'єкта управління (починаючи від відносин між людьми, групами осіб, та закінчуючи взаємодією між інститутами громадянського суспільства);
- між суб'єктом та об'єктом управління (як в формі прямого впливу так і в вигляді зворотного зв'язку).

Організаційні зв'язки бувають трьох видів:



- *субординаційні (упорядкування згори вниз, від керуючого до керованого);*
- *реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);*
- *координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).*

Субординаційні зв'язки в організації СПУ можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Субординація виступає вертикальною взаємодією органів державної влади, коли один орган державної влади підпорядковується іншому, а також наявні владні повноваження у державного органу вищого рівня в системі управління щодо нижчого. Водночас підпорядкованість характеризується різним рівнем повноти. Такий тип зв'язків притаманний ієрархічно упорядкованим структурам та базується на підпорядкуванні.



Поняття «реординація» походить від латинського «ordino» (призначаю, керую) та префіксу «re», що означає зворотну або повторну дію. Реординаційні відносини спрямовані на встановлення зворотних зв'язків і виникають при формуванні системи управлінських відносин в органах публічної влади. Формування реординаційних відносин як зворотного вертикального упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень є у системі державного управління України формою інноваційного процесу.

Г. Атаманчук визначає «реординацію» як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив, і виділяє два типи зворотні зв'язків: об'єктивні та суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації.

В. Авер'янов вважає, що реординаційні відносини – це відносини, які виникають у процесі реалізації владних повноважень нижчим рівнем щодо вищого рівня в системі публічної влади, одночасно розглядаючи їх як такі, що є реакцією на публічно-владний вплив.

На думку Ж. Завальної реординаційні відносини – це зворотне вертикальне упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття певних рішень «верхами». Вони характеризуються направленістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого рівня, таким чином встановлюється зворотний зв'язок в управлінні. В таких відносинах ініціатива встановлення взаємовідносин виходить від суб'єкта, який вимагає управління.

Класифікування реординаційних відносин дозволяє виокремити три типи реординаційної взаємодії:



- **реординацію як зворотне упорядкування;**
- **кореляційну реординацію;**
- **ініціативну реординацію.**

Активне впровадження реординаційних відносин в систему державного управління зумовлює необхідність залучення їх потенціалу і досвіду використання у відносини, що виникають між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, адже саме вказані відносини характеризуються односторонністю і змістовною перевагою адміністративного впливу органів державної влади. Саме тому вважаємо, що реординаційні відносини, в залежності від суб'єктів між якими вони виникають, слід класифікувати на два різних види – публічні і адміністративні.

Публічні реординаційні відносини – слід визначити як публічно-владні відносини, що виникають суто між органами державної влади чи органами місцевого самоврядування і громадянами в процесі надання останнім публічних послуг. В даному випадку органи місцевого самоврядування не слід ототожнювати з органами державної влади, адже вони виступають суб'єктом зазначених відносин лише в межах делегованих їм державно-владних повноважень.

Адміністративними ж реординаційними відносинами вважаємо за необхідне визначити ті відносини, що виникають як між органами державної влади і органами місцевого самоврядування так і в середині зазначених публічних систем.

Реординаційні зв'язки передбачають певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу, право:

- законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- планово-бюджетної ініціативи;
- структурно-штатної ініціативи;
- представлення для призначення на посаду;
- органу нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

У більшості випадків реординаційні зв'язки виникають тоді, коли керований суб'єкт управління повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керуючий – належним чином на них реагує.



Координацією є взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин, яка означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей.

Координація в публічному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань.

Координація означає узгодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного вирішення завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей. Виділяють два види координації: вертикальну та горизонтальну.



Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим рівнем органів виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати. Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, які перебувають на одному організаційному рівні системи органів.

Горизонтальна координація може бути двох видів:

- коли суб'єкти юридично нерівні, оскільки один з них наділяється державно-владними повноваженнями щодо іншого;
- коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів.



Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти, і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на:

- інституційні (створення спільних органів: координаційних, консультативних, дорадчих);
- правові (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів);
- організаційні (проведення спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів, перевірок);
- інформаційні (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів);
- матеріально-фінансові (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.).

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.



Управлінські відносини координаційного та реординаційного виду характеризуються наявністю ініціативності всіх учасників таких відносин. При чому воля, яка виявляється на встановлення зв'язків між учасниками направлена на підтримання цих зв'язків, а також спрямована на зворотний позитивний зв'язок, заснований на добровільності при наявних обставинах.

В процесі самоорганізації виникає певна структура системи, яка є динамічною, постійно розвивається відповідно до змін, які відбуваються у системі не залежно від того чи вона знаходиться в стані розвитку чи рухомої рівноваги. Відповідно до того як виникає певна структура відбувається певне упорядкування елементів системи. М. Месарович, як один з розробників теорії багаторівневих систем розглядає особливості організації та упорядкування в системі крізь призму утворення ієрархії.



Ключовими характеристиками багаторівневої ієрархічної структури є:

- *послідовне вертикальне розташування підсистем, які утворюють систему (вертикальна декомпозиція);*
- *пріоритет дій чи право втручання підсистем верхнього рівня;*
- *залежність дій підсистем верхнього рівня від фактичного виконання нижніми рівнями виконання своїх функцій.*

Ієрархія – (гр. hierarchia – священна влада) – принцип структурної організації та спосіб побудови складних багаторівневих систем, який полягає в упорядкуванні взаємодії між рівнями – від вищого до нижчого – за наявності структурної та функціональної спеціалізації цих рівнів (їх окремих елементів), відносної самостійності. За цього принципу кожний вищий рівень та суб'єкт, який його очолює, є керуючим щодо нижчих рівнів, а на найвищому рівні здійснюються здебільшого функції узгодження, координації та інтеграції.

А ієрархія управління – спосіб побудови систем управління різними економічними об'єктами з визначенням порядку підпорядкування нижчих елементів та ланок системи вищим.

Однак, далеко не все, особливо враховуючи динамічний процес розвитку суспільства, можна визначити через ієрархічну упорядкованість. На ряду з нею існує гетерархічна, яка є природною для складної соціальної системи.



За час існування авторитарних та тоталітарних держав ієрархічне упорядкування в системі державного управління було звичним, однак процеси демократизації спричинили ускладнення системи управління та неможливість лише ієрархічного упорядкування в ній. Виникла значна кількість систем, які мають певну організацію, яку досить складно описати, так як цю складність неможливо вписати в ієрархічні моделі. Однак, такі моделі успішно функціонують та можуть служити моделями для побудови інших систем такого типу.

Термін було введено У. Мак-Калоком, в перекладі з грецької гетерархія походить від «heteros» – інший, відмінний та «arche» – керівництво, управління. Тому дослівно можна визначати термін як «той, який знаходиться під управлінням іншого», «розподіл управління», «дещо, що наділене внутрішньою різномірністю».

Зазначений термін означає організаційну структуру, в якій будь-який елемент – твердження, угода, ідентичність, організаційний конструктивний блок, послідовність генетичного коду, послідовність програмного коду – одночасно представлений та функціонує в безлічі мереж, які перетинаються. Тобто структура, в якій не існує єдиного «вищого рівня» чи спостерігача, називається гетерархією.



«Будь-яка природна екологія – це гетерархія, в якій всі різновиди рослин та тварин взаємодіють один з одним в заплутаному динамічному змінному балансі, який також реагує на зміни в навколишньому середовищі...». По суті система публічного управління, як складна соціальна система також упорядкована гетерархічно, а взаємодія її елементів є досить складною та неоднорідною.

Поняття «гетерархія» досить часто протиставляють «ієрархії».

Якщо співставити основні характерні для ієрархії та гетерархії риси, то можна зробити висновок, що природним для складної самоорганізованої системи є саме гетерархічна упорядкованість. Гетерархія ж, в свою чергу, може утворювати певні тимчасові ієрархії з метою вирішення певних проблем або реалізації певних цілей. Однак, ці цілі виявляються та формулюються саме гетерархічною мережею, тобто такою мережею, в якій кожен приймає участь у прийнятті рішення. Якщо розподіляти умовно за призначенням, то гетерархічні мережі продукують цілі та завдання, тоді як ієрархічна структура утворюється для їх вирішення та передбачає наявність чітко визначених повноважень. Також розподіл може відбуватися наступним чином: виконання рутинних функцій покладається на ієрархічні структури, тоді як інноваційні та креативні функції покладаються на гетерархічні мережі.

Ієрархічні структури є менш стійкими, ніж гетерархічні, та за умови збігів несприятливих факторів можуть перейти в дезорганізований стан. Хоча ієрархію створити набагато простіше, ніж стабільну гетерархію, остання є набагато життєздатнішою.

В рамках параметричної загальної теорії систем виокремлено системний закон, відповідно до якого жорстко центровані системи не є повністю надійними. Іншими словами жорстке ієрархічне підпорядкування не забезпечує стабільного розвитку та функціонування системи, а за умови збігу ряду негативних факторів жорстко центрована система може перейти в дезорганізований стан, тобто припинити своє існування. Власне руйнування такої жорсткоцентрованої, хоча й досить організованої системи, ми могли спостерігати на прикладі Радянського Союзу.



Характеризуючи узагальнені проблеми у сучасній СПУ, підкреслимо, що ключовим гальмівним у розвитку параметром є слабкість суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків. Ця проблема значно гальмує розвиток системи, обумовлюючи не лише скептичне ставлення до процесу реформування, а й може зумовити переформатування всієї системи.

Результатом наявної проблеми є низький рівень довіри до органів влади: як видно із даних соціологічних опитувань, довіра до органів державного управління є катастрофічно низькою, а значна частина населення вбачає саме в управлінцях основний гальмівний фактор реформ. По суті, вирішення цієї складної та масштабної проблема лежить в площині вимоги до усіх чотирьох груп, так як розвиток взаємовідносин, особливо врахування потенціалу корегуючи впливів у вигляді зворотного зв'язку, власне дозволить повною мірою реалізувати трансформаційні перетворення СПУ, відповідно до окресленої моделі.



Контрольні питання:

1. Хто стояв біля витоків формування системного підходу?
2. Які переваги забезпечує системний підхід в публічному управлінні?
3. В чому полягає сутність системного підходу в публічному управлінні?
4. За якими ознаками систему публічного управління можна віднести до соціальних систем?
5. Дайте визначення поняття «система публічного управління».
6. Що (хто) може виступати суб'єктом публічного управління?
7. Які наукові підходи до виокремлення об'єкту публічного управління Ви можете виокремити?
8. В чому, на ваш погляд, сутність сучасного етапу суб'єктно-об'єктних відносин?
9. Які види взаємовідносин нині є пріоритетними? Обґрунтуйте свою думку.
10. Визначте місце і значення системно-синергетичного підходу в методологічному арсеналі науки державного управління.
11. Яким, на Вашу думку, має бути співвідношення ієрархії та гетерархії у вітчизняній системі публічного управління?



Рекомендовані джерела:

1. Балабаєва З. Вудро Вілсон про витoki та причини виникнення теорії публічного адміністрування / З. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 6-11.

2. Берталанфи Л. *Общая теория систем: критический обзор* / Л. Берталанфи // *Исследования по общей теории систем : сборник переводов.* – М. : Прогресс, 1969. – С. 23–82.
3. Богданов А. А. *Всеобщая организационная наука (тектология): В 2 кн.* / А. А. Богданов. – М., 1989. – Кн. 1. – С. 117.
4. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. *Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб.* / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
5. Ісаєнко І. І. *Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади* // *Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид.* 2008. №4 URL:http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf (дата звернення: 01.04.2018)
6. Козлова Л. В. *Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування* / *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]*. Сер.: Державне управління. 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 40–44. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_9.pdf (дата звернення: 16.02.2018)
7. Нижник Н.Р., Машков О. А. *Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник* / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
8. Лесик О. *Упорядкування в системі державного управління: ієрархія та гетерархія. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. трав. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 32–35.
9. Месарович М., Мако Д. и Такахага И. *Теория иерархических многоуровневых систем* / Пер. с англ. под ред. Г.С. Поспелова. – М.: Мир, 1973. – С. 62–70.
10. Сурмин Ю. П. *Теория систем и системный анализ : учеб. пособие* / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – С. 3–75. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.refer.at.ua/Book/Surmin_TSSA.PDF
11. Kettl, D., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance.* Washington 2000, p.1 - 46.
12. Woodrow Wilson. *The Study of Administration* / Woodrow Wilson // *Political Science Quarterly* – 1887 – Vol. 2, No. 2 – P. 197-222. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jstor.org/stable/2139277>

§ 2.2 Цілі та функції публічного управління. Організаційно-функціональна структура



Ключові слова: «дерево» цілей публічного управління; засоби публічного управління; ієрархія цілей публічного управління; місія державного органу; методи державного управління; організаційно-

функціональна структура державного управління; ресурсний підхід; цілі державного управління; управлінські функції державного органу; функції державного управління; функціональна структура державного управління.

План викладу:

1. Визначення цілей в публічному управлінні, їх ієрархія та «дерево цілей».
2. Функції публічного управління: поняття і класифікація.
3. Організаційно-функціональна структура публічного управління і принципи її формування.
4. Функціональний підхід до розбудови системи органів виконавчої влади сучасної України.

Визначення цілей в публічному управлінні, їх ієрархія та «дерево цілей»

Система державного управління, як і будь-яке інше соціальне утворення, складається з функціонально об'єднаних елементів (підсистем), зі специфічними властивостями, які визначають їх місце в структурі цієї системи. У найбільш загальному вигляді організаційно-функціональну структуру державного управління визначають як «певним чином організований, функціонально взаємозв'язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин): державні інститути в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і співвідлеглості, що забезпечують функціонування системи управління. Вона визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами і об'єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління» (В. Калін, В. Козбаненко).

Розбудова організаційно-функціональної структури державного управління розпочинається з визначення його цілей.



Мета завжди є продуктом свідомості, суб'єктивним відображенням об'єктивного. Цілі ж – це конкретизація мети, її кількісне вираження. Ціль управління – бажаний, можливий чи необхідний стан керованої соціально-економічної системи, який має бути досягнутий. Ціль управління – результат, визначений заздалегідь і на досягнення якого спрямовані засоби та методи.

Коли ми ведемо мову про цілі державного управління, то особливого значення набуває, хто є суб'єктом їх формування: народ чи тільки «верхи»? Тобто чи бере народ участь у визначенні цілей, які висуває держава, чи йому й надалі відводиться роль лише виконавця завдань на досягнення цих цілей, роль «людського ресурсу».

На етапі системної трансформації суспільних відносин, в умовах розбудови демократичної держави і становлення громадянського суспільства,

постає завдання надати механізмові визначення цілей в публічному управлінні об'єктивної обумовленості, обґрунтованого і раціонального характеру.



Цілевизначення – вихідна сутнісна ознака управління, публічного в тому числі. Це завжди випередження реальності, вихід за її межі у бажане майбутнє. Ступінь же досягнення намічених результатів залежить від багатьох факторів, а саме від: реалістичності мети; забезпеченості ресурсами; адекватності програми дій; сприйняття цієї програми її виконавцями, ін.

У цьому складному процесі виділяють низку ключових моментів: суспільні джерела формування і фіксування цілей публічного управління; суб'єктивна сторона цілевизначення і обумовлюванні нею відносність та відкритість сформульованих цілей публічного управління; ієрархія цілей публічного управління; побудова самого «дерева» цілей публічного управління.

Розглянемо більш детально вказані ключові аспекти. *По-перше*, суспільні джерела формування і фіксування цілей публічного управління. Об'єктивно цілі публічного управління народжуються «внизу», в його об'єкті – впливають з потреб та інтересів людей, об'єднаних в суспільство. Саме внутрішній стан суспільства і проблеми, що його хвилюють, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей публічного управління. Відтак належить рішуче відмовитися від стереотипів на зразок: «зверху», мовляв, видніше.

Об'єктивна практична цілеспрямованість (об'єктивізація) публічного управління досягається:

- вивченням об'єктивних умов, що складаються всередині суспільства і навколо нього;
- реальним визначенням можливостей і сили суб'єктивного фактору;
- знанням потреб та інтересів конкретних об'єктів управління в управляючих впливах;
- достовірною оцінкою потенціалу державного управління, ін.

По-друге, суб'єктивна сторона цілевизначення і обумовлюванні нею відносність та відкритість сформульованих цілей публічного управління.

Усяке майбутнє завжди неясне, невідоме, імовірнісне, альтернативне. У той же час без накреслення майбутнього неможливо будувати суспільне життя. Відома формула Огюста Конта: *знати, щоб передбачати, передбачати, щоб управляти*. Тобто йдеться про взаємозв'язок таких елементів, як: *передбачення → прогнозування → програмування → планування* і обов'язковість введення їх у процес публічного управління.

Сутність і специфіка публічного управління передбачають наявність відповідного і налагодженого механізму визначення цілей, а в ньому можливість логічного просування від більш абстрактного загального передбачення (футурології) до конкретного прогнозування (в різних моделях і варіантах), від нього – до програмування з використанням сучасної

математичної та іншої методології і методики, а далі до планування – вибору належного способу дій і його проведення в життя. Тобто міст між нашим сучасним станом і тим, якого ми прагнемо досягти, наводить планування. За визначенням американських вчених Г. Кунца і С. О’Доннела, «планування – це прийняті завчасно рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити».

По-третє – ієрархія цілей публічного управління. Під впливом Марксової концепції економічного детермінізму тривалий час у нас в державному управлінні його первинною, головною ціллю вважався економічний розвиток. Такий підхід обґрунтований лише до певної межі. Економіка дійсно створює ресурсну базу для вирішення проблем суспільства. Та економічний розвиток не є самоціллю. Отже ієрархія цілей публічного управління має будуватися саме на принципі пріоритету потреб та інтересів суспільства.

За джерелом виникнення та за змістом виділяють, зокрема, такі взаємозв’язані групи цілей публічного управління:

- *суспільно-політичні цілі*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства, його підсистем;
- *соціальні цілі*, які відображають потреби розвитку соціальної структури суспільства, поліпшення стану і підвищення якості життя людей;
- *духовні цілі*, зв’язані в одному аспекті в “виробництвом” духовних (культурних) цінностей, а в іншому – з їх засвоєнням і включенням духовного потенціалу в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- *економічні цілі*, які відображають формування економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних, соціальних і духовних цілей;
- *виробничі цілі*, що відображають створення і підтримку активності тих керованих об’єктів, які забезпечують перелічені вище цілі;
- *організаційні цілі*, які відображають вирішення організаційних проблем в суб’єкті і об’єкті управління – побудову адекватних функціональних і організаційних структур;
- *діяльнісно-праксеологічні цілі*, що передбачають розподіл і регулювання діяльності по конкретних структурах і робочих місцях;
- *інформаційні цілі*, які відображають необхідність забезпечення намічених цілей достатньою, достовірною і своєчасною інформацією;
- *роз’яснювальні цілі*, що відображають потребу у виробленні знань, мотивів і стимулів, які повинні сприяти досягненню комплексу цілей державного управління (Г. Атаманчук).

Наведений варіант ієрархії цілей є певною мірою умовний, але він надає змогу оцінювати практику публічного управління саме з точки зору того, наскільки вона відповідає пріоритетам та інтересам розвитку суспільства. Прикладом реалізації такого підходу до визначення ієрархії цілей державного управління можуть слугувати, зокрема, щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України і Програми діяльності Кабінету Міністрів України.



У 2000 році Декларація Тисячоліття ООН визначила глобальне бачення Цілей Розвитку Тисячоліття (ЦРТ) з чіткою системою завдань, цільових індикаторів та часовими рамками їх досягнення. Досягнення ЦРТ означає реальні зміни у рівні життя людей у всіх країнах світу. З 2001 року публікуються щорічні Доповіді Генерального Секретаря ООН про стан досягнення ЦРТ, які надають огляд тенденцій розвитку майже всіх країн-членів ООН. У 164 країнах розроблено понад 300 національних Доповідей.

Україна приєдналася до Декларації Тисячоліття ООН і взяла на себе зобов'язання досягти цілей до 2015 року. Україна була першою на пострадянському просторі країною, що у 2003 році адаптувала ЦРТ з урахуванням специфіки національного розвитку.

Національні Цілі Розвитку Тисячоліття: подолання бідності; забезпечення якісної освіти впродовж життя; забезпечення гендерної рівності; зменшення дитячої смертності та поліпшення здоров'я матерів; обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДУ та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів; сталий розвиток довкілля.

Починаючи з 2000 року, ЦРТ слугують орієнтиром для встановлення пріоритетів розвитку та використовуються у процесі стратегічного планування соціально-економічного розвитку на національному та субнаціональному (регіональному) рівнях. Починаючи з 2004 року, щорічні Державні програми економічного і соціального розвитку України враховують завдання та індикатори ЦРТ.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (антикризова програма) визначено як стратегічні такі завдання: забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах суспільного життя (відповідно до третьої цілі з ЦРТ); підвищення ефективності державної підтримки вразливих верств населення; реформування сфери надання соціальних послуг (відповідно до першої цілі з ЦРТ).

Протягом останніх десяти років в Україні було прийнято низку програм галузевого та міжгалузевого характеру, спрямованих на реалізацію ЦРТ, а саме:

- Державну цільову соціальну програму подолання та запобігання бідності на період до 2015 року;
- Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011 – 2020 роки;
- Державну цільову програму «Ліси України» на 2010 – 2015 роки;
- Державну цільову соціальну програму розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року;
- Державну цільову програму розвитку професійно-технічної освіти на 2011 – 2015 роки;
- Державну цільову програму розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року тощо.

ЦРТ слугують орієнтиром для розроблення та реалізації національних проектів у деяких сферах ЦРТ («Нове життя. Нова якість охорони материнства та дитинства», «Якісна вода», «Відкритий світ»).

Четвертим ключовим моментом є побудова самого «дерева» цілей публічного управління. Центральним, визначальним стовбуром «дерева» цілей публічного управління і його верхівкою водночас є *стратегічні* цілі. Вони зв'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Дж. К. Гелбрейт називає їх захисними і позитивними. Стратегічні цілі розгортаються в *оперативні* цілі. Оперативні фіксують крупні блоки цілей, досягнення яких забезпечує досягнення стратегічних цілей. Оперативні розгортаються у *поточні* і *конкретні* цілі, реалізація яких забезпечує досягнення других і перших цілей. Стратегічні цілі називають ще головними, а ті, які слугують їх досягненню – забезпечувальними.

У процесі реалізації цілей публічного управління можуть виникати так звані «*побічні*» цілі. Вони означають усунення негативних результатів, небажаних і неприйнятних відхилень на шляху досягнення намічених цілей.



Важливо:

- **чітко визначити стратегічні (головні) цілі;**
- **здійснити їх розгалуження по інших видах цілей;**
- **узгодити усі цілі так, щоб вони підтримували і обумовлювали одні одних, «працювали» одні на одних.**

Цілі публічного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати таким вимогам:

- бути *об'єктивно обумовленими і обґрунтованими*, впливати з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку і діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того чи іншого явища, процесу, відношення, враховувати форми і механізми останніх;
- бути *соціально вмотивованими*, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати таким чином розуміння і підтримку, прагнення втілити намічені цілі в життя;
- бути *забезпеченими в ресурсному відношенні* – інтелектуально, матеріально і організаційно. Спиратися на право і відповідний рівень демократизації суспільства. В цілому ґрунтуватися *на реальному, а не на мнимому потенціалі*;
- бути *системно організованими*, тобто включати у певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і часткові, головні і забезпечувальні, кінцеві і проміжні (етапні), віддалені, близькі і безпосередні.

Слід сказати, що класифікація цілей публічного управління може здійснюватися і на інших підставах. Зокрема:

- за обсягом – *загальні* (для усього публічного управління) і *часткові* (для окремих його підсистем, ланок, конкретних компонентів);

- за результатами – *кінцеві і проміжні* (етапні);
- за часом – *віддалені, близькі і безпосередні*.

При визначенні цілей публічного управління необхідно спиратися і на *інтелектуальний багаж*, накопичений людством, і на *духовні цінності суспільства, культурні традиції* народу. Лише за такої умови цілі будуть мати достатні підстави.

Механічне копіювання чужого досвіду може призвести до зворотного результату. При здійсненні масштабних перетворень реформатори зобов'язані враховувати *менталітет народу, національні традиції*. Об'єктивно вмотивований європейський вибір України означає передусім орієнтацію на західну стратегію суспільного розвитку, стандарти якості життя. Змістовне ж наповнення цілей, їх субординація, а інколи й ієрархія мають визначатися наявними можливостями і реальною динамікою суспільного розвитку країни. Окрім того, навіть у межах України (Північ, Південь, Схід, Захід) не можна ставити абсолютно однакові цілі, наприклад, в аграрному секторі, в соціальній сфері, інших сферах суспільного життя.

З історії відомо чимало прикладів, коли добрі наміри, що спиралися на не цілком достовірні чи не повні знання, на перевірку виявлялися красивими утопіями і їх реалізація перетворювалася у протилежність задуму. Так, визначення комунізму, дане Карлом Марксом у праці «Критика Готської програми», що стало основою для визначення цілей у державному будівництві ряду країн, при більш конкретному розгляді, вільному від ідеологічних штампів, входить в глибоке протиріччя з основоположним принципом формальної логіки, а саме: з принципом достатньої підстави, який передбачає, що кожне твердження має ґрунтуватися на науково доведених положеннях.

Пам'ятний лозунг шістдесятих років: «Нинішнє покоління буде жити при комунізмі!» Подібний підхід до визначення цілей суспільного розвитку має місце, певною мірою, і в роки незалежності України.

Отже, першорядна проблема полягає в досягненні:



- ***адекватності цілей публічного управління потребам та інтересам суспільства, тим цілям, які об'єктивно породжуються об'єктами управління;***
- ***відповідності цілей публічного управління світовим тенденціям суспільного розвитку, національним традиціям і менталітету народу, об'єктивним передумовам і можливостям суб'єктивного фактора.***

Так, подолання кризових явищ і поступальний соціально-економічний розвиток можливий лише за умови дотримання основоположного принципу ефективного управління – узгодженості цілей із наявними ресурсами.

Ресурсний підхід – це одна з методологічних засад розбудови сучасної моделі публічного управління. Реально, на практиці існує постійний дисбаланс між потребами та наявним обсягом ресурсів, необхідним/достатнім для

реалізації цілей управління. Йдеться про об'єктивне неспівпадіння двох тенденцій:

- суспільні потреби мають стійку тенденцію до зростання;
- ресурси – таку ж стійку тенденцію зростаючої дефіцитності.

Якщо ж говорити про *ресурси як управлінську категорію*, то це така сукупність матеріальних і нематеріальних (інтелектуальних, організаційних) можливостей і організаційних здатностей суб'єкта управління, адекватне використання яких забезпечує якісну діяльність органу управління.

Ресурси, які доступні суб'єкту управління і можуть бути використані як засоби досягнення цілей, складають його ресурсний потенціал. І тут уже від суб'єкта управління залежить, наскільки він виявиться спроможним використати його. Окрім того, ресурсний простір на різних рівнях включає ресурси численних суб'єктів суспільного розвитку. Завдяки принципу партнерства у поєднанні з принципом соціальної відповідальності якраз і досягається максимально можлива відповідність цілей розвитку суспільним потребам і ресурсне забезпечення їх досягнення).

Функції державного управління: поняття і класифікація

Цілі державного управління реалізуються через відповідні функції. Через функції держави розкривається її суспільна природа і призначення. Функції державного управління показують, як, якими способами і в процесі яких взаємозв'язків з різними сегментами суспільства держава реалізує свої функції.

Функції державного управління – це роль, яку виконує державний апарат для того, щоб здійснити відповідний вплив на суспільну систему для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу.



Функція соціального управління – це реальний, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на явище, відношення, стан, інші суспільні феномени, на який останні реагують і який сприймають.

Функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управлінський вплив держави (Н. Нижник).

Предмет функції державного управління вказує на сторони, аспекти, прояви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу держави (її органів). Для функції регулювання, наприклад, це конкретні відносини між людьми, що стали актуальними для суспільства.

Зміст функції управління виражає смисл і характер управлінського впливу. У названій вище функції – це, зокрема, створення і застосування необхідних соціальних норм (праці, поведінки і т.д.).

Спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження чи перетворення управлінських взаємозв'язків, закладених у даній функції: у функції регулювання – це здатність до упорядкування шуканих відносин між людьми через посередництво впливу на їх свідомість, поведінку і діяльність.

Кожна з державних функцій є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату і є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем державних органів. Тому належить розрізняти функції *державного управління* і *управлінські функції державних органів*. Загальне між ними те, що ті й інші є управлінським впливом держави, і що у них одне призначення – впливати на збереження і розвиток суспільної системи, забезпечення виконання актуальних державних накреслень.



Різниця між функціями державного управління і управлінськими функціями державних органів проходить:

- *по суб'єкту впливу (в першому випадку державний апарат в цілому, в другому – окремий державний орган);*
- *по засобах реалізації (в першому випадку управлінський вплив забезпечується всією силою держави, у другому – тільки тими повноваженнями і організаційними можливостями, які надані конкретному органу);*
- *за характером (функції державного управління відображають об'єктивні взаємозв'язки держави і суспільної системи як об'єкта управління. Управлінські функції державного органу – це визначені його правовим статусом управлінські впливи).*

Певною мірою правомірним є визначення функції органу державного управління як діяльності, пов'язаної з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення його цілей та завдань.

Зміст функцій державного управління і управлінських функцій державних органів конкретизується в завданнях управління як комплексу заходів, які випливають із головної мети управління і підлягають вирішенню для її досягнення. Завдання управління конкретизують оперативні та поточні цілі управління.

З поняттям «управлінська функція державного органу» пов'язане поняття «місія державного органу», яке означає головну мету діяльності органу влади.



Функція державного органу – це діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу державної влади.

Місія державного органу – призначення органу для реалізації політики держави щодо вирішення проблем суспільного розвитку (соціальних, економічних, гуманітарних та інших). В місії відображена функціональна роль органу державної влади в організаційній структурі інституту держави. Функції відображають зміст. Вони стабільніші за завдання. Але можуть змінюватися при збереженні органу.

Місія – сутність. Тобто, навіщо? Місія ж зникає – зникає орган.

Юридичне оформлення управлінських функцій державних органів полягає в їх закріпленості у компетенції цих органів. Принципово важливо, щоб у

відповідному нормативному акті була сформульована місія даного органу влади, були *вичерпно* описані цілі, задля яких створено орган, і набір управлінських функцій, які він має виконувати для їх досягнення. Тобто в компетенції важливо чітко відобразити, конкретизувати саме зміст управлінського впливу.

Функції державного управління розподіляються по управлінських функціях органів виконавчої влади. Важливим для забезпечення цілісного впливу на об'єкт управління є не тільки *максимально повний розподіл певної функції державного управління по управлінських функціях державних органів*, а й постійне *взаємоузгодження* діяльності державних органів на відповідному напрямі – *координація по горизонталі*. Воно здійснюється самими органами державної влади і в цілому на загальнодержавному рівні забезпечується Кабінетом Міністрів України або/і відповідним провідним ЦОВВ.



Наприклад, дієвість впливу держави на сферу охорони здоров'я має два аспекти:

- *опосередкований вплив;*
- *безпосередній вплив.*

У першому випадку йдеться про визначення основ міжсекторної стратегії та сучасної політики забезпечення охорони здоров'я в головних секторах економіки – в енергетиці, промисловості, індустрії будівельних матеріалів, на транспорті, сільському господарстві, харчовій промисловості, в цілому в екології, а також в правосудді, засобах масової інформації, освіті, інших.

У другому випадку – безпосередньо про систему охорони здоров'я.

Виділяють *внутрішні* функції, які уособлюють управління всередині державного апарату і *зовнішні*, що характеризують безпосередньо вплив держави, її органів на суспільні процеси.

Таке розмежування має важливе методологічне значення. Внутрішні функції спрямовані на те, щоб забезпечити функціонування самої управлінської підсистеми і удосконалення її елементів – структури, форм і методів діяльності державних органів. Але вони не вичерпують зміст державно-управлінської діяльності. Більше того, вони підпорядковані зовнішнім функціям, а саме безпосередньому впливу держави, її органів на суспільні процеси.

За критерієм змісту, характеру і обсягу впливу державно-управлінські функції поділяють на загальні і спеціальні, які можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми, а також на допоміжні.

Наразі в літературі утверджується приблизно така класифікація функцій державного управління.

Загальні:

- планування;
- прийняття рішень;
- мотивація;

- організація;
- комунікація;
- контроль (виявлення відхилень і корегування процесу).

Реалізація цих функцій покладена в основу будь-якої управлінської діяльності.

Спеціальні функції. Види і зміст цих функцій обумовлюються відповідною сферою, на яку здійснюється державно-управлінський вплив. Це *зовнішні і основні (головні) функції* державного управління, що забезпечують реалізацію державної політики і виконання законів в усіх сферах життя суспільства. Тобто функції:

- забезпечення прав і свобод людини і громадянина, захист форм власності;
- адміністративно-політичні (оборона країни, зовнішні зв'язки, охорона правопорядку);
- економічні (реалізація соціально-економічної політики);
- соціальні (охорона здоров'я, соціальний захист, перерозподіл прибутків, створення умов для всебічного розвитку особи, захист сім'ї, ін.);
- культурно-освітні (сфери науки, освіти, культури);
- забезпечення економічної та екологічної безпеки, ін.
- Інколи виділяють так звані *специфічні* функції:
- забезпечення науково-технічного розвитку;
- регулювання та охорона трудових відносин;
- забезпечення якості товарів і послуг;
- управління фінансовою системою, ін.

Щоправда, виділення цих функцій в окрему підгрупу уявляється умовним і, швидше усього, здійснюється за традицією, що склалася. При більш детальному їх розгляді можна переконатися, що змістовно вони поглинаються названими вище спеціальними функціями.

Функція надання державних послуг. У загальноприйнятих класифікаціях функцій державного управління досі не виділялася функція *надання державних послуг*. Тим часом, з огляду на тенденції розвитку сучасної системи державного управління, зарубіжний досвід надання послуг належить розглядати як одну із *спеціальних (зовнішніх і основних) функцій* органів державного управління. Причому вона посідає дещо окреме місце в загальноприйнятому ряду спеціальних функцій, оскільки змістовно пересікається з іншими, тобто має наскрізний характер.

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють *державні та муніципальні послуги*. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. *Адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Допоміжні функції:

- управління персоналом;
- забезпечення фінансовими і матеріально-технічними ресурсами і управління ними;
- юридичне забезпечення державно-управлінської діяльності;
- інформаційно-аналітичне (наукове) забезпечення;
- документування, ін.

Призначення допоміжних функцій – обслуговувати реалізацію загальних і спеціальних функцій. Тому не слід принижувати їх значення. Від їх успішної реалізації значною мірою залежить ефективність державно-управлінської діяльності загалом.

Слушно привертається увага до проблеми соціальних функцій державного управління (Н. Нижник). На початковому етапі розбудови незалежної Української держави ці функції певною мірою випали з поля зору держави. Загальний економічний спад, надання переваги фактично ліберальній моделі соціально-економічного розвитку призвели до кризи соціальної сфери. Наразі у стратегію соціально-економічного розвитку країни внесено принципи зміни. Однак, як засвідчує досвід навіть розвинених країн (яскравий приклад – Федеративна Республіка Німеччина 2002–2003 рр.), держава самотужки нездатна нести весь тягар соціальних витрат. Отже, належить визначити оптимальний варіант розподілу соціальних функцій насамперед між державою, місцевим самоврядуванням, приватним і громадським секторами.

Основними складовими механізму реалізації функцій державного управління є відповідні методи і засоби. Якщо узагальнити численні визначення методів державного управління, які наведено у літературі, то можна зупинитися на такому.



Методи державного управління – це офіційні способи владного впливу державних органів у межах їх компетенції і в установленому порядку на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб.

Уряді випадків методи управління визначають як сукупність «засобів і прийомів» впливу на об'єкт управління або «пособів та засобів»

досягнення управлінських цілей. Однак, певно, доцільно розмежувати поняття «методи» і «засоби», хоча, звичайно, вони органічно взаємозв'язані: той чи інший метод реалізується через посередництво використання певних засобів.

Існує велика кількість класифікацій, а також виділення груп методів. Зокрема, можна в цілому погодитися з авторами навчального посібника «Системний підхід в організації державного управління» Н. Нижник і О. Машковим, що характеризуючи методи управління, потрібно розглянути їхню спрямованість, зміст та організаційну форму.

Спрямованість методів управління визначається їх орієнтованістю на відповідну підсистему системи державного управління, його суб'єкт чи безпосередньо об'єкт.

Зміст – це сукупність, набір засобів та прийомів впливу, специфіка їх поєднання.

Організаційна форма – вид (або механізм) впливу на конкретну ситуацію, що склалася. Вплив може бути прямий або опосередкований.

Основними групами методів державного управління є загальні та спеціальні методи державного управління.



Загальні методи державного управління або методи функціонування органів державної влади, через посередництво яких здійснюється державне управління – розробляються, приймаються і реалізуються державно-владні рішення. Вони поділяються на методи прямого впливу і побічного (опосередкованого) регулятивного впливу.

Загальні методи – це передусім переконання та примус. Примус припустимий лише на підставі закону, в межах і в порядку, передбачених ним. Переконання ґрунтується на авторитеті закону і застосовується без детального і спеціального правового регулювання. Загальні методи державного управління за силою впливу на керовані об'єкти поділяють на методи виконання правових актів і безпосередньо організаційні.

Усі загальні методи застосовуються не ізольовано, а в поєднанні (примус здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і організаційними методами).



Спеціальні методи державного управління, які застосовуються для забезпечення реалізації конкретних цілей і функцій державного, на окремих стадіях управлінського процесу. Виділяють такі блоки: адміністративні; соціально-політичні; економічні; соціально-психологічні; морально-етичні, ін.

Підстави для виділення другої групи методів державного управління поки що визначені недостатньо чітко. Проте наведена класифікація може бути

корисною для аналізу практичної діяльності органів державної влади. З огляду на це дещо конкретизуємо окремі методи.

Адміністративні методи (загальні, прямого впливу). Їх ознаки:

- **прямий вплив державного органу чи посадової особи на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд;**
- **односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанту поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню;**
- **безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може мати наслідком різні види юридичної відповідальності.**

Соціально-політичні методи (можуть бути загальними і спеціальними, прямого і не прямого впливу). Ці методи застосовуються для залучення громадян в процес державно-управлінських відносин, підвищення їх соціального статусу, роз'яснення і популяризації цілей, вирішення соціальних проблем, задоволення потреб у послугах, ін.

Економічні методи (можуть бути загальними і спеціальними, не прямого впливу). Реформування економіки, утвердження ринкових відносин обумовлює необхідність використання в державному управлінні економічних методів. До них відносять: індикативне планування; грошово-кредитна та фінансова політика; захист і заохочення конкуренції, антимонопольна політика; оподаткування; економічне стимулювання (державні дотації та субсидії, стимулювання цінами і матеріально-технічними ресурсами, ін.).

Морально-етичні методи (загальні, не прямого і прямого впливу). На практиці це звернення до честі, гідності і совісті людей, моральне заохочення і накладення стягнень, ін.

Важливе значення має поєднання різних методів з визначенням пріоритетних відповідно до специфіки об'єкта і цілей державного управління.



Засоби державного управління – це своєрідний інструментарій, набір конкретних і частіше усього матеріальних предметів, що використовуються в управлінському процесі. Це можуть бути технічні, спеціальні (засоби військові, правоохоронні і прикордонного контролю, державної безпеки, грошової емісії, цивільної оборони, дипломатичні), інформаційні і комунікативні, ін.

Головні вимоги до методів і засобів державного управління полягають у їх відповідності визначеній меті і юридичній обґрунтованості.

Оскільки ми будуюмо демократичну, правову, соціальну державу, то не може бути й мови про досягнення її цілей будь-якими засобами, і за будь-яку ціну. Праведні цілі не можуть бути досягнуті несправедним шляхом (антигуманними, невинувато насильницькими методами, які нерідко набувають характеру державного тероризму). Заборона подібних акцій передбачена цілою низкою міжнародних правових актів і віднесена до числа абсолютних.

Організаційно-функціональна структура державного управління і принципи її формування

У теорії державного управління до базових понять правомірно віднесено організаційну структуру державного управління. Щодо його значення для практики державного будівництва, то достатньо звернути увагу на критичну оцінку сучасного стану системи державного управління, що неодноразово була зафіксована в офіційних документах. Йдеться про те, що на першому етапі розбудови незалежної держави увага концентрувалася на забезпеченні демонтажу тоталітарної системи управління та утвердженні системи державного регулювання, адекватної особливостям трансформаційних процесів. Однак й досі ця система не може претендувати на структурну завершеність. Протягом тривалого часу вона була і залишається тепер дуалістичною, еkleктично поєднуючи в собі як інститути, успадковані від радянської доби, так і нові, що сформувалися вже за роки незалежності. Структурна незавершеність адміністративної реформи є суттєвим гальмом у поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.



Під організаційною структурою державного управління прийнято розуміти державно-управлінську категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичку, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак йдеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій співвідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом і об'єктом управління (Н. Нижник).

Формування структури органів державної влади здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» шляхом виділення цілей держави, визначення необхідних функцій для їх реалізації та побудови відповідних органів державної влади для виконання визначених функцій. Таким чином, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади.

При цьому щонайперше доцільно чітко розмежувати поняття організаційна структура державного управління, організаційна структура державного органу (приміром, органу виконавчої влади) і організаційна структура державної установи чи державної організації.

Наразі йдеться про організаційну структуру державного управління як сукупність державно-управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними в

масштабах країни і на певному територіальному рівні щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. Ця структура підключає до управління (вводить в управлінські процеси) різні прояви, сторони, залежності практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування, які в тій чи іншій мірі беруть співучасть у формуванні і реалізації державно-управлінських впливів.

До організаційних структур державного управління в цілому можна застосувати правила, сформульовані М. Вебером у його нормативній моделі раціональної бюрократії. І насамперед правило ієрархічності управління, яке означає, що структура нижчого рівня підпорядкована структурі вищого рівня і контролюється останньою.

Для державних органів, державних організацій характерні відомі типи організаційних структур управління, а саме:

- пірамідальна;
- лінійна;
- функціональна;
- лінійно-функціональна;
- лінійно-штабна;
- дивізійна;
- матрична, інші.

Кожна з них має свої переваги і недоліки. Риси окремих з них властиві і організаційним структурам державного управління в цілому, а не лише конкретним органам державного управління (лінійна, матрична...).

Органи влади взаємодіють з приводу досягнення цілей державного управління через посередництво реалізації відповідних управлінських функцій. Відтак, обґрунтовано вести мову про функціональну структуру державного управління.



Функціональна структура державного управління – це нормативно закріплений розподіл кожної функції державного управління по управлінських функціях передусім органів виконавчої влади відповідно до місця цих органів в управлінській системі.

Таким чином, організаційна структура і функціональна структура державного управління органічно взаємозв'язані. Немає органів державної влади поза їх функціями. При цьому функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури. Вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів виконавчої влади і архітектуру цієї системи.

На практиці функціональна і організаційна структури постають як єдине ціле, тобто як організаційно-функціональна структура державного управління.

Отже, організаційно-функціональну структуру державного управління можна визначити як сукупність органів державної влади, а також державних установ і організацій в єдності їх функцій,

повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив на суспільну систему чи на окремі її сфери.

Організаційно-функціональна структура державного управління постає як система насамперед органів виконавчої влади (в цілому, на певному рівні або за відповідним напрямом), що побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури державного апарату.

Державні органи, які характеризуються однаковим положенням і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка державно-управлінської системи».

Наступним елементом, який формує організаційно-функціональну структуру, є організаційні зв'язки між структурними елементами суб'єкта управління (так звані внутрішні зв'язки) з приводу реалізації функцій державного управління.

За цим критерієм виділяють *три види зв'язків*:

- субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу вверху, від керованого до керуючого);
- координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами).

Органи виконавчої влади – найбільш значима частина державного апарату. Вона зосереджує в собі практично всю управлінську інформацію і найважливіші засоби державного примусу. Тому виконавча влада має розгалужену і «пронизуючу» по всій ієрархії виконавчих органів державної влади вертикаль. Ця вертикаль призначена забезпечувати доведення відповідної інформації (директивної насамперед) до протилежної сторони державно-управлінських відносин і спрямування її дій у визначеному напрямі.



Фактично організаційно-функціональний зріз системи державного управління відображає Схема взаємозв'язку цілей, завдань і функцій управління, запропонована авторами навчального посібника «Системний підхід в організації державного управління». Щодо рівнів органів державного управління, позначених на рисунку (Див. с. 83 названої праці), то їх можна було б конкретизувати таким чином.

Макрорівень – Кабінет Міністрів України (у функціональній взаємодії з Президентом) і міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ).

Область і міста Київ та Севастополь – органи виконавчої влади загальної компетенції: обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, а також територіальні підрозділи міністерств та інших ЦОВВ.

Район – органи виконавчої влади загальної компетенції - районні (у тому числі в містах Києві та Севастополі) державні адміністрації, окремі територіальні підрозділи міністерств та інших ЦОВВ.

Верховна Рада України, згідно з Конституцією України, приймає закони, визначає загальні засади державної політики. Президент України підписує закони, затверджує указами концепції державної політики. Функції державного

управління розподіляються по управлінських функціях органів виконавчої влади (до внесення змін до Конституції України, головним чином через затвердження указами Президента України Положень про відповідні органи, після внесення змін – ця функція віднесена до компетенції Кабінету Міністрів України). При необхідності утворюються нові органи виконавчої влади або здійснюється реорганізація наявних.

Важливим для забезпечення цілісного впливу на об'єкт управління є не тільки максимально повний розподіл певної функції державного управління по управлінських функціях державних органів, а й постійне взаємоузгодження діяльності державних органів на відповідному напрямі. Воно здійснюється самими органами державної влади і в цілому на загальнодержавному рівні забезпечується Кабінетом Міністрів України – відповідними ЦОВВ.

Конкретні контури розміщення і взаємодії елементів організаційно-функціональної структури, їх вертикальні і горизонтальні залежності, форми зв'язків і можливості обумовлюються впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів.

Вони визначаються:

- типом державного і адміністративно-територіального устрою;
- національно-культурними та історичними традиціями;
- конкретною соціально-економічною і політичною ситуацією;
- розвиненістю місцевого самоврядування;
- процесами демократизації суспільного життя, ін.

Визначальним фактором побудови організаційно-функціональної структури державного управління виступає державний устрій (унітарна чи федеративна держава). Унітарність обумовлює централізацію всієї організаційно-функціональної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади. У федеративній державі передбачено розмежування компетенції між федеральними органами влади і органами влади суб'єктів федерації, високу самостійність останніх у здійсненні повноважень, у побудові власної організаційно-функціональної структури. За умов унітарно-децентралізованого типу державного устрою, до якого правомірно віднести державний устрій України, для організаційно-функціональної структури державного управління мають бути властиві окремі риси саме такої структури.



Невід'ємним елементом організаційно-функціональної структури державного управління стали консультативно-дорадчі і координаційні органи, які забезпечують:

- узгодженість (координацію) діяльності різних органів державної влади по горизонталі;
- налагодження партнерства і міжсекторної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій.

При формуванні організаційно-функціональних структур важливо враховувати той факт, що зазвичай кожна функція державного управління реалізується не одним державним органом, а певною сукупністю їх. Відтак, вимоги при побудові організаційно-функціональної структури (з огляду на забезпечення багатоманітності і цілісності системи) державного управління можна звести до наступного. Щодо функціональної структури:

- надання підсистемі державних органів (одному органу) управлінських функцій, сумісних за спрямованістю, предметом, змістом і формами здійснення;
- зосередження в підсистемі достатньо насиченого, концентрованого обсягу управлінських функцій, *що надає можливість самостійно реалізувати комплексні управлінські завдання*;
- забезпечення достатньої багатоманітності управлінських функцій *зادля того, щоб вони в загальній сукупності і комбінуванні окремих із них відповідали місцю, ролі і цілям підсистеми управління*;
- «наповнення» управлінських функцій адекватними їх змісту і обсягу організаційними, юридичними, інформаційними та іншими ресурсами;
- раціональний розподіл загального обсягу організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі організаційної структури таким чином, щоб загальне, колективне здійснення управлінських функцій і повноважень підсистеми управління *органічно поєднувалося* з індивідуальним і відповідальним веденням конкретної управлінської роботи;
- встановлення чітко видимих субординаційних взаємозв'язків, що виділяють керівні центри, виконавчі процеси, обслуговуючі дії, лінії підпорядкування і контролю;
- обов'язкове формування координаційних, горизонтальних взаємозв'язків між одно- і різновидовими елементами;
- обов'язкове виділення реординаційних (ініціюючих знизу) взаємозв'язків, що забезпечують самостійність і самокерованість елементів нижчого рівня, а також їх здатність впливати на вищі рівні;
- погоджена «розстановка» людського субстрату організаційної структури і технічних засобів управління, що забезпечують самостійність і самокерованість елементів нижчого рівня, а також їх здатність впливати на вищі рівні.

Загалом, організаційно-структурні елементи системи державного управління мають бути функціонально узгоджені, а їх кількість об'єктивно обумовлена. Упорядкування структури різних ланок державних органів не повинно призводити до посилення громіздкості системи державного управління, зниження її керованості.

Теоретико-методологічну основу формування організаційно-функціональної структури державного управління, крім загальних чи загальносистемних принципів (системності, законності, поділу влади, демократизму, прозорості, правової впорядкованості, наукової обґрунтованості,

ін.), складають організаційно-технологічні принципи (див. детальніше 1.4. Класифікація принципів державного управління і особливості їх застосування).

Виділяють також низку інших принципів, що мають особливе значення при побудові організаційно-функціональної структури державного управління. Зокрема, принцип *оптимізації управління*. Це принцип сьогодні диктує необхідність подальшого скорочення галузевих і ієрархічних рівнів управління, зменшення регламентуючої ролі державного апарату, що обмежує самостійність та ініціативу, а також удосконалення структури управління державних установ і організацій.

Системний, коли будь-який орган державної влади чи ланка державних органів розглядаються як сукупність взаємозв'язаних елементів, що має вихід (ціль), вхід, зв'язок з зовнішнім середовищем, зворотний зв'язок.

Комплексний. При його застосуванні мають враховуватися технічні, екологічні, економічні, організаційні, психологічні та при необхідності інші аспекти.

Інтеграційний принцип, що орієнтує на врахування та посилення взаємозв'язків: а) між окремими підсистемами і елементами управління; б) між стадіями життєвого циклу суб'єкта управління; в) між рівнями управління по вертикалі; г) між суб'єктами управління по горизонталі.

Динамічний – суб'єкт управління має розглядатися у діалектичному розвитку, причинно-наслідкових зв'язках і співвідпорядкованості, має проводитися ретроспективний аналіз та перспективний прогноз.

Нормативний – передбачає встановлення нормативів управління для всіх елементів системи управління.

Однією із сутнісних ознак демократичного політичного режиму, як підтверджує світовий досвід, є децентралізація державного управління. Вона здійснюється як у формі політичної децентралізації, тобто передачі частини публічних функцій, ресурсів і відповідальності від держави спільнотам громадян, так і у формі «деконцентрації» – перерозподілу повноважень, ресурсів і відповідальності в межах державного апарату. У процесі децентралізації важливого значення набуває використання у взаємозв'язку принципів *централізації, децентралізації і субсидіарності*.

Принцип субсидіарності передбачає, що управлінські завдання мають вирішуватися на тому рівні, де вони виникають. Відтак розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів органів державної влади, органів державної влади й місцевого самоврядування належить здійснювати за схемою – забрати на вищий рівень вирішення тільки тих завдань, з якими не в змозі впоратися орган державної влади нижчого рівня чи орган місцевого самоврядування. Тим часом, процес децентралізації здійснюється, як правило, методом делегування зверху вниз, що значною мірою обумовлює його низьку ефективність.

Оволодіння принципами і постійна опора на них, доведене до автоматизму використання їх у повсякденній діяльності є однією з сутнісних ознак *професійності* управління і *умовою* успішного завершення структурної перебудови системи державного управління в цілому.

Функціональний підхід до розбудови системи органів виконавчої влади сучасної України

Не дивлячись на те, що за період незалежності України в системі центральних органів виконавчої влади відбулося понад 350 трансформацій (утворення, ліквідація, реорганізація), і нині система державного управління залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, громіздкою та відірваною від потреб пересічних громадян. На практиці, відсутність принципів її побудови, заплутаний механізм підпорядкування та звітності призводить до перевантаженості невластивими їм адміністративно-технічними функціями, і, як наслідок, дублювання функцій різними органами та невпинне зростання їх кількості. Відповідно, і зростання бюджетних видатків на утримання державних органів. А в поєднанні із вбудованим інституційним конфліктом інтересів, розростанням корупції та низькою здатністю до вироблення політики у відповідній сфері центральних органів виконавчої влади це не надає змоги міністерствам повною мірою виконувати свою роль як стратегічного та координуючого центру виконавчої влади.

Реалізація функцій пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, прямо відображає досягнення цілей та завдань органу державного управління. Саме тому функціональний аналіз завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям, стає необхідним підґрунтям для проведення адміністративної реформи. А функціональне обстеження – основним інструментом щодо приведення системи державного управління в цілому, та структури органів виконавчої влади зокрема, у відповідність з функціями, які на них покладено.

Зазвичай поняття «функціональне обстеження» сприймається як «частина комплексного підходу до вдосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення результативності та ефективності їх діяльності», або ж як «постійний процес моніторингу відповідності структури органів виконавчої влади функціям та вимогам суспільства».



Однак, сутність і призначення функціонального обстеження найповніше передає його розуміння як інструменту аналізу та оцінювання ефективності організації та діяльності усієї системи виконавчої влади та окремих її органів, який дає змогу визначати проблемні питання і пропонувати шлях їх розв'язання.

Згадаємо, що організаційна і функціональна структура державного управління органічно взаємозв'язані і постають на практиці як єдине ціле – організаційно-функціональна структура. Це поняття покладено в основу методології функціонального обстеження органів виконавчої влади.

В залежності від мети і поставлених завдань, відбувається залучення експертів чи експертних груп, проводиться вертикальне чи горизонтальне

функціональне обстеження. Так, вертикальне надає змогу аналізувати діяльність окремих органів виконавчої влади із прив'язкою визначених функцій до задіяних ресурсів, виявляти недоліки у роботі окремо взятої установи, визначати відповідність виконуваних нею функцій потребам сьогодення, знаходити неузгодженості у структурі самого органу. Щодо горизонтального функціонального обстеження, то воно проводиться з метою аналізу діяльності органів виконавчої влади на предмет оцінки надлишковості та дублювання їх повноважень і функцій у відповідних галузях економіки та сферах діяльності, виявлення проблем у функціонуванні всієї системи органів виконавчої влади, надання пропозицій щодо реформування або/та упорядкування структури державних установ.



Таким чином, розрізняють два типи функціонального обстеження:

- *вертикальне – призначене для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління. Співвідносяться передусім визначені функції і задіяні ресурси;*
- *горизонтальне – інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет виявлення надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності.*

Забезпечення проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади розглядається як постійний процес аналізу завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільного розвитку та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям. Його результатом у кожному окремому випадку можуть бути:

- ліквідація функції (функцій);
- децентралізація функції (функцій);
- модифікація функції (функцій);
- раціоналізація функції (функцій);
- «приватизація», тобто передача приватному сектору;
- функція (функції) залишається без змін.

Пропозиції можуть передбачати: удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органу влади чи його структурних підрозділів; уточнення цілей, завдань, функцій, удосконалення процесу їх визначення; оптимізацію в цілому організаційно-функціональної структури, у тому числі і ліквідацію певних структурних підрозділів чи самого органу влади.



Проведення функціональних обстежень органів виконавчої влади надає змогу:

- будувати систему органів виконавчої влади на державному та регіональному рівнях на основ розмежування адміністративних та політичних функцій;***
- переглядати положення про органи влади на основі аналізу їх цілей, завдань і функцій у відповідних секторах державного управління;***
- уточняти функції, визначені у положенні про органи державної влади, уникати дублювання, надмірної функціональної завантаженості та посилювати керованість, роль державних службовців в отриманні результату;***
- забезпечувати відповідність наявної організаційної структури покладеним на органи державної влади функціям.***

В цілому долати розрив між запитами й потребами суспільства, програмами та діями органів влади, підвищувати громадську підтримку реалізації прийнятих управлінських рішень.

Раціоналізація структурної побудови та діяльності органів виконавчої влади становила основний зміст адміністративної реформи в Україні, розпочатої з прийняттям Указу Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». У цій Концепції, зокрема, зазначалося, що «структурна організація органів виконавчої влади повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур». Тобто, наголошувалося на дотриманні принципу об'єктивної детермінованості структури будь-якого суб'єкта управління його функціями та іншими суттєвими складовими змісту діяльності цього суб'єкта. Мова про те, що побудова структур органів виконавчої влади повинна ґрунтуватися на визнанні первинності функцій та вторинності структур кожного органу, що обумовлює наукову обґрунтованість проведення структурної реорганізації (відповідно до характеру здійснюваних ними функцій).

Так, з метою підвищення ефективності державної служби, її реформування згідно з вимогами Концепції адміністративної реформи, було прийнято Указ Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби», в якому зазначалося: забезпечити протягом 2000 року проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів та затвердження відповідно до його результатів організаційних структур зазначених апаратів. Відповідно, було розроблено і Методичні рекомендації проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів. Однак, положення Концепції адміністративної реформи в Україні втілювалися непослідовно, шляхом прийняття підзаконних актів – указів Президента, які дуже швидко «коригувалися», скасовувалися

тощо, то у поєднанні із суб'єктивними факторами це призвело до поступового згортання адміністративної реформи.

Вагома база для забезпечення проведення функціонального обстеження була закладена у 2005 – 2007 роках, коли було розроблено і затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, проведено два пілотних проекти у Міністерстві економіки України та Міністерстві транспорту та зв'язку України, прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади», створено робочі груп у всіх міністерствах з питань проведення функціонального обстеження. А з метою надання практичної допомоги місцевим органам виконавчої влади щодо організації роботи з проведення функціонального обстеження їх діяльності з урахуванням техніки проведення горизонтального функціонального обстеження, було розроблено методичні рекомендації.

На основі аналізу нормативно-правової бази України та проведених консультацій з центральними органами виконавчої влади був сформовано Реєстр державних функцій, який наразі налічує більше 9.5 тис. позицій. Мова про електронну базу даних функцій, що виконується органами виконавчої влади та містить інформацію про: нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція; орган, за яким закріплено виконання функції; тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном тощо); сфера функції (інтелектуальна власність, податки тощо).

Створення Реєстру державних функцій є суттєвим здобутком, оскільки він є незамінним для проведення вертикальних та секторних функціональних обстежень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, оскільки дозволяє окреслювати загальну картину функціонування влади в країні.



Реєстр державних функцій надає змогу: проводити оцінку функцій на надлишковість, дублювання та нестачу; визначати прогалини в нормативно-правовому регулюванні державного управління, потреби у дерегуляції; робити аналіз того, наскільки обґрунтованим є надання функції визначеного типу у певній предметній сфері регулювання тому чи іншому органу; виділяти зони функціональної відповідальності органів, зони міжвідомчого дублювання та характер функціональної організації органу.

Так, на основі Реєстру державних функцій визначено принципи проектування системи органів виконавчої влади, відповідно до яких розроблені пропозиції щодо упорядкування системи та структури центральних та місцевих органів виконавчої влади України. Тобто, на основі Реєстру було надано пропозиції щодо оптимізації системи та структури центральних органів виконавчої влади, закладені теоретичні та практичні підвалини для проведення в Україні адміністративної реформи.

Тобто, за десять років накопичено певний досвід. Зокрема, маємо повний перелік фактично виконуваних функцій, а також з'ясовані ключові проблеми в

управлінні сектором, що сприяло отриманню важливих знань щодо організації процесу обстеження та планування потреби в ресурсах. Крім того, було підтверджено важливість об'єктивності оцінки незалежними експертами.

Проведені комплексні функціональні обстеження центральних органів виконавчої влади показали, що: майже у всіх органах влади спостерігається нерациональне поєднання функцій, які конфліктують одна з одною; існуючий порядок поєднання функцій орієнтований на зручність адміністрування, а не на надання послуг; досить часто формування системи органів державного управління здійснюється з ігноруванням відповідних принципів, на старій ідеологічній платформі, а не на засадах демократичного врядування.



З огляду на зарубіжний досвід, специфіка проведення функціональних обстежень є лише частковим вирішенням існуючих проблем. Так, спеціальна аналітична методика оцінки ефективності діяльності державних органів Світового банку – «функціональний огляд» (functional review) застосовується у багатьох країнах світу. Залежно від їхнього призначення, функціональні огляди поділяються на три головні групи:

- *організаційний (інституційний) огляд – відстеження і аналіз структури, порядку взаємодії органів державної влади;*
- *економіко-стратегічний функціональний, спрямований на пошук можливостей оптимізації та підвищення результативності використання ресурсів органами державної влади;*
- *змішаний функціональний огляд, проведення якого передбачає відстеження і удосконалення управлінської діяльності за двома напрямками: на основі ефективності деяких державних програм та шляхом оцінки реструктуризації та реорганізації окремих державних органів.*

Це надає змогу використовувати класифікацію функцій державних управлінських структур за п'ятьма головними напрямками: стратегічний; координація; нагляд і контроль; послуги; фінансово-організаційне забезпечення, у відповідності з якими і проводити обстеження. На завершальному проводиться аналіз реальної й очікуваної ефективності внутрішньої структури тих державних органів, установ і організацій, які уповноважені виконувати функції, визначені як винятково державні. Відтак, в результаті такого аналізу розробляються комплексні пропозиції щодо їх можливої реструктуризації та підвищення ефективності їх роботи.

Таким чином, функціональне обстеження є основним інструментом досягнення системної оптимізації, збільшення ефективності та результативності діяльності всіх органів виконавчої влади в Україні, бо її невід'ємною складовою є оптимізація функцій як на центральному, так і місцевому рівнях. Системна оптимізація передбачає створення чіткої структури виконавчої влади, де б її кожна частина була відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, чиї б функції не дублювалися і не були б більшими за повноваження,

були б спрямовані на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні.



Контрольні питання:

1. Розкрийте зміст і співвідношення понять: «організаційна структура державного управління»; «функціональна структура державного управління»; «організаційно-функціональна структура державного управління».

2. Охарактеризуйте умови успішного досягнення цілей державного управління.

3. Наведіть приклад з вітчизняної історії, коли реалізація визначеної мети призвела до результату, протилежного очікуваному. Визначте помилки, які було допущено при формулюванні цілі чи/і на шляху її досягнення.

4. Наведіть приклади загальних, спеціальних і допоміжних функцій державного управління.

5. Надайте характеристику субординаційних, координаційних і реординаційних зв'язків між структурними елементами суб'єкта державного управління.

6. Визначте основні фактори, що обумовлюють характер організаційно-функціональної структури державного управління (вертикальні і горизонтальні залежності, форми зв'язків, ін.)

7. Назвіть групи і підгрупи принципів, якими насамперед належить керуватися при формуванні організаційно-функціональної структури державного управління.

8. Проаналізуйте і оцініть на конкретному прикладі (з власної практики або відомий Вам факт) застосування принципів у процесі структурних змін в системі органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

9. В чому полягає сутність функціонального обстеження органів виконавчої влади? Які типи функціональних обстежень Ви знаєте?

10. Наведіть приклади з вітчизняної та зарубіжної практики проведення функціональних обстежень та охарактеризуйте отримані переваги і проблемні питання.



Рекомендовані джерела:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 87–102.

2. Гелбрейт Джон К. Экономические теории и цели общества / Пер. с англ. – М., 1976. – С. 126, 147.

3. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник /Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: «Статут», 2000. – С. 381–392; 420–421.

4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб./ Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. -К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 26–29.

5. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 155–176.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1- 2. (Відповідні статті)

7. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 № 1621-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.

8. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р // <http://www.rada.kiev.ua>

9. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х т. / Пер. с англ. – М., 1981. – Т.1. – С. 147.

10. Надолішній П.І. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика //Вісник НАДУ. – 2003. – №3. – С. 31– 42.

11. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К., 1997. – С. 8 – 12.

12. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, – К.: 1998. – С. 67–70; 81– 98; 114–115.

13. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади. Затверджено Наказом Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 р. №189 // <http://www.guds.gov.ua>

14. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Наказ Головного управління державної служби України 30.03.2010 N 84 – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0306-10>

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади» від 17 січня 2011 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=20-2011-%EF>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 13 березня 2013 р. № 180 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

18. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18 травня 2000 року № 821 // Вісник державної служби України. – 2000. – № 2. – С. 38–44; <http://www.rada.kiev.ua>*

19. *Приходченко Л.Л. Функціональне обстеження як інструмент ефективного здійснення адміністративної реформи / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (45). – С. 122 – 126*

20. *Указ Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 6 квітня 2011 року № 370/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=370%2F2011>.*

21. *Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 11–15; <http://www.rada.kiev.ua>*

22. *Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року N 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>.*

23. *Цілі розвитку тисячоліття. Україна 2013 : Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України / ПРООН. – К. – 2013. – 178 с.*

§ 2.3. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами



Ключові слова: держава, тенденції еволюціонування, держава як суб'єкт управління, суспільні процеси, концепція спроможності держави, сервісна модель публічного управління, традиційна держава, раціональна держава, публічні послуги, адміністративні послуги.

План викладу:

1. Світові тенденції еволюціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.
2. Традиційна, раціональна і сервісна (маркетингова) моделі публічного управління.
3. Публічні послуги.

Світові тенденції еволюціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами

Визначень поняття «держава» існує понад 1,5 тисячі, вони розглядають державу як: організацію політичної влади; апарат влади; політичну організацію всього суспільства. Це пов'язано з тим, що феномен держави вивчається різними науками – юридичними, політичними, соціологією, цивіліграфією, ін.

Ми ж будемо розглядати державу під певним кутом, а саме – як суб'єкт управління суспільним розвитком. З урахуванням цього за вихідне прийнято визначення категорії «держава» як основного інституту політичної системи суспільства, який утворюється суспільством і від імені останнього забезпечує його організацію, цілісність, безпеку і поступальний розвиток.



Держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.

Відомо багато теорій походження держави, серед них найпоширеніші: теологічна; патріархальна (патерналістська); виникнення держави в результаті насильства; органічна; анархістська (лібертаристська); гегелівська; марксистська (класова); договірна.

Можна виділити і цілу низку підходів до визначення самого поняття «держава», а саме: теологічний; класичний (арифметичний); юридичний; соціологічний; кібернетичний, ін.



Тривалий час у політичній літературі було відсутнім змістовне розмежування понять «держава» і «суспільство». На їх не співпадіння звернув увагу Макіавеллі.

Німецький державознавець Г.Еллінек вважав, що вперше розмежував ці поняття Ж.-Ж. Руссо.

Пізніше Г. Гегель ввів поняття громадянського суспільства як сфери реалізації приватних інтересів громадян, вільної від втручання держави.

Державу він визначав як політичну спільність, сферу реалізації політичних прав громадян.

Державі притаманні усі риси організації при наявності суттєвих особливостей:

- Держава як організація має ієрархічну структуру і апарат управління, тобто державний апарат, подібного якому не має жодна організація.
- Державний апарат наділений публічно-правовими функціями, виконує роль необхідного механізму щодо реалізації суспільних функцій держави всередині країни і на міжнародній арені.

Ознаки держави, як єдиної політичної організації: наділена суверенітетом; охоплює усе населення країни; утворює апарат управління; має апарат легального примусу; узгоджує індивідуальні, групові і суспільні інтереси; має єдину грошову систему, систему оподаткування і фінансового контролю; офіційні символи: прапор, герб, гімн.

Роль, яку відіграє держава в управлінні суспільними справами, реалізується через функції держави. Функції держави обумовлюються:

- 1) вектором історичної еволюції держави;
- 2) соціальною та політико-правовою сутністю;
- 3) формами державного устрою та політичного режиму

Виділяють внутрішні і зовнішні функції держави. *Внутрішні* – це основні напрями впливу держави на життєдіяльність суспільства (економічну, політичну, соціальну, правоохоронну, інші сфери). *Зовнішні* – це основні напрями діяльності держави на міжнародній арені (оборонна, дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна, глобального співробітництва).



Суспільне призначення публічного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити з допомогою публічного управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. До таких завдань можна віднести:

- *ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів;*
- *справедливий перерозподіл основних суспільних благ;*
- *підтримку громадського порядку;*
- *гарантування безпеки людини, суспільства, країни;*
- *надання громадянам різноманітних послуг;*
- *збереження та покращення духовного здоров'я суспільства;*
- *формування бачення майбутнього суспільства та інтеграцію суспільних зусиль для його досягнення.*

Як органічна частина суспільства держава впродовж історії змінюється разом із суспільством. Виділяють п'ять основних етапів еволюції держави:

- *традиційна держава – це держава доіндустріального періоду, для якого характерним були повне підпорядкування суспільства державі і абсолютний суверенітет влади;*
- *конституційна демократична держава – це система суспільно-політичних відносин, які, будучи панівними в суспільстві, закріплені в основному законі країни – конституції;*
- *правова держава – це конституційна демократична держава, яка ґрунтується на закріпленні в конституції і законах прав і свобод громадян;*
- *соціальна держава. Її головна мета – забезпечення кожному громадянину гідних умов життя, соціальної захищеності;*
- *«сервісна» (маркетингова) держава – організація державного сервісу, «підприємство сфери державних послуг», адміністративна структура, що діє не тільки методами державно-владного впливу чи згідно з принципами соціального макрорегулювання, а й відповідно до специфічної логіки ринкових відносин.*

Основою реально значимих правових відносин у правовій державі є не самі по собі правові норми, а належний особистий рівень загальної правової і

політичної культури громадян, домінування в суспільстві і в свідомості людей певних демократичних традицій, моральних норм, певного рівня самоконтролю, відповідальності, самодисципліни і самоуправління.



Прикладом соціальної держави є, зокрема, «шведська модель». Швеція - перша країна, де була створена система соціального захисту (у 1937 році вперше було введено відпустку для жінок на період вагітності та пологів, 12-денну обов'язкову оплачувану відпустку) і розроблено систему «соціального партнерства»; запроваджена податкова політика, спрямована на вирівнювання доходів населення, ін.

У період утвердження «держави загального благополуччя» держава взяла на себе функції компенсації так званої «відмови ринкового механізму». Іншими словами, держава взяла на себе зобов'язання надавати блага, які не можуть бути надані на основі самокупності приватної економіки, передусім у сферах: охорони здоров'я; освіти; виховання. Пізніше додається екологічна функція.

Відтак, закономірно постали питання:

- щодо «меж держави загального благополуччя» (соціальної держави);
- пошуку концепції державного управління на основі нової моделі взаємовідносин держави із суспільством в цілому.

Традиційна, раціональна і сервісна (маркетингова) моделі публічного управління

Для моделей публічного управління до початку ХХ століття було характерним персоналізм, розпорошеність, патроналізм, традиціоналізм, що призводило до хаосу, корупції та непрофесіоналізму у здійсненні управлінської діяльності. Така система не була ефективною, адже вона не була зорієнтована на суспільний інтерес, мала елітарний характер та викликала багато нарікань як у населення, так і у політиків, а також у самих державних службовців.

Перші спроби подолати негативні явища пов'язують з періодом формування наукових засад управління та з іменами В. Вілсона (США), який першим визначив державне управління як окремий вид діяльності та теорією бюрократії М. Вебера (Німеччина). Ця модель вважається традиційною і була домінуючою у більшості демократичних країн світу аж до 70-х років ХХ ст., а в деяких країнах залишається актуальною і до сьогодні.

Теоретичним конструктом традиційної моделі державного управління є ідея раціональної бюрократії М. Вебера, що ґрунтується на шести принципах сучасної системи бюрократії:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархічності, який встановлює підлеглість в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.
3. Діяльність управлінця регламентуються чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).

4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.

5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.

6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правилах та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації.

Отже, бюрократична модель організації державного управління передбачає такі принципи організації державної установи.

По-перше, уряд має бути організований ієрархічно.

По-друге, уряд надає послуги та здійснює свою діяльність виключно через бюрократію.

По-третє, мають бути чітко відмежовані адміністративні та політичні питання. Всі принципи складають основу традиційної моделі державного управління і мають свою історію виникнення та вплив на сучасні форми та методи державного управління.



Основою класичної (традиційної) концепції публічного управління є розробки В. Вілсона та теорія бюрократії М. Вебера. Зазначених науковців, а також А. Файоля, Ф. Тейлора, Г. Саймона можна розглядати як таких, які запропонували не тільки «класичну» теорію організацій, але й класичну модель (концепцію) публічного управління. Теоретичні основи класичної (традиційної) моделі публічного управління невід'ємно пов'язано з «класичною» теорією організацій, початкова ідея якої звучить так: ефективна організація – це система, побудована на жорстко формальних принципах.



«Раціональна бюрократія» М. Вебера:

- *поділ праці та спеціалізація;*
- *принцип ієрархічності;*
- *висока формалізація;*
- *планування кар'єри;*
- *дисципліна;*
- *позаособистісний характер відносин;*
- *кадрові рішення, засновані на основі фахової компетентності;*
- *стандартизованість процесів;*
- *процедурність*

Класичну (бюрократичну) модель державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х років ХХ ст., було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. ХХ ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довкіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ. Зусилля «просунути постбюрократичні» форми зосередилися на відкритті можливостей

керівництва з боку громадськості державними адміністраціями, поза традиційними контрольними установами, і зміні відносин між соціальними установами. Переорієнтація від бюрократичного адміністрування та керування до конкурентних ринків і мережі політики участі була діагностована дослідниками, або передбачена, і перетворення інтерпретувалися як «неминуча зміна» до більш розвинутої адміністрації з конвергенцією адміністративних форм, якщо не глобально, то, принаймні, серед розвинених країн. Модель публічного менеджменту або за Т. Пітерсом «ринкова модель» зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є домінуючою й досі.

Основна проблема, що постала у науковій та практичній царині публічного управління, стало знаходження балансу між централізованим управлінням і свободою дій на місцях. Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «нового публічного менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління, а саме:

- розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;
- розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;
- керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;
- перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;
- запобігати виникненню проблем;
- заробляти більше, ніж витратити;
- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;
- надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

В реформах нового державного управління домінували дві тенденції: економічна – маркетингова й організаційна – дебіюрократизація.

На сучасному етапі все частіше традиційну раціональну модель публічного управління починає замінювати *сервісна*. Саме сервісна модель публічного управління вважається орієнтиром для розвитку сучасних розвинених демократичних країн.

Сама по собі ідея сервісної держави не є новою, оскільки починаючи аж з XVI ст. починає стверджуватися європейська політико-правова доктрина, в якій сутність держави пов'язується зі служінням суспільству, це доктрина, що виникла як культурний результат Реформації. Однак лише в наш час держави

починають ставати по-справжньому сервісними в сучасному розумінні цього слова. Сервіс, тобто послуга, має місце лише тоді, коли вона надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача цієї послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого. Аж до кінця ХХ ст. держави здебільшого були монополістами у реалізації більшості публічних функцій, якщо не брати до уваги функції місцевого самоврядування. Саме тому ця функціональна модель не може розглядатися як сервісна, оскільки монопольна реалізація функцій, хай навіть з певними властивостями послуг, послугою не є. Становлення сервісної моделі функціонування держави відбувається лише у наш час.

В європейському правовому просторі уже тривалий час успішно реалізується концепція сервісної держави. Ця концепція передбачає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неefективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неefективності держави як форми організації суспільного життя. Більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо). При цьому варто зазначити, що такий акцент на державних послугах може мати раціональне зерно лише в тому випадку, якщо громадянин, у випадку незадоволеності тим, яким чином надаються послуги, має змогу звернутися до альтернативного постачальника цих послуг.

«Розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям». Тим самим зміщується акцент із каральної, наглядової чи виховної функції держави до організаційно-управлінської. Для України таке зміщення акцентів діяльності держави потребуватиме суттєвого переосмислення принципів діяльності, як і необхідності існування багатьох органів державної влади; перегляду ставлення державних службовців до громадян; залучення приватної ініціативи замість збереження державної монополії для виконання частини функцій держави.

У зарубіжній літературі ідея сервісної переорієнтації держави давно обговорюється у зв'язку з кількома проблемами. По-перше, держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання цих послуг, а отже сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту. По-друге, держава повинна максимально відмовлятися від монополізації тих функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури. По-третє, надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій.

Така ж позиція висловлюється і у вітчизняній юридичній літературі, хоча й у дещо пом'якшеній формі. Так, зазначається, що традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій є присутніми

елементи ринкових механізмів. Людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються агентами – державними установами, і у зв'язку з цим вся діяльність державних установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Однак при цьому, у ракурсі сервісної моделі державності, підкреслюється, що надання послуг є не новою формою функціонування держави, а лише новою функцією, що, як видається, є занадто обережною позицією.



Сервісна держава:

- *тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. Більша частина функцій реалізується «за запитом»;*
- *функціонує на конкурентній основі (поява альтернативних суб'єктів надання послуг);*
- *повинна надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів;*
- *є «скромною» державою, її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці;*
- *це держава вузькоспеціалізованих фахівців, не обов'язково управлінців;*
- *функціонує в ситуативному режимі;*
- *орієнтована на результат;*
- *децентралізована, центр ухвалення рішень перенесено на низовий рівень, наявні мережеві елементи*

Надання послуг державними органами й переорієнтація державних функцій на сервісну модель – різномасштабні феномени, які некоректно порівнювати. Слід ретельно розмежовувати державні послуги та інші ділові послуги, які надаються органами держави. Надання органами державного управління платних послуг населенню може бути виправдано тим, що ці органи спеціалізуються на обробці інформації, що приводить до економії витрат для суспільства при задоволенні приватних потреб (наприклад, видача на платній основі різних експертних та інших висновків, необхідних для отримання ліцензій, дозволів та інших документів, необхідних для здійснення господарської діяльності).

У розумінні функціональної моделі сервісної держави принципово є теза, що не послуги є формою функції держави, а навпаки – функції стають формою реалізації послуги. Ключовим поняттям в рамках теоретичної функціональної моделі сервісної держави є поняття послуги.

А. В. Соколов, досліджуючи основні напрями сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах, виділив такі основні принципи сервісної моделі державності:

по-перше, сервісна держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

по-друге, слід надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

по-третє, слід ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

по-четверте, необхідно вкладати капітали в результати, а не в наміри;

по-п'яте, держава має орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

по-шосте, необхідно впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

по-сьоме, необхідно зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи.

На думку Д. Кеттла, у сучасному процесі формування сервісної держави виділяються чотири фундаментальні стратегії.

Ефективність. Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

Маркетизація. Уряди прагнуть впровадити стимули «ринкового типу», щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

Орієнтація на надання державних послуг. Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

Децентралізація. Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління.

Переосмислення функцій держави як послуг переслідує дві цілі:

1) відобразити функціональну децентралізацію та деконцентрацію сучасної держави, що має наслідком появу альтернативних варіантів досягнення людьми своїх цілей;

2) сформуванню нову парадигму державності, яка б більш точно відображала цілі держави за сучасної доби, а також ті методи, якими ці цілі можуть бути досягнуті.

З урахуванням цих цілей і розвивається концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної державності. Можна виділити такі ключові характеристики сервісної держави:

1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак при цьому ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохорона, міграція, захист кордонів тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству;

2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демоніполізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу;

3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів. Ідеться насамперед про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення, із тим, аби компенсувати нерівність можливостей в доступі до послуг;

4) сервісна держава є «скромною» державою у тому розумінні, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати усі суттєві економічні обставини при наданні послуг, щоби це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг;

5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава – це держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. В рамках сервісної функціональної моделі управління як таке відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату;

6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптовувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає усе більш помітним в державному управлінні.



Сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі.

Сучасна держава за рядом позицій не може конкурувати з самоорганізацією суспільства, яке за рахунок технологічного прориву останніх десятиліть набуло можливості швидко та ефективно долати найрізноманітніші проблемні ситуації. Для України це є особливо актуальним, оскільки низька ефективність державного апарату є проблемою, що вимагає першочергового вирішення. Пріоритетним завданням перед нашою державою має стати кардинальний перегляд виконуваних нею функцій з максимальною їх деконцентрацією та децентралізацією.

Публічні послуги

Послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання.

В сучасній науці публічного управління також існує поняття послуги населенню. Поняття послуги виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує і надає послуги, і об'єктом, який їх потребує. Послуги населенню можна розглядати як послуги державні, що надаються безпосередньо органами державної влади, структурами державного апарату і можуть бути віднесені до управлінських послуг суспільству з боку держави, а також як сприяння держави і створення відповідних умов для надання послуг населенню іншими (недержавними) інституціями та контроль за їх виконанням.

Доцільним є виділення послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами і можуть називатися муніципальними послугами, які відрізняються від державних тим, що пов'язані із вирішенням питань і задоволенням потреб, які перебувають у площині безпосередньо муніципального підпорядкування.

Варто окремо виділити і поняття соціальні послуги, які не мають прямого економічного, фінансового або матеріального виміру та пов'язані безпосередньо із соціальною сферою суспільства.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Безпосереднім суб'єктом виконання державних послуг є органи державної влади, структури державного апарату, державні підприємства і організації, які утримуються за рахунок державного фінансування. Різновидом державних послуг є також створення умов (використовуючи владно-управлінські механізми і повноваження) для опосередкованого отримання споживачем (громадянами) послуг від інших, недержавних структур.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Певним чином, поняття послуги населенню частково поглинає поняття публічні послуги, якщо виходити з зазначеного вище. Проаналізуємо поняття «публічні послуги» більш детально.



В англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається термін «public services», але через нюанси перекладу спочатку вживався термін «державні послуги». Термін «публічні

послуги» набагато ширший від «державних послуг», їх можуть надавати державні і недержавні структури. Подекуди ці терміни вважають синонімічними, але, ці поняття мають різний зміст, і з різних сторін характеризують послуги, що надаються.

Державна послуга, перш за все, характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади. Органи місцевого самоврядування можуть надавати послуги, аналогічні державним, але, відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування, такі послуги не можуть розглядатися як державні. Також слід зауважити що, при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання.

Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції. На відміну від юриспруденції в галузі муніципального управління дана категорія розглядається в контексті менеджеріального та бюрократичного підходів. Ідеї менеджеріалізму все більше проникають у сферу публічного управління із характерними йому орієнтацією на клієнта-громадянина, на результативність та ефективність управлінської діяльності.

І. В. Венедіктова визначає публічну послугу як «суспільно значущу діяльність аргіогі чітко регламентовану законодавством, для якої характерним є добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою».

Л. Міцкевич пропонує декілька визначень поняття «публічні послуги»:

- публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків;
- публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо;
- публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою;
- публічні послуги – функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи;
- публічні послуги – спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі).



Публічні послуги – це результат суспільно значущої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають в їх управлінні, спрямованої на задоволення потреб та запитів громадян, юридичних осіб та організацій.

Ознаки публічних послуг:

- **забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (спрямовані на реалізацію суспільних інтересів);**
- **мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними;**
- **здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності;**
- **грунтуються як на публічній, так і на приватній власності.**

У науковій літературі великий інтерес викликають питання як ідентифікації змісту поняття «публічні послуги», так і класифікація послуг, а саме визначення їх класифікаційних ознак, зокрема суб'єктної. Так, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі види (типи) публічних послуг:

- **державні послуги** – дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;
- **управлінські послуги** – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;
- **адміністративні послуги** – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку;
- **соціальні послуги** – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;
- **житлово-комунальні (муніципальні) послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.



Суб'єктами надання публічних послуг є:

- **органи виконавчої влади,**
- **органи місцевого самоврядування,**
- **державні підприємства, установи, організації.**

Кожна публічна послуга повинна мати такі ознаки:

- надаватися в межах правового поля за зверненням юридичних чи фізичних осіб;
- основною метою є забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- здійснюється шляхом реалізації владних повноважень.

Деякі автори не ототожнюють публічні послуги із соціальними. Так, на думку І. В. Венедіктової, соціальні послуги надаються громадянам і лише громадянам, а не юридичним особам. Порядок їх надання чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають.

Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за належний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткої прописки процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності, таке твердження залишається декларативним.

Отже, для публічних послуг обов'язковим є публічний характер, висока суспільна значущість, відповідальність і встановлення гарантій їх надання. У документах нормативного характеру відсутнє чітке розмежування послуг на публічні і приватні.

Л. К. Терещенко співвідносить соціальні послуги з державними і публічними. На думку вченого, їх виокремлюють за тією сферою, в якій ці послуги надаються. Це – сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних послуг і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надає, а сфера, в якій вони реалізуються. Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних послуг як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні послуги можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони

можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій. Відповідно, соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними. Так, освітні послуги можуть бути як державними, так і недержавними соціальними послугами.

З'ясувати різницю між переліченими видами послуг можна за допомогою ознак, що притаманні публічним послугам. Зокрема, в юридичній літературі наводять такі *ознаки публічних послуг*:

- публічні послуги забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (спрямовані на реалізацію суспільних інтересів);
- публічні послуги мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними;
- публічні послуги здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності;
- публічні послуги ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності.

Крім суб'єктних та правових ознак публічності Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін, зокрема, виділяють ще й ознаки територіальності та субсидіарності. За територіальною ознакою муніципальні послуги є чітко окресленими в просторі муніципального утворення, а вигоди від їх споживання обмежуються його територією. Ознака субсидіарності стосується лише певних видів муніципальних послуг і пов'язана із солідарною відповідальністю влади та громади як суб'єкт-об'єкта місцевого самоврядування і первинного власника комунального майна.

Різноманіття підходів до визначення поняття «публічні послуги», зазначених вище, обумовлює необхідність їх узагальнення. Пропонуємо розуміти дане поняття як суспільно значущу діяльність органів державної влади, органів місцевого самоуправління, підприємств, установ, організацій, які перебувають в їх управлінні, спрямовану на задоволення потреб та запитів громадян, юридичних осіб та організацій.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Адміністративні послуги» поняття адміністративна послуга визначено наступним чином: адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Зазначеним законом також наведено визначення основних учасників процесу надання адміністративних послуг.

Суб'єктом звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, а суб'єктом надання адміністративної

послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Окрім закріпленого законодавчо визначення поняття «адміністративна послуга» доцільним є наведення відповідного наукового визначення дефініції.



Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів/ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо). АП є важливою складовою державних і муніципальних (публічних) послуг.

Належність послуги до групи адміністративних визначається за такими ознаками:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, довідка, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.



Контрольні питання:

1. В чому полягає суспільна роль держави?
2. Прослідкуйте еволюцію підходів до визначення поняття «держава».
3. Яка модель публічного управління, на ваш погляд, є актуальною для України на сучасному етапі? Чому?
4. В чому полягає сутність раціональної моделі державного управління?
5. Чи є у вітчизняній системі публічного управління риси, притаманні раціональній моделі державного управління? А традиційній? Відповідь обґрунтуйте.
6. Які зміни відбуваються у країнах з переходом до сервісної моделі публічного управління?
7. Висловіть власну позицію щодо перспектив впровадження засад сервісної моделі держави в Україні. Якими є основні проблеми та перспективи?
8. Розкрийте сутність понять «публічні послуги» та «адміністративні послуги». Наведіть приклади.

9. Які види публічних послуг Вам відомі? Наведіть приклади послуг кожної групи.

10. Які концептуальні новації впроваджуються для удосконалення процесу надання публічних послуг?



Рекомендовані джерела:

1. Luciana Cingolani. *The State of State Capacity: a review of concept, evidence and measures*// UNU-MERIT Working Paper Series. October 10, 2013

2. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.). Одеса : Видавничий дім "Гельветика", 2017. – Вип. 78. – С. 60-67.*

3. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. *Концепція сервісноорієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. Теорія та практика державного управління, 2017 – №2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf>*

4. Кравченко, С. О. Місце та роль сучасної держави в управлінні суспільним розвитком. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журн. 2013. – № 4. – С. 74-82.*

5. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика. 2014. – Вип. 1. – С. 18-25. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5*

6. *Теорія та історія державного управління : конспект лекцій. Модуль I і II / Укладачі А.Л. Помаза-Пономаренко, О.І. Крюков. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 40 с*

§ 2.4. Публічне управління та регулювання окремих секторів економіки: загальні підходи. Особливості публічного управління в особливих умовах



Ключові слова: держава як суб'єкт управління; демократичне суспільство; державне регулювання; державне регулювання економіки; державне управління економікою; роль держави в економічному розвитку; суспільні процеси; соціальний механізм публічного управління; сфери публічного управління; сектори економіки; особливі умови; публічне управління в особливих умовах.

План викладу:

1. Соціальний механізм публічного управління в демократичному суспільстві
2. Суспільні виклики і особливості регулюючого впливу держави на процеси соціально-економічного розвитку.
3. Публічне управління в окремих секторах економіки та сферах життєдіяльності суспільства: загальні підходи.
4. Особливості публічного управління складовими публічної сфери в особливих умовах.

Соціальний механізм публічного управління в демократичному суспільстві

Сучасний етап розвитку демократичного суспільства переконливо демонструє певну уніфікацію держави та публічного управління, в якому поступово зростає роль зміцнення зв'язків із громадянським суспільством. Сучасними вченими виділено кілька нормативних моделей діяльності публічної влади: ринкового управління, співучасті, еластичну та здерегульовану, які рідко виступають у чистому вигляді. Крім того все частіше починають вести мову про спрямування розвитку держави у бік сервісної моделі, що в свою чергу актуалізує питання розширення кількості зворотних зв'язків та залучення громадськості до процесів публічного управління.

Спільним для всіх перерахованих моделей є еволюційний розвиток та адаптація до конкретних суспільно-культурних вимог, поступовий перехід від бюрократичного до публічного управління. За таких умов змінюється і роль громадянського суспільства: «Проміжне, посередницьке становище громадянського суспільства – між суспільством і державою, різноманітність структур визначають його роль у суспільстві й державі». Ця роль зумовлюється функціями громадянського суспільства: інтегральною, інструментальною, дистрибутивною, регулятивною, управлінською, комунікативною, нормативною, ціннісною, контролюючою, функціями протистояння і критичного відображення.

Підкреслюючи надважливість ролі громадянського суспільства у сучасному публічному управлінні, обґрунтовано необхідність створення та функціонування соціального механізму публічного управління.



Соціальний механізм публічного управління – вибудовані у визначеній логіці, за певним алгоритмом відносини (в тому числі опосередковані) між представниками публічного сектора та суспільством або його частиною, а також реалізований в рамках цих відносин комплекс повторюваних і відтворюваних дій, що прямо або опосередковано надають змогу забезпечити досягнення цілей і вирішення суспільно важливих задач публічного управління.

По суті, ведучи мову про соціальний механізм публічного управління як про складну систему його варто розглядати крізь призму суб'єкт-суб'єктних

відносин органів публічної влади та представників громадянського суспільства спрямованих на досягнення суспільнозначущих цілей та вирішення актуальних проблем, структурованих за пріоритетність в відповідності до потреб населення.

В зазначеному ключі головним призначенням інститутів громадянського суспільства є забезпечення можливостей для задоволення багатоманітних інтересів і потреб членів суспільства. Виходячи з цього громадянське суспільство доцільно розглядати як «систему суспільних відносин і інститутів, що виражає різноманітні потреби, інтереси і цінності членів суспільства, активно взаємодіючих з державою, правлячими елітами, і дає можливість людині реалізовувати її громадянські права». Зазначене зумовлює динамічність громадянського суспільства як одну з ключових його характеристик.

Попри наявність активних представників громадянського суспільства, в більшості своїй активних громадян у кількісному вимірі мало. Більшість населення вважає, що своїми діями, як максимум, вони зможуть вплинути на політичний клас при прийнятті ними рішень, або, як мінімум, зможуть означити больові точки з розрахунком на переконання широкої громадськості в доцільності й необхідності трансформаційних суспільних перетворень.

Вплив на поведінку громадян України справляють і патерналістські стереотипи щодо ролі держави, і домінування олігархічно-кланових інтересів на верхівці політичної піраміди, і матеріальна незабезпеченість більшості людей.

Нормативно-правове поле в Україні, що регулює можливості функціонування громадянського суспільства, його численних інститутів протягом останніх років, інтенсивно формується. Значним є нормативне поліпшення умов комунікації між органами публічного управління та громадськістю. Водночас, як зазначають фахівці, практика використання унормованих процедур не є системною та результативною щодо змісту державної політики.

Систематичним є ігнорування з боку органів владних структур при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо.

З-поміж негативних проявів, характерних для української дійсності, виокремлюють:

- дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій із громадськістю, а також їх низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу й не враховуються;
- надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне її оприлюднення;

- наповнення веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування переважно інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього внеску в зміст прийнятих рішень чи їх коригування.

Таким чином навіть попри розширення нормативної бази, законодавче закріплення механізмів ідеться переважно про формалізовану «суб'єктність» громадськості, брак контролю й підзвітності. Та ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю заважають не лише інерція з боку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, імітація ними діалогу з інституціями громадянського суспільства, а й низький фаховий рівень експертної спільноти, що веде до недостатньої спроможності представників громадськості протистояти протиправним діям посадовців.

У цілому як рівень мотивації органів публічного управління всіх рівнів до взаємодії, так і громадськості до продуктивної співпраці є недостатнім. Так, за даними експертного опитування, серед причин неефективності консультацій із громадськістю переважають: небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції організацій громадянського суспільства при проведенні консультацій, низька якість пропозицій організацій громадянського суспільства, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо.

Зрозуміло, що базою розвитку реального громадянського суспільства має стати зростання громадської активності. Наразі ж громадянська активність має ситуативний характер. Тож вартим уваги є застереження від перебільшених суспільних очікувань щодо дієвості громадськості, які продукуються міфологемою громадянського суспільства, що стає не менш поширеною, ніж міфологема євроінтеграції як панацеї від усіх бід.

Ефективна модель взаємодії громадськості з органами публічного управління потребує:

- забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень;
- повноцінного здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу, консультацій із громадськістю питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органів влади у сфері регуляторної політики, виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо);
- активізації організаціями громадянського суспільства заходів, пов'язаних зі здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення

громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур.

Завдання самі по собі є непростими, до того ж їх виконання ускладнюється ще й тим, що нині «у всіх вимірах соціального життя зростає ступінь непередбачуваності й ризику». Тож варто диференційовано підходити до функцій як органів публічного управління, так і організацій громадянського суспільства на мікро- і на макрорівні.

Стосовно організацій громадянського суспільства, то їх метою на макрорівні є

- сприяння у формуванні правової держави;
- лобіювання інтересів суспільства та окремих громадян;
- інформування громадян для забезпечення їх виваженого політичного вибору;
- гарантування прозорості та звітності державних структур; моніторинг виконання міжнародних конвенцій та вимог власного законодавства;
- формування ідеологічної основи громадянського суспільства (виховання почуття відповідальності за розв'язання суспільних проблем, розуміння громадянами місця в процесах, що відбуваються в суспільстві та державі).

Функції організацій громадянського суспільства, що здійснюються на місцевому рівні, полягають у:

- виконанні конкретних завдань на основі ефективного використання наявних ресурсів;
- мобілізації і підтримки ресурсів, необхідних для забезпечення діяльності;
- посередництва в конфліктних ситуаціях;
- захисті інтересів членів організацій;
- забезпеченні зв'язків з групами з аналогічними інтересами; впровадженні макрорівневої політики в практичні дії.

Важливим аспектом роботи організацій громадянського суспільства є їх роль як поля діяльності громадян, які можуть займатися безпосередньо наданням послуг, розвитком свого населеного пункту, інформаційною роботою, організаційною діяльністю тощо.

Суспільні виклики і особливості регулюючого впливу держави на процеси соціально-економічного розвитку

Держава – передусім політична регуляторна інституція, що має публічну владу та спеціалізований апарат регулювання суспільних відносин. Проблема з'ясування сутності регулювання економіки, форм і методів державного регулювання є однією з основних при з'ясуванні оптимальних шляхів розвитку держави. У сучасних умовах державне регулювання економіки є ядром механізму функціонування всього господарського комплексу країни.



Державне регулювання економіки – цілеспрямований та активний вплив державних і наддержавних органів управління на функціонування та розвиток цілісної економічної системи (а отже, і

на її розширене відтворення) шляхом використання економічних законів і вирішення економічних суперечностей.

У міру розвитку ринкового господарства виникали і загострювалися економічні і соціальні проблеми, що не могли бути вирішені автоматично на базі приватної власності і саморегулюючого ринкового механізму. З'явилася необхідність державного втручання в процеси соціального та економічного розвитку з метою мінімізації впливу негативних наслідків економічних галузевих і загальногосподарських криз, що породжували масове безробіття та інфляцію.

Сутність механізму державного регулювання розкривається в працях А. Дьоміна, який визначає його як систему технічних для певного способу виробництва форм, методів, важелів та інструментів впливу на економіку і процес відтворення на основі властивих йому законів і згідно з правовими нормами суспільства. Таке визначення спрощує поняття механізму, бо обмежує коло елементів, що становлять його основу.

На думку В. Карсекіна, більш вичерпним є таке визначення: механізм державного регулювання діяльності суб'єктів ринку – це сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб'єктами та об'єктами регулювання в процесі визначення та реалізації мети.

Л. Дідківська та Л. Головка визначають державне регулювання економіки (ДРЕ) як систему заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства. Таке визначення є повним, оскільки розкриває функції, цілі та об'єкти державного втручання в економіку і поведінку громадян. Державне регулювання економіки має здійснюватися лише в межах функціональних дій держави на основі системи управління для об'єднання волі всіх громадян країни. Ця система має забезпечити безпеку держави від свавілля окремих громадян і одночасно враховувати поведінку громадян, захищати їх права.

Дещо по-іншому підходить до визначення терміну С. Чистов, який розглядає державне регулювання економіки з теоретичного і практичного погляду. З теоретичного погляду, ДРЕ – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду, ДРЕ – це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

Потреба в державному регулюванні економіки теоретично обґрунтована Дж. М. Кейнсом. Мета державного втручання полягає в забезпеченні прибутковості капіталу, запобіганні соціальному вибуху, який може статися внаслідок безробіття, падіння рівня життя, інфляції та інших явищ. На думку

Дж. М. Кейнса та його прихильників, держава повинна взяти на себе відповідальність не лише за стан виробництва, формування сукупного попиту, але і за ситуацію у сфері зайнятості, використання трудових ресурсів, регулювання доходів населення.

До основних завдань держави (за А. Смітом) належать: охорона від зовнішнього насильства (підтримання обороноздатності); охорона від внутрішнього насильства і несправедливості (забезпечення правопорядку), забезпечення правосуддя; надання всім членам суспільства так званих суспільних благ; збирання податків для виконання перших трьох функцій.

Останній з представників класичної школи Дж. Мілль доповнив розгляд економічних функцій держави, запропонувавши подолати індивідуалізм і зловживання, що випливають з права приватної власності, та вдосконалювати розподіл суспільного багатства. Разом з доведенням ефективності вільної конкуренції Дж. Мілль вважав доцільним здійснення інституціональних реформ, активізацію участі держави у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку суспільства (розвиток науки, створення виробничої та соціальної інфраструктури, стимулювання профспілкового і кооперативного руху, обмеження права успадкування тощо). Функціонування ринкової економіки, а й сама доповнює ринковий механізм.



Об'єктивними причинами необхідності державного регулювання економіки в умовах сьогодення є:

- наявність монополізму в багатьох галузях народного господарства та відсутність досконалої конкуренції;
- недосконалість цінового механізму для певної групи товарів, який робить їх виробництво неефективним;
- повільна адаптація до сучасних умов господарювання окремих ринків: робочої сили, капіталів, інтелектуального продукту тощо;
- забезпечення стабільності і гармонійності суспільства;
- сприяння збереженню та відтворенню природного, культурного, національно-історичного середовища існування народів;
- розв'язання питань міжнародної політики і співпраці.

У ринковій економіці держава втручається в ринок лише настільки, наскільки це потрібно для стійкості й макроекономічної рівноваги та для забезпечення діяльності механізму конкуренції. В економіці можуть виникнути ситуації, які обумовлюються:

- неспроможністю конкуренції;
- неспроможністю ринку забезпечувати людей суспільними товарами;
- зовнішніми ефектами або наслідками дій, які не беруться до уваги людьми, що їх здійснюють (негативними – коли дії одного суб'єкта ринку завдають шкоди іншим; позитивними – коли дії суб'єкта ринку дають благо іншим). У значній кількості випадків зовнішні ефекти малопомітні на рівні приватної ініціативи та потребують коригування з боку державних і

громадських структур. Держава, таким чином, має виконувати функцію визначення зовнішніх ефектів і перерозподілу доходів, яку не в змозі виконати традиційний ринковий механізм;

- неповнотою ринків (повний ринок забезпечує споживачів товарами, ціни на які перевищують витрати на їх виробництво);
- недосконалістю інформації;
- економічною нестабільністю.

Державне регулювання охоплює всі напрямки суспільного виробництва.

Однак першочергова увага приділяється регулюванню відносин власності та підприємництва, інвестицій і структурної перебудови галузей матеріального виробництва, соціального розвитку й ринку праці, фінансового ринку та грошового обігу, територіальних пропорцій і регіональних ринків, природокористування, зовнішньоекономічної діяльності. Ці питання становлять основний зміст державного регулювання економіки. Водночас з огляду на наявні особливі умови реформування розв'язуються гострі економічні та соціальні проблеми, зокрема структурні перетворення, технологічні оновлення, подолання кризових явищ.



Мета державного регулювання економіки – створити таку господарську систему, яка б орієнтувалась на вибір найефективніших варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності.

Завдяки механізму державного регулювання економіки необхідно створити умови для:

- ефективного функціонування ринкового середовища;
- усунення негативних наслідків ринкових процесів;
- захисту національних інтересів на світовому ринку;
- вирішення проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх не в повному обсязі.

Таким чином, державне регулювання ринкових відносин є необхідним для досягнення двох взаємопов'язаних цілей – це захист інтересів як окремих громадян, так і суспільства в цілому від тих негативних наслідків, які можуть для них породжувати ринкові відносини та забезпечення реалізації окремих суспільних інтересів, які не може реалізувати ринок.



Державна економічна політика – це закріплені у відповідних економіко-правових документах (прогнозах, програмах, законодавчих актах) цілі і завдання, що ставить держава, забезпечуючи комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в економічному житті ринкових засад господарювання і соціальної спрямованості економіки. При цьому держава застосовує економічну стратегію та економічну тактику.

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за кількома основними напрямками:

1) забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки: стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення тощо;

2) впорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть скластися щодо об'єктів недержавної власності та механізму їх набуття – наприклад, шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності;

3) адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин. До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності; наукова, науковотехнічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності тощо;

4) адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері економіки: реєстрація, ліцензування, патентування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративноюрисдикційних прав тощо.

Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства.

Публічне управління в окремих секторах економіки та сферах життєдіяльності суспільства: загальні підходи



Публічне управління економікою – цілеспрямований, організуючий, регулюючий та контролюючий вплив держави в особі її органів і посадових осіб на економічні процеси з метою розвитку економіки шляхом реалізації потреб суспільного розвитку.

Механізм публічного управління економікою – це сукупність способів, методів, важелів, які використовуються органами публічної влади в процесі реалізації функцій щодо забезпечення впливу на економіку з метою досягнення цілей економічної політики.

Управління в окремих секторах економіки ґрунтується на таких принципах:

- об'єктивності;
- демократизму;
- правової впорядкованості;
- законності;
- публічності;
- поєднання централізації і децентралізації;
- соціальної спрямованості.

Структурно механізм публічного управління сферами економіки містить два основних елементи:

1) систему організаційно-правових структур (органів управління всіх рівнів відповідного напрямку);

2) систему організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу у сфері економіки.

Ведучи мову як про державне управління так і про державне регулювання у різних сферах економіки варто опиратися на основи державної економічної політики.

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом.

Мета такої політики досягається за допомогою *економічної стратегії*. Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. А також *економічної тактики* – сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства.

Здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовуються на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку.

Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогностичних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження та виконання прогностичних і програмних документів економічного й соціального розвитку, повноваження та відповідальність публічної адміністрації в цих питаннях.

Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

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

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

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

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

5) цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

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

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

8) податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також

дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

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

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

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

Особливості публічного управління складовими публічної сфери в особливих умовах

На сучасному етапі все гостріше постає питання забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління в особливих умовах. За своїм змістом поняття «особливі умови» в ключі публічного управління в науковій літературі розглядаються як:

- специфічні правові характеристики, що формують статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та регламентують їх діяльність. Іншими словами особливі умови трудової діяльності публічних службовців: спеціальні обмеження, суспільна відповідальність, антикорупційні вимоги тощо.
- нестандартні виклики та загрози для різних сфер життєдіяльності суспільства, населених пунктів та країни в цілому. По суті до цієї категорії особливих умов варто віднести надзвичайні ситуації, що потребують нагального реагування з боку органів влади; загрози національній безпеці та територіальній цілісності, що потребують напрацювання нових рішень та форм управління тощо.

Основна проблема реалізації публічного управління в особливих умовах – можливість і здатність системи публічного управління зберігати власні якісні та кількісні показники під впливом особливих умов, здатність протидіяти структурному впливу чинників особливих умов на систему.



Сутність публічного управління складовими публічної сфери в особливих умовах полягає у пошуку такого суспільно-значущого регулятора, що буде здатен детермінувати необхідний напрямок розвитку системи публічного управління (або її складової) в нових умовах й при цьому зберегти наступність курсу країни.

Структурні перетворення в системі публічного управління в особливих умовах повинні визначатися на основі дослідження:

- прогнозованих та стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини;
- організаційних засобів удосконалення системи управління на національному/ регіональному/ місцевому рівні, якщо окремі аспекти умов невідомі.

До завдання реформування системи органів влади в особливих умовах належить зміна інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

На сучасному етапі державотворення, в умовах модернізації владних відносин, зростання впливу і ролі наддержавних та регіональних (у межах національних держав) рівнів управлінської діяльності відбувається формування принципово нового типу державного управління на рівні національної держави – інтегрованої системи публічного управління, спрямованої на наближення до європейських стандартів демократичного врядування як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, підвищення ефективності та якості державно-управлінської діяльності, реалізації правозабезпечувальної функції влади в особливих умовах.

Публічне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає у підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

За наявності особливих умов управління стали механізми державного управління (і регулювання) виявились не завжди ефективними. Нині відбувається зміщення акцентів у процесі здійснення державного управління під впливом особливих умов: фактично, зовнішні чинники впливу на державну політику, які за визначенням виступали особливими умовами державного управління, нині виступають напрямами державотворення. Й навпаки, класичні форми (методи) та механізми державного управління в нових умовах переходять до формату «особливих умов».



***Процес публічного управління в особливих умовах має бути детермінований через дослідження:
по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують/дестабілізують політичну систему країни;***

по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і є елементом раціоналізації публічної влади.

Отже, формально йдеться про пошук такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок розвитку системи державного управління в нових політичних умовах й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни.

По суті до особливих умов сучасного етапу розвитку варто віднести військову агресію Російської Федерації (РФ) та провадження нею «гібридної війни». В цьому ключі досить актуальним аспектом особливих умов здійснення публічного управління може бути аспект управління в умовах воєнного стану.

Так, в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їхнього утворення) можуть здійснювати такі заходи:

- запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб;
- використовувати потужності та трудові ресурси, змінювати режим роботи підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю (правда, не зовсім зрозуміло, яким чином, адже КЗпП передбачає досить тривалий термін попередження працівників про зміни істотних умов праці);
- примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності,
- запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень);
- встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;
- встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;
- забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара;
- встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців та евакуйованого населення;
- інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України.

Незважаючи на певну деталізацію відповідних заходів, конкретного порядку їхнього застосування, Закон не містить (у деяких випадках вказуючи

на необхідність розроблення відповідних документів на рівні підзаконних актів).

На території проведення Операції об'єднаних сил (ООС) наявні чіткі підстави для переформатування системи публічного управління відповідно до наявних на території особливих умов. Так, управління на цих територіях здійснюється у формі цивільно-військового співробітництва (ЦВС) – унікальної форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання ЗСУ завдань щодо захисту суверенітету та недоторканності державної території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей проведення ООС.

ЦВС реалізується шляхом координації зусиль силових структур та відомств і цивільних адміністрацій.



Слід зазначити, що світовою практикою (зокрема, практикою НАТО) вироблено низку принципів організації ЦВС, головними і важливими з точки зору сучасного досвіду України є так:

- ***до керівного складу ЦВС належить посадова особа штабу ЗСУ, повністю обізнана з оперативно-тактичною обстановкою та уповноважена координувати діяльність ЦВС та ЗСУ, в тому числі реалізації проектів (швидкого впливу) у зоні проведення об'єднаних бойових операцій;***
- ***діяльність ЦВС є невід'ємною частиною плану командувача ЗСУ, сприяє виконанню ЗСУ завдань з метою якнайшвидшого ефективного досягнення бажаного результату;***
- ***ЗСУ намагаються узгоджувати свою діяльність з представниками ЦВС та громадськості територій проведення АТО;***
- ***діяльність інституцій ЦВС, що здійснюється з метою сприяння розвитку територій та подолання військового опору супротивника, є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі.***

Практичне втілення принципів ЦВС в Україні, особливо в умовах проведення АТО та ООС, відбулося у Законі України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII «Про військово-цивільні адміністрації». Цей Закон визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.



Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі

Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені цим Законом.

Окрім специфіки здійснення публічного управління в особливих умовах, до яких віднесено проблеми пов'язані з наявним конфліктом та в умовах проведення ООС актуальним є також така категорія особливих умов як просторова соціально-економічна інтеграція та реабілітація територій, що нині функціонують у таких умовах. Відповідно зазначений аспект також можна розглядати як особливі умови для здійснення публічного управління, що потребує формування стратегічного та тактичного бачення як з позицій формування державної політики, так і у частині здійснення публічного управління.



Контрольні питання:

1. Дайте визначення поняття «соціальний механізм публічного управління»? Визначте ступінь важливості його на сучасному етапі.
2. Стратифікуйте сфери життя суспільства за пріоритетністю для сучасної держави. Обґрунтуйте власну позицію.
3. Які існують критерії для визначення ефективності державного управління та державного регулювання економіки?
4. В чому полягає роль громадянського суспільства у зростанні ефективності публічного управління?

5. Державне регулювання чи управління економікою? В чому відмінність та яке поняття є доречнішим? Чому?

6. Пріоритетні сфери державного регулювання та державної економічної політики.

7. Розкрийте суть публічного управління у сфері економіки, соціальною та культурною сферами.

8. Розкрийте сутність та специфіку публічного управління в особливих умовах. Які особливі умови нині наявні в Україні?

9. В чому специфіка здійснення публічного управління на території проведення ООС?

10. Чи відповідають вітчизняні нормативні акти щодо здійснення управління на території ООС міжнародним стандартам? Обґрунтуйте свою позицію.

11. Що є основою структурних перетворень державного управління в особливих ситуаціях?



Рекомендовані джерела:

1. Ангелов Ю. В. Формування організаційних засад державного управління в особливих умовах / Ю. В. Ангелов. // Демократичне врядування. - 2015. - Вип. 15. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_21.

2. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник [та ін.]. — К. : НАДУ, 2013. — С. 23.

3. Кармазіна О.О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. [Електронний ресурс]. – URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/30.pdf>

4. Колосовська І. І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства / І. І. Колосовська // Ефективність державного управління. - 2015. - Вип. 45. - С. 161-166. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_21.

5. Коров'як О.Я. Публічне управління у сфері економічного розвитку держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія Право. Випуск 46. 2017. Том 1. - http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/37.pdf

6. Кравченко, С. О. Місце та роль сучасної держави в управлінні суспільним розвитком. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України : наук. журн. 2013. – № 4. – С. 74-82.

7. Нехайчук Д. В. Механізми державного регулювання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку країни: теорія, методологія, практика: монографія / Д. В. Нехайчук. – К.: ТОВ «ДКС Центр», 2015. – С. 21.

8. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Текст] / М. В. Лациба, А. О. Красносільська,

О. Ю. Вінніков [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : Агентство “Україна”, 2011. — С. 98.

9. Розвиток громадянського суспільства в Україні [Текст] : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. — К. : НІСД, 2015. — С. 51.

10. Сіцінський А. С. Державне управління в особливих умовах діяльності / А. С. Сіцінський // Університетські наукові записки. - 2008. - № 2. - С. 241-244. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2008_2_45.

РОЗДІЛ 3.

ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

Мета – ознайомлення з прикладними аспектами застосування наукових підходів публічного управління, основами здійснення оцінювання публічного управління задля формування здатності розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності

Навчальні цілі:

- набуття знань щодо сутності соціальних, політичних і економічних подій, проблем і складних задач публічної сфери, а також впливів та ризиків зовнішнього (у тому числі глобалізаційних процесів і забезпечення національної безпеки) та внутрішнього середовищ;
- формування уміння оцінювати публічне управління за результатами досягнутих змін у відповідних сферах суспільного життя і на основі інноваційних підходів визначати стратегії удосконалення виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади, розробляти конкретні заходи щодо удосконалення технології державно-управлінської діяльності, організації надання публічних послуг, раціоналізації організаційно-функціональної структури органів влади та їх апаратів, державних установ і організацій;
- створення теоретичного підґрунтя для надання консультацій органам державної влади і органам місцевого самоврядування щодо визначення раціональних шляхів та вибору дієвих механізмів реалізації державної політики на певному напрямі чи в межах відповідної території, здійснювати експертно-аналітичний супровід їх діяльності;

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення слухачі мають *володіти* глибокими знаннями щодо форм і методів публічного управління, загального напрямку і тенденцій становлення нової системи публічної влади й управління в Україні. А саме, мати:

- навички аналізу результативності різних моделей управління та оцінювання організаційного та управлінського контекстів в різних секторах публічної сфери;
- вміння консультування та надання роз'яснень і рекомендацій фізичним і юридичним особам з питань функціонування суб'єктів і об'єктів публічної сфери, цінностей, цілей, стратегій, шляхів їх реалізацій, діяльності органів публічного управління, забезпечення взаємодії та співпраці з іншими суб'єктами публічної сфери.

§ 3.1. Механізми державного управління і їх роль у забезпеченні ефективності публічно-управлінського впливу



Ключові слова: механізм, механізм держави, апарат державної влади, апарат держави, державні органи, державні організації, державні механізми, механізми державного управління, механізми державного регулювання, політичний механізм, інституційний механізм, правовий механізм, організаційний механізм, економічний механізм, механізми забезпечення ефективності, комплексний механізм державного управління.

План викладу:

1. Державні механізми, механізми державного управління та механізми державного регулювання: співвідношення понять.
2. Механізм державного управління: структура і основні складові.
3. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів.
4. Правовий, організаційний та економічний механізми забезпечення ефективності публічного управління.

Державні механізми, механізми державного управління та механізми державного регулювання: співвідношення понять

До причин, які обумовлюють неможливість держави забезпечити адекватний потребам вплив на суспільні процеси, належить віднести відсутність чітко організованого та ефективно функціонуючого механізму державного управління. Без нього ніяке системне реформування не видається можливим, оскільки *будь-який розвиток реалізується через відповідні механізми*. Відтак, одне із найважливіших на сьогодні соціальних завдань - підвищення дієвості інституту держави потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей відповідних суб'єктів управління, механізмів управління, їх функціонування на принципово нових засадах.

З метою теоретичного обґрунтування сутності і практичного застосування механізмів забезпечення ефективності системи публічного управління розглянемо ключові поняття даної теми.



Механізм (від грецького *teschane* – машина, знаряддя) це пристрій, що передає або перетворює рух; внутрішня будова, система чого-небудь; метод, спосіб; сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище.

Державний апарат (апарат держави) – це сукупність державних органів, що наділені владними повноваженнями.

Структурні елементи державного апарату: апарат управління, що складається з чиновників (державних службовців); апарат примусу,

тобто армія, правоохоронні органи, розвідка, служба безпеки, тюрми, виправні установи.

Механізм держави – це система державних органів (державний апарат), які здійснюють державну владу, державні організації (підприємства, установи), а також людські, матеріальні, фінансові, інші ресурси.

Механізми бувають різні: як за конструкцією та призначенням, складаючи основу більшості машин, приладів, технічних засобів, так і за сукупністю станів та процесів, характеризуючи те чи інше явище. Кожне з цих значень має свої відтінки, збагачуючи розуміння поняття «механізм», але при цьому жодне з них, навіть і в сукупності, не надає вичерпної характеристики поняття «механізм державного управління».

Що стосується *механізму держави (державного механізму)*, то під ним прийнято розуміти реальну організаційну матеріальну силу, володіючи якою, держава здійснює владу та виконує функції. Тобто, *механізм є структурним та предметним уособленням держави*. І це означає, що ми можемо надати наступне визначення:

Механізм держави – цілісна, ієрархічна, динамічна система державних органів, підприємств, установ, інститутів, що здійснює завдання і функції держави на основі і в межах права і слугує їй (держави) організаційно-економічною, організаційно-політичною, організаційно-соціальною, організаційно-культурною основою.

Ознаками механізму держави є:

- *структурована система* – її структура складається з елементів, тісно пов'язаних між собою, політико-організаційну основу системи становлять органи держави, територія держави, збройні сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави;
- *ієрархічна система* – побудована на засадах субординації і координації. Ієрархія простежується в розчленованості державного механізму на різні державні органи, блоки, підсистеми, що перебувають у супідрядності один до одного і мають діяти скоординовано – разом, злагоджено і без збоїв. Одну із підсистем держави утворюють вищі органи держави (парламент, уряд, глава держави), другу – центральні органи виконавчої влади (міністерства, комітети, фонди). Існує підсистема виконавчої влади місцевого рівня: державні адміністрації на чолі з їх головами. Судові і правоохоронні органи (прокуратура, міліція, служба безпеки) мають свою, внутрішню, ієрархічну структуру;
- *цілісна система* – побудована на єдиних принципах, має єдині завдання і цілі діяльності. Кожний суб'єкт механізму держави як його системний елемент органічно зумовлений усіма іншими його елементами і функціонуванням системи в цілому;

- *функціонуюча* (реально працююча) система – перебуває в динаміці, розвитку завдяки використанню набору засобів, способів для управління суспільством, виконання функцій держави;
- *наявність організаційної основи*: *організаційно-економічну основу* становлять елементи економічної інфраструктури – грошова система, фінансова система, податкова система, банківська система, державна власність; *організаційно-політичну основу* – органи держави, територія держави, виборча система, збройні сили й інші державні військові формування, державні символи, столиця держави; *організаційно-соціальну основу* – система охорони здоров'я, система соціального захисту; *організаційно-культурною основою* є система освіти і виховання, система науки і культури;
- *легітимна і легалізована система* – визнана народом, діє на основі та у межах права;
- *ефективність дії визначається людським фактором* – професіоналізмом державних службовців, їх спеціальним статусом, гарантіями зайнятості і соціального захисту.



Узагальнення наведених ознак дозволяє дійти такого висновку: механізм сучасної держави – це пронизана єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення.

Механізм держави заснований на певних принципах. Їх можна розподілити на загальні, що належать до механізму держави в цілому, і часткові, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів.

У літературі трапляється ототожнення «механізму» і «апарату» держави. Тим часом *поняття механізму держави ширше за поняття державного апарату за складом і структурою*. Механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як *система цих елементів*, функціонально спільних, погоджених між собою і системою в цілому, що перебувають у постійній дії, відновленні з метою підтримання своєї основної функції-управління.

Основним елементом державного механізму є апарат державного управління, який відіграє важливу роль у виконанні основних функцій і завдань держави». Державний апарат є закріплена законом система відомств, державних органів, структурних підрозділів, державних службовців, які безпосередньо здійснюють державну владу. В цілому, «механізм» і «апарат» держави є співпадаючими за обсягом реалізації функцій та покладеними завданнями. Відтак, вважається, що *термін «механізм» лише підкреслює цілісність апарату, його спрямованість на результативну діяльність*.

Поняття механізму держави розкривається через характерні риси чи якості, що дають змогу відокремити його від недержавних структур у політичній системі суспільства.

По-перше, механізм держави – це система органів державної влади, заснована на єдності принципів його організації і діяльності, закріплених у конституції держави.

По-друге, механізм держави характеризується складною структурою, що відображає певне місце, яке посідають у ній різні органи державної влади, їх співвідношення та взаємозв'язки. При цьому необхідно враховувати, який системовизначальний чинник структури державного механізму в відповідних історичних умовах даної держави закріплений в її конституції. Так, у ст. 6 Конституції України закріплений принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Також визначено, що Президент України є главою держави, Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган, Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади.

По-третє, між державним механізмом і функціями держави існує тісний зв'язок. Функції сучасної держави здійснюються, одержують своє реальне втілення за допомогою державного механізму як сукупності органів державної влади та їх додатків. Разом із тим, від функцій держави залежить структура державного механізму, вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності тих чи інших органів держави.

По-четверте, механізм держави для забезпечення покладених на нього завдань управління справами суспільства, впливу на складні соціально-економічні процеси і сфери, виконання пов'язаних з цим державних функцій має необхідні матеріальні засоби, так звані «матеріальні додатки», на які спираються у своїй діяльності окремі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і без яких не може обходитись жодна держава.

Особливість цих структур полягає у тому, що вони виділяються в механізмі держави не як самостійні частини (елементи), тобто не як органи державної влади, а саме як «матеріальні додатки» останніх. До них належать різні матеріальні цінності, бюджетні кошти, майно, споруди, підсобні приміщення, а також підприємства, установи, організації, що необхідні для функціонування органів державної влади. До розглянутих матеріальних засобів, «матеріальних додатків» механізму держави, не входять партії, профспілки та інші громадські об'єднання. Їх не слід змішувати. Останні співвідносяться з державним механізмом як складові елементи єдиної для даного суспільства політичної системи.

Механізм сучасної держави відрізняється високим ступенем складності, багатоманіттям органів, установ та організацій, поділяючись на дві великих підсистеми: вищі органи держави (законодавчу та виконавчу гілки влади, президенті), які зазвичай перебувають у полі зору засобів масової інформації і навколо них формується громадська думка; органи правопорядку, суд, прокуратура, силові структури, тобто ті, хто виконує рішення вищих органів держави, в тому числі і методами примусу. Між цими підсистемами існує своя

ієрархія, їх складові елементи (органи, організації та установи) перебувають у складних відносинах субординації та координації.

Держава діє лише в тих сферах суспільного життя і в тих обсягах, що не можуть бути вирішені громадянським суспільством самостійно для забезпечення своєї життєдіяльності та еволюційного розвитку. Тобто, *функціонування, дія органів держави (державного апарату), що виражається в певних способах, принципах функціонування системи державних органів (державного апарату) у взаємозв'язку і взаємодії між собою окремих її частин є механізмом держави.* Державна влада для повноцінного здійснення функцій та самореалізації утворює різноманітні державні організації, які вітчизняні та зарубіжні науковці називають механізмом держави, розуміючи під ним систему всіх державних організацій, які здійснюють відповідні завдання. З такої точки зору, *механізм держави тлумачиться як система всіх державних організацій, які здійснюють не тільки управління суспільними справами, але і забезпечують життєдіяльність всього суспільства, що, в свою чергу, переносить акцент з політичного характеру діяльності держави на її соціальну спрямованість, де політика є важливим, але не єдиним аспектом цієї діяльності.*

Між функціями держави та його механізмом існує прямий зв'язок: оскільки механізм створюється для виконання функцій, то їм якраз і належить визначальна роль. Органи держави вимушені підлаштовуватися до функцій, які змінюються в залежності від узгодженості національних, регіональних, місцевих, корпоративних та суспільних інтересів. В залежності від їх першочерговості, превалювання і тих чи інших протиріччя, неминучим є посилення чи послаблення ролі органів примусу.



На відміну від державного апарату, тобто державних органів, зміст діяльності державних організацій полягає:

- у створенні матеріальних цінностей (підприємства),
- наданні послуг, пов'язаних з виробничою діяльністю з метою задоволення суспільних інтересів;
- у здійсненні деяких інших функцій.

Це так званий публічний сектор.

Підприємства (організації) утворюються державними органами та органами місцевого самоврядування для виробництва товарів і виконання робіт (надання послуг), які не можуть (не хочуть) виконуватись приватним сектором, але є необхідними для громадян та / або держави.

Для державних установ (закладів) типовою є невиробнича діяльність у таких сферах, як охорона здоров'я, культура, мистецтво, освіта, соціальний захист, ін. і надання населенню відповідних послуг. Певно, публічний сектор не повинен конкурувати з приватним сектором. Держава робить тільки те, чого громадянин не може отримати від приватного сектору.

Щодо розуміння змісту державного регулювання (*комплекс заходів (різного спрямування), сфера діяльності чи сукупність дій/впливу*), то з теоретичного погляду воно є системою знань про сутність, закономірності дії та

правила застосування типових методів і засобів впливу держави, а з практичного – сфера діяльності щодо цілеспрямованого впливу, спрямованого на досягнення цілей державної політики. Тобто, дане поняття має два значення:

- в широкому розумінні *ототожнюється з державним втручанням в ту чи іншу сферу* (мається на увазі не насильницьке втручання, оскільки держава не є зовнішньою системою щодо економіки, соціально-культурної сфери і т.д.);
- в більш вузькому – з *адміністративно-правовою регламентацією діяльності*.

Об'єктом державного регулювання є *процеси та відносини*, сама економічна, соціальна система (або ж її підсистеми). Державному регулюванню підлягають складні процеси життєдіяльності суспільства, тому сукупність ідеологічного, політичного, правового, економічного й адміністративного впливу на об'єкти має бути системною, для чого застосовують відповідні методи. Ґрунтуючись на використанні сукупності інструментів (регуляторів), *методи державного регулювання класифікують за двома ознаками:*

- *формами впливу* (прямі та непрямі/опосередковані);
- *засобами впливу* (правові, адміністративні, економічні та пропагандистські).

Необхідність реформування системи органів публічної влади актуалізує потребу цілеспрямованого впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта, забезпечення життєдіяльності всього суспільства, що передбачає якісну зміну взаємодії різних елементів управління із виконання основних функцій та завдань держави. Державне управління як системне суспільне явище є багатогранною діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямованою на формування і введення в дію механізмів впливу у всіх сферах життєдіяльності суспільства, з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на основі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

Відповідно, *державне управління*, в межах якого реалізуються функції держави та її органів, є *організованим процесом прямого управління*, регулювання та контролю державними органами, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Тобто, *регулювання є складовим елементом здійснення державного управління, похідним поняттям і може виступати окремою функцією*. Адже державне регулювання є сукупністю ідеологічного, політичного, правового, економічного й адміністративного впливу на об'єкти, тобто узагальнюючи таку сукупність можна назвати регулюючим впливом.

Відмінність між сукупністю впливів вказує на те, що державне управління є значно ширшим поняттям, ніж державне регулювання, *об'єкт державного управління* (прояви, сторони, взаємозв'язки суспільних відносин, явищ і процесів, поведінки, свідомості й діяльності людей, що є суттєвими для

всього суспільства, безпосередньо стосуються реалізації загальних інтересів і як такі є об'єктом управляючого впливу з боку держави) поглинає визначення об'єктів державного регулювання.



Механізм управління – сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління та впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників управління.

Механізм державного управління це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей.

Дійсно, фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, відтак комплексний механізм державного управління це система економічних, організаційних, політичних, інституційних та ін. механізмів. Водночас, механізм є сукупністю логічних зв'язків, процедурою змін, визначальних для виникнення в тій або іншій системі, що еволюціонує (така, що розвивається). Тобто загальним для систем, процесів і явищ реальної дійсності є факт зміни їх станів, який відбувається під впливом відомих чи невідомих, але закономірних алгоритмів, процедур, логічних зв'язків, тобто за допомогою механізмів.

Розгляд механізм управління як ефективного (з точки зору суспільства) засобу пізнання реальної дійсності і науково обґрунтованого впливу на процеси, що відбуваються, надає можливість стверджувати, що механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків. Тобто, необхідність жорстких взаємозв'язків та правил взаємодії, усталеності керованого процесу є запорукою забезпечення ефективності функціонування механізмів державного управління. При цьому варто фокусувати увагу на соціальних елементах, процесах і закономірностях. Саме їх сукупність та логічний взаємозв'язок, через які суб'єкт управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу є соціальним механізмом формування та реалізації державного управління.



Існує два основні підходи до визначення поняття «механізм»:

структурно-організаційний: механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів;

структурно-функціональний, за якого при визначенні механізму державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні.

При цьому якщо перевага надається структурно-функціональному підходові, то з огляду на це, у загальному плані визначається механізм державного управління як організація практичного здійснення державного управління.

Механізм управління має повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають характер стійких залежностей (закономірностей) та причинно-наслідкових зв'язків. Це надає змогу розглядати механізм управління (з точки зору суспільства) як ефективний інструмент пізнання дійсності та науково обґрунтованого впливу на процеси, фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Відповідно, *фактори управління для організації можуть бути внутрішніми* (коли мова йде про механізм управління організацією) *або зовнішніми* (тоді йдеться про механізм взаємодії з іншими організаціями).

Механізм державного управління представляє собою єдину систему, яка складається із конкретних управлінських механізмів: реалізації принципів, функцій державного управління (планування, організації, мотивації, обліку та контролю, координації із застосуванням економічних, організаційних, соціальних та інших методів управління).

Механізми державного управління є більш широким поняттям у порівнянні із механізмами державного регулювання, тим більше їх не варто ототожнювати і з методами державного регулювання. Сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави, пов'язаність із адміністративно-правовою регламентацією діяльності складають систему знань про регулювання. В той же час, як сфера діяльності щодо цілеспрямованого впливу регулювання, спрямованого на досягнення цілей державної політики, з практичної точки зору може виступати як функцією, так і методом державного управління.

Механізм державного управління: структура і основні складові

Основними ознаками будь-якого механізму є «вбудованість» у регульовану систему та специфічний управлінський зміст функціонування. Щодо механізму державного управління, то він є складовою частиною державно-управлінської системи, яка забезпечує вплив на фактори, що позначаються на результатах діяльності суб'єкта управління. Відтак, механізм управління може бути сформований тільки в межах загальної системи управління, декомпозиція якої забезпечує адресність і цільовий характер його дії.

Адже механізм державного управління визначається і як *інструмент «реалізації функцій держави та її виконавчої влади, що завжди має чітко визначену мету»*. Тобто кожний механізм має функціональне призначення, і кожній функції притаманне існування відповідного механізму її реалізації.

Щонайперше, слід зазначити, що у відповідності із загальними положеннями теорії управління *питання співвідношення між способом і змістом управлінських впливів визначається як співвідношення між методами і*

функціями управління. Функції системи є інтегративним результатом функціонування її компонентів. Вони виступають як:

- форми, способи вияву активності, життєдіяльності системи та її компонентів;
- форми поведінки, які сприяють збереженню компонентів і системи;
- взаємозв'язок, що визначає порядок включення компонентів, частин в ціле.

Функції компонентів стосовно системи мають характер доцільності, інакше вони випадають із системи. Кожна з функцій державного управління є певним видом *управлінського впливу*, що пронизує всю структуру державного апарату і є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем. Зміст функцій управління виражає сенс і характер управлінської дії. Тобто, *це роль, яку виконує державний апарат* для того, щоб здійснити відповідний вплив на суспільну систему для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу.

Під методом, співвідносно до управління, зазвичай розуміють *способи розподілу обов'язків в апараті управління, послідовність і строки виконання різного роду повторних операцій, у здійсненні яких беруть участь кілька суб'єктів.* Спосіб реалізації функції управління розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, які в ній закладені.

Тобто, *методи охоплюють різновиди дій*, виражають характер волевиявлення, показують, якими шляхами, прийомами і способами суб'єкт влади здійснює свої повноваження, але змісту самих дій, їхньої цільової спрямованості не визначають.

Зазначимо, що в управлінському процесі *функції впливають на керований процес, обумовлюють результативність.* Відтак, вони є первинними, а методи вторинні, бо виступають в якості одного з факторів ефективності управління. Саме тому при аналізі функціонування механізму державного управління обов'язковим є врахування змістовної характеристики і визначення сукупності конкретних методів.

Однак, методи не можуть виступати як складові частини механізму управління. Ні склад, ні специфіка дії механізму управління не визначаються методами, останні лише характеризують конкретний режим функціонування механізму. Крім того, методи державного управління передбачають відповідні засоби їх реалізації – своєрідний інструментарій, набір конкретних і частіше усього матеріальних предметів, що використовуються в управлінському процесі (технічних, спеціальних, інформаційних, комунікативних тощо).

Для того, аби сповна уявити всю сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, які складають цілісне утворення – структуру механізму державного управління, способи взаємозв'язку та взаємодії її компонентів, варто розглянути механізм державного управління як систему, що потребує *морфологічного, функціонального та інформаційного опису.*



Морфологічний опис надає уявлення про будову механізму державного управління: глибина опису, рівень деталізації визначається призначенням системи (гарантування життєдіяльності та розвитку суспільства) і метою дослідження (підвищення ефективності системи органів публічної влади), відтак, він не може бути вичерпним. Морфологічні властивості системи істотно залежать від характеру суб'єктно-об'єктної та суб'єктно-суб'єктної взаємодії, таких зв'язків як: матеріальні (передача/зміна властивостей матеріально-технічних ресурсів), інформаційні (призначені для обміну інформації), енергетичні (перенесення енергії/ управлінського впливу між елементами).

Сутність системи управління полягає в цілепокладанні, оскільки ціль визначає зміст і напрямок переходу об'єкта управління за межі реальності, у бажане майбутнє, що потребує логічного просування від більш загального, абстрактного передбачення до конкретного прогнозування. Наступним кроком є прогнозування в різних моделях і варіантах, вибір належного способу дій для реалізації на практиці, тобто планування.

Цілі, як продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного, надають системі державного управління об'єктивно обумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру, що досягається їх узгодженістю, субординацією та адекватністю потребам, інтересам населення окремих територій та держави в цілому. Адже вибір цілей – це насамперед всього бачення перспективи розвитку як основи всієї діяльності, тобто вибір пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямуванні діяльності за умови використання наявних ресурсів. Тому *цільовий компонент є первинним складовим елементом структури механізму*, призначення якого полягає в достатній конкретизації загальної мети управління. Ціль управління, як вихідна категорія управління, покликана відобразити бажаний та необхідний стан керованого об'єкту, це той «...ідеал, логічно обґрунтована конструкція (образ), який потрібно створити, втілити в життя (досягти)». Ціль управління не існує автономно, вона об'єктивує потреби суспільного життя, різноманітні інтереси, є призначенням діяльності структурних підрозділів, органів влади, всієї системи державного управління і повинна мати в цій системі самостійний структурний елемент, який дане функціонування забезпечує. Ціль визначає поведінку, а цілеспрямована діяльність – механізм, який покликаний забезпечувати ефективність функціонування органів публічної влади.

Вибір цілі, її основних складових визначає напрями діяльності і водночас потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. Зокрема, конкретизація цілей забезпечується їх структурізацією, що ґрунтується на принципі декомпозиції. Наприклад, поділ на складові частини у просторі є ієрархічною структурою (типу дерева цілей). Слід також зазначити, що конкретизація цілі стосовно можливостей здійснення управлінського впливу вказує на існування причинно-наслідкових зв'язків: конкретизована мета – механізм управління – цільовий компонент. Відповідність правовим вимогам, забезпеченість

необхідними ресурсам та адекватне співвідношення із засобами досягнення, надають цілям життєвого змісту, перетворюють їх у потужну складову забезпечення ефективності діяльності.

Вибір цілей – це насамперед всього бачення перспективи розвитку як основи всієї діяльності, тобто вибір пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямуванні діяльності за умови використання наявних ресурсів. Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати у різних сферах суспільної діяльності) відповідно утворюють три основні рівні бачення цілей держави.

Слід зазначити, що цілі в системі органів публічної влади зазвичай є комплексними, неявними, досить часто мають характер неузгодженості, конфліктності, здебільшого є недосяжними. Це, почасти, має об'єктивні причини, зумовлені швидкоплинними змінами, що відбуваються в сучасному демократичному суспільстві. До того ж, досягти деяких цілей у публічному секторі неможливо без створення тривалої «коаліції підтримки», а це, як правило, дуже проблематично; глобальні цілі звучать більш привабливо, незважаючи на те, що реалізуються не цілком; неясні формулювання, що утрудняють досягнення цілей, вигідні для створення видимості діяльності, захисту своїх інтересів і одержання політичних дивідендів.

На нашу думку, пріоритетною серед об'єктивних причин є намагання узгодити безліч інтересів із загальнодержавними. Так, національні інтереси задають параметри, цілі та визначають специфіку функціонування інститутів державної влади, громадянського суспільства та місцевого самоврядування, визначають баланс інтересів та політико-правові режими взаємодії особистості, суспільства і держави.

У зв'язку з цим, чи не найбільшої гостроти набуває питання визначення та формулювання цілей, оскільки відразу постає питання вимірювання ступеню їх досягнення. Адже із загальних гуманітарних усвідомлень зрозуміло, що діти не повинні хворіти і тривалість життя має бути більшою, і рівень життя кращим. Навіть короткий аналіз державних програм показує, що цілі мають незрозумілі, невизначені, а досить часто і важкі для розуміння формулювання, це пояснюється їх комплексністю, спробою охопити різні сторони вирішення багатогранної проблеми. Містять великий перелік банальних, загальновідомих і до того ж частково взаємно несумісних фраз, на кшталт: поліпшити, удосконалити, покращити, зміцнити тощо.

Розмиті і незрозумілі формулювання перспективних, глобальних цілей настільки поширені в управлінській практиці, що без них не обходиться підготовка жодного документу стратегічного характеру.

Функції державного управління є похідними від цілей і надають змогу вирішувати покладені завдання шляхом цілеспрямованого впливу на об'єкт управління. Системний ефект механізму державного управління забезпечується цілісністю та взаємодією реалізації функцій за допомогою інструментів і технологій в процесі практичної поведінки персоналу, їх дій. Цілі обумовлюють функції, а функції визначають структуру.



Функціональний контекст розкриває змістовне наповнення нізмів державного управління, організаційне забезпечення та ктурний контекст.

Формою забезпечення ефективності реалізації покладених функцій виступає система правових норм, яка визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру та функції, а також регламентує відносини в межах організаційної структури (як самої системи, так і її органів). Будь-яка система управління функціонує в межах більш загальної системи, відтак право як конститутивний компонент управління, не тільки створює правовий режим функціонування, а й у загально-нормативній формі віддзеркалює мету, завдання і програми державного управління.

Опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності, закріпленні об'єктивно зумовлених організаційних структур та раціонального порядку діяльності. Тобто, право є підґрунтям для досягнення високої ефективності управлінської діяльності шляхом оптимального використання всіх чинників, що впливають на ефективність управління.

Саме цим обумовлюється необхідність другої складової структури механізму державного управління – нормативно-правової, де правова визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна (яка формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади), їх конкретизує: стосовно умов діяльності відповідного структурного підрозділу, не виходячи за рамки закону і не обмежуючи ініціативу виконавців; порядку застосування матеріальної правової норми (наприклад, накладення дисциплінарного стягнення, нарахування заробітної плати, розподілу прибутку, укладання угод тощо).

З врахуванням різного ступеню стабільності кожного із елементів, слід сказати, що зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останньої для функціонування механізму державного управління. Тому можна сказати, що наявність нормативно-правового компоненту забезпечує органічний взаємозв'язок між системою управління місцевого, регіонального рівня та державного, «вписуваність» частини в ціле.

Спеціалізація управлінь і структурних підрозділів органів публічної влади (що наочно проявляється в спеціалізації функцій державного управління) та раціональний розподіл суб'єктності, з позицій якого відбувається обґрунтування структури, є ключовими для розуміння організаційної складової в структурі механізму державного управління. Її призначення полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень, адже практично весь обсяг перетворення інформації відбувається саме в межах організаційного компоненту.

Організаційний компонент і організаційна структура співвідносяться як частина і ціле, причому таке співвідношення не є механічним, оскільки організаційний компонент не є результатом простої фрагментації структури. Визначення ефективної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, узгодженість національних та індивідуальних інтересів, багатоманітність, і навіть суперечливість, цілей, досягнення яких покликана забезпечувати система управління.



Взаємозв'язок організаційної і нормативно-правової складової проявляється в тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції, встановлюють межі, але ними не визначається внутрішній зміст. Останнє якраз і відбувається в процесі функціонування організаційного компоненту.

Необхідність виокремлення економічної складової в структурі механізму управління обумовлюється тим, що економічний розвиток певної території, регіону чи держави в цілому виступає базисом послідовного підвищення соціального рівня населення (за умови забезпечення соціальної спрямованості). Крім того, досягнення мети адміністративної реформи – підвищення ефективності системи державного управління – потребує вирішення органами публічної влади завдань, спрямованих на оптимальний режим функціонування та досягнення максимального ефекту в процесі надання послуг. В цілому, йдеться про економічну та соціальну ефективність.

Так, перша пов'язана із оцінюванням тих витрат, яких зазнає суспільство для організації та функціонування суб'єктів управління (як абсолютні, так і відносні показники), а друга розкриває актуальність, раціональність та ефективність будь-якої діяльності, що досягається протягом і в підсумку всього життєвого циклу продукту. Таким чином, *сутність економічної складової полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно його призначення в оцінці ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень.*

Механізми державного управління в контексті забезпечення ефективності діяльності органів влади мають не тільки морфологічний опис, але й функціональний також. Він потрібен для того, щоб з'ясувати необхідність, цілеспрямованість та раціональність механізмів державного управління, визначити їх місце та роль в забезпеченні ефективності системи публічного управління.

Для побудови загального *функціонального опису* важливими є наступні складові:

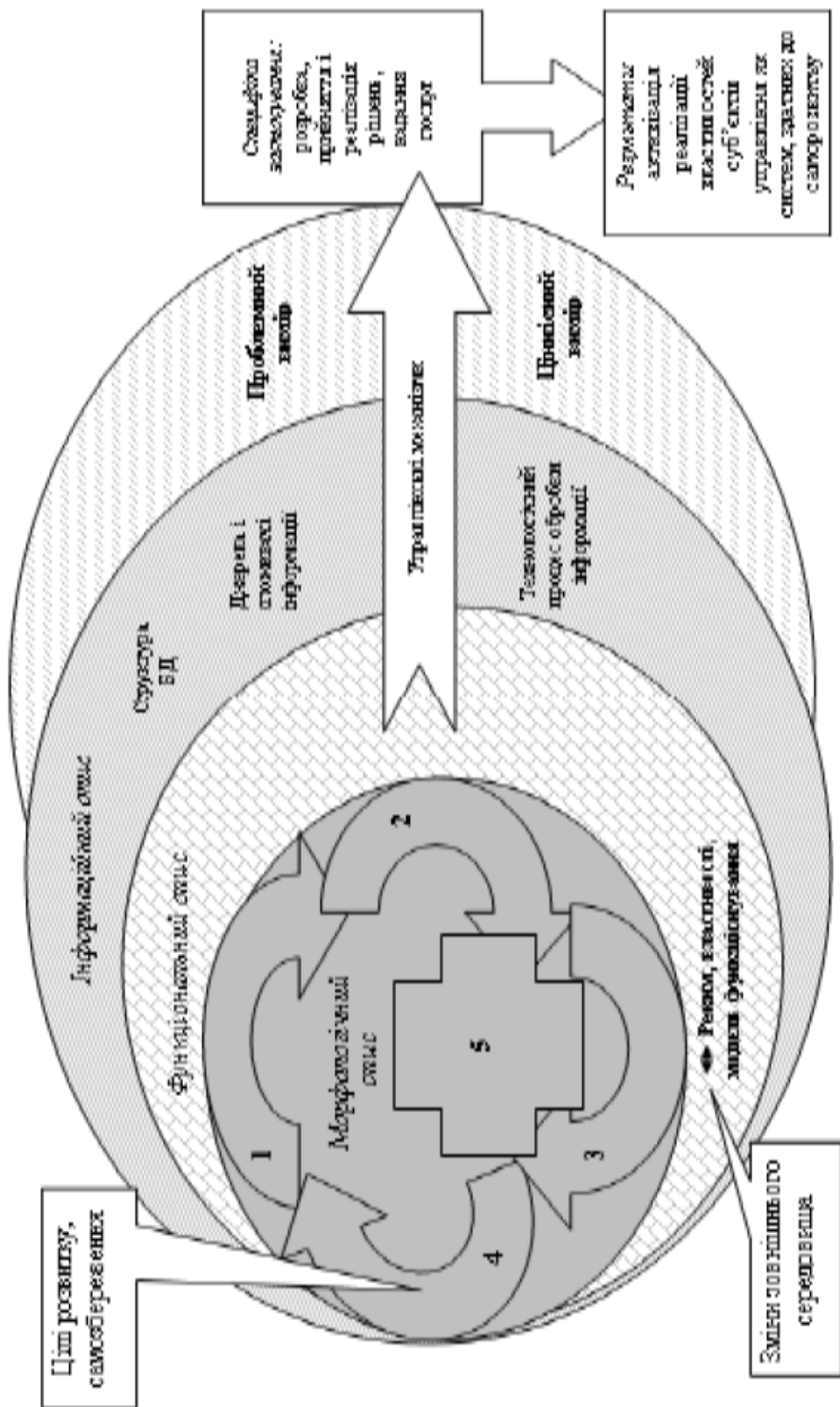


Рис. 1 Структурна модель реалізації державного управління

- 1 - Цільовий компонент; 2 - Нормативно-правовий компонент; 3 - Організаційний компонент; 4 - Економічний компонент; 5 - Інформаційний компонент.

- *об'єктивна інформація* про істотні властивості, якими механізм, як система, володіє на даний момент часу (і в цьому проявляється тісний та неопосередкований зв'язок між інформаційним та функціональним описом);
- *зовнішнє середовище*, зміни в якому позначаються на властивостях, режимі функціонування механізму, підвищуючи/знижуючи ефективність та результативність;
- *модель функціонування* (поведінки), що призводить до зміни стану системи у часі.

Зв'язок між інформаційним та функціональним описом забезпечується джерелами і споживачами інформації, яка потребує технологічного процесу її опрацювання та наявності відповідної структури інформаційної бази даних. Відповідно, *інформаційний опис механізму державного управління* надає уявлення про організацію системи, визначає залежність морфологічних і функціональних властивостей від ступеню якості і обсягу (кількості) внутрішньої і зовнішньої інформації, на основі якої мають прийматися виважені управлінські рішення.



Механізм державного управління, як багаторівнева єдина система, що складається з конкретних управлінських механізмів (кожний із суб'єктів управління будь-якого рівня є керуючою, і, водночас, керованою системою) за внутрішнім своїм складом має розглядатися як сукупність таких компонентів:

- *процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);*
- *сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статистиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);*
- *механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління.*

Оскільки в практичній управлінській діяльності вищезгадані компоненти так чітко не можна розмежувати через їх безперервний рухливий стан, постійну взаємодію, то доцільним видається їх умовний поділ, відповідно до специфіки застосування, за наступними типами: пов'язаність із процесами розробки та прийняття раціональних рішень; забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку.

Механізми державного управління мають *два виміри: проблемний та ціннісний*. Стосовно першого, то слід зауважити, що механізм є «...засобом розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних методів управління та спрямованості на досягнення визначеної мети». Це означає, що органи публічної влади вирішують ті чи інші соціально-політичні проблеми розвитку територій саме за

допомогою механізмів державного управління. Відтак, для оцінювання рівня впливу негараздів, допущених в процесі діяльності органів влади, вирішення проблем економічності, ефективності та результативності застосовують такі технології як внутрішній аудит (при запровадженні системи управління якістю), аудит адміністративної діяльності тощо.

Стосовно *ціннісного виміру*, то оскільки політичні цінності та норми є становим каркасом принципів політичного порядку та організації суспільства, кодексом правил політичної гри, то саме організація політичного порядку за встановленими в суспільстві правилами та принципами і є ознаками функціонування/призначення механізмів державного управління.

Потреби та інтереси населення трансформуються в місію та цілі діяльності органів публічної влади, а ресурси життєдіяльності (фінансові, інформаційні, культурно-духовні та інші) становлять фундамент цінностей функціонування.

Відповідно, мобілізація ресурсів, їх упорядкування та перерозподіл, як функція органів влади, визначають вектор дії та характер впливу (структура, форми та методи діяльності органів публічної влади).

Процес управління, як сукупність процедур перетворення інформації, є процесом інформаційного обміну. Формування, зберігання, передача, аналіз, використання інформації є головним продуктом управління, обмін якої «вбудований» у всі види управлінської діяльності. Відтак *обов'язковим структурним компонентом будь-якого механізму управління є інформаційний*, що має наскрізний характер дії (сутнісна характеристика). Результати його функціонування можна представити у вигляді сукупності складових: інформації цільового, нормативно-правового, організаційного та економічного компонентів.

Підсумовуючи, зазначимо, що запропонована структурна модель (Рис. 1) надає змогу представити механізм державного управління як єдину систему, на вході якої цілі, реалізація яких складає основу суспільного призначення органів публічної влади: цілі-завдання, цілі-орієнтації і цілі самозбереження, саморозвитку). А також зовнішнє середовище, зміни якого справляють суттєвий вплив на ефективність діяльності органів публічної влади (зокрема, режим та властивості, модель функціонування механізмів).

Водночас, модель відображає властивості взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, взаємозв'язки і взаємодія яких складає цілісне утворення – структуру механізму державного управління.

Так, в основі морфологічного опису цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність та взаємозв'язки між якими віддзеркалюють всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення продуктивності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний).

Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів

Набір та характер механізмів, які практично використовуються в державному управлінні, обумовлюється політичним режимом держави, в якому втілюються засоби та методи здійснення політичної влади, визначаються необхідні та можливі управлінські дії. Відтак, цілком слушним є визначення політичних механізмів відповідно до назв політичних режимів: монархічно-традиційного, тоталітарного, авторитарного, демократичного, що позначається на специфіці забезпечення процесу управління, є віддзеркаленням політичного стану суспільства і держави.

Неоднозначність політичного режиму визначає складність поєднання політичних механізмів, що застосовуються в тих чи інших умовах. Наприклад, механізм рекрутування владних/політичних еліт, стимулювання політичного процесу шляхом проведення економічних реформ, правовий та адміністративний механізми досягнення балансу політичних сил та інтересів (внутрішня неузгодженість суспільства і відкритий опір державі є могутнім стимулом для удосконалення механізмів політичного управління).



Політичні механізми можна визначити як:

- *засоби реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління, сукупність певних управлінських процедур, прийомів, об'єднаних на основі дотримання принципів, серед яких визначальними, такими, що формують їх характер, є відповідальність, легітимність, законність, гласність, відкритість, науковість ін.;*
- *сукупність видів діяльності суб'єктів, гарантованих законом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які охоплюють всі стадії розвитку та функціонування політичної системи;*
- *практику реалізації управлінських процедур: розробку, прийняття та реалізацію рішень; регулювання політичних криз та конфліктів; аналізу та оцінки результатів і наслідків прийнятих рішень.*

Роль політичних механізмів постійно зростає, оскільки вони є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління шляхом включення до кола суб'єктів управлінського впливу приватного сектору, структур громадянського суспільства у процесі їх становлення та розвитку. Адже система політичних механізмів, не дивлячись на відносну самостійність, є гнучким інструментом регулювання загальнодержавних, регіональних, приватних та особистих інтересів через певні структури органів публічної влади, корпоративні органи забезпечення їх реалізації в межах законів та у відповідності із своїми функціями. Ґрунтуючись на результатах аналітичної діяльності та прогнозуванні, формуванні громадської думки та громадської свідомості, політичні механізми можуть і покликані активно

впливати на державну політику, насамперед всього, в соціально-економічній сфері.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне виокремити групи політичних механізмів, застосування яких суттєво підвищує/знижує ефективність діяльності органів публічної влади.

Першу групу формують ключові структури визначених гілок влади. Так, *Верховна Рада* формує основи конституційного суспільно-політичного ладу, приймає закони, затверджує соціально-економічні програми, надає оцінку діяльності виконавчій гілці влади та вирішує кадрові питання (загалом, механізм формування кадрового складу є визначальним). Слід зазначити, що діяльність *виконавчих органів влади* з питань підбору та розстановки кадрів фактично є безконтрольною (встановленні регламентування: парламентська більшість – *Президент* – Верховна Рада стосуються лише призначення представників тих чи інших політичних сил на ключові посади в органах державної влади). Щодо регіонів чи територіальних підрозділів, то на практиці спостерігаємо ігнорування визначеної відповідними законами процедури узгодження кандидатур (йдеться про керівників місцевих держаних адміністрацій, територіальних підрозділів ЦООВ). Відтак, питання професіоналізму, морально-етичні як основоположні вимоги до претендентів – відсутні, спрацьовує принцип політичної приналежності чи особистих симпатій. Такий підхід значною мірою послаблює державно-управлінський вплив на об'єкт управління як по вертикалі, так і горизонталі.

Другу групу політичних механізмів, які регулюють, регламентують та характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів всіх суб'єктів суспільного розвитку, *складають нормативно-правові акти*, що забезпечують реалізацію соціально-економічної політики, прийняття управлінських рішень щодо забезпечення діяльності всіх суб'єктів суспільного розвитку. Мається на увазі функція забезпечення стабільності політики і розвитку на певних етапах переходу із однієї якості в іншу.

Третю групу політичних механізмів, які справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку, та опосередкований на соціально-економічні процеси складає *інститут громадських зв'язків* (засоби масової інформації, брифінги, прес-конференції, «круглі столи», громадські обговорення), покликаний забезпечити врахування потреб та інтересів різних верств населення, узгодження приватних інтересів з регіональними та національними. Однак у реальності вони поки що «нав'язують» суспільству вирішальну, єдино правильну думку стосовно вирішення будь-яких значимих проблем. Такий стан обумовлюється тим, що на відміну від зарубіжного досвіду використання, за умови слабкості інститутів громадянського суспільства, початкового етапу утвердження демократичних традицій такі механізми наразі перебувають на етапі становлення. Це, в свою чергу, призводить до задіяння тіньових механізмів у системі державного управління, зумовлює погіршення всіх параметрів розвитку суспільства, домінування в процесі прийняття управлінських рішень інтересів фінансово-олігархічних

груп, і в цілому до зниження авторитету державної влади і послаблення державно-управлінського впливу.

До четвертої групи маємо віднести інститути, які об'єднують осіб навколо єдиної мети: політичні партії; які є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства; церкви, профспілки та ін. При цьому слід враховувати той факт, що якою б визначною не була особистість, але без політичної підтримки (партії влади), її коаліційної більшості узгоджувати суспільні інтереси, мобілізувати ресурси для реалізації запропонованих програм розвитку (не дивлячись на проголошення їх загальнонаціональної значимості, більшою чи меншою мірою вони переслідують корпоративні/галузеві інтереси) не видається можливим.



В основі кожної групи політичних механізмів – інтереси (суспільні чи приватні, політичні чи економічні та ін.), без взаємного узгодження яких взаємодія державних та інститутів громадянського суспільства із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку країни приречені на невдачу. У зв'язку з цим, більш поглибленого вивчення потребує конкретизація понять «інтереси» (форми інституалізації інтересів), «інститути», їх структурування, визначення особливостей формування, становлення та розвитку, безпосередньо визначення сутності механізмів функціонування.

Інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Він покликаний забезпечувати досягнення пріоритетів галузевого та науково-технічного розвитку, визначати довгострокові пріоритети соціально-економічного розвитку держави. Це потребує застосування ряду правових, організаційних, фінансово-економічних заходів інтегрованої системи у вигляді взаємопов'язаних форм, методів та способів, їх органічного поєднання. Відтак, головним завданням сьогодення постає формування інституційних механізмів на кожному рівні: наднаціональному, державному, регіональному та локальному.



Під інституційним механізмом зазвичай розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави.

Таке розуміння пов'язано, в першу чергу, з різним тлумаченням змісту, суті поняття інститутів (у відповідності з тим, в межах якої науки

розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у: зменшенні невизначеності шляхом встановлення постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, пануючих правил, настанов тощо.



Структурування інститутів на формальні та неформальні, вперше введене Д.Нортом:

- **формальні інститути – це офіційні, правові обмеження, які є результатом надання правових рамок інституційним нормам суспільства, тобто їх юридичним закріпленням та відповідним організаційним втіленням;**
- **неформальними інститутами є існуючі неофіційні, не правові обмеження, до яких належать певні традиції, усталені звичаї, неписані кодекси поведінки, господарська етика, культурна спадщина та ментальні стереотипи.**

Маємо конкретизувати, що інститутами визнаються державні та недержавні організації, установи та інші структурні одиниці, які покликані гарантувати безпеку і забезпечувати життєдіяльність суспільства у відповідності з проголошеними у Конституції нормами соціальної та правової, демократичної держави. Вони виконують управлінські, координуючі, мобілізуючі, контролюючі та інші функції. Закономірно, що і спектр їх доволі широкий: згідно механізму розподілу влади (органи законодавчої та виконавчої, судової влади); громадські об'єднання; профспілки; агенції; координаційні та громадські ради; фонди ін.

Формування інституційного механізму взаємопов'язано із рівнем розвитку етичного мислення суспільства, розвиненості та узгодженості інститутів розвитку. Зазначені фактори впливають на напрямок дій інституційного механізму, який бере свій початок від зміни формальних інститутів чи неформальних обмежень на шляху розвитку країни у заданому напрямі.

Зокрема, якщо в суспільстві ще не склалися традиції і норми поведінки, що відповідають принципам демократичного врядування, і воно продовжує йти техногенним шляхом розвитку, то необхідним є зміцнення ролі держави та формування формальних інститутів сталого розвитку (в реальності відбувається різноспрямованість напрямів розвитку формальних та неформальних інститутів). Забезпечення виконання даних норм відповідними механізмами контролю та примусу покладається на державу. Якщо ж законодавство є таким, що реально діє і його дотримуються громадяни на основі внутрішньої зацікавленості, спостерігається розвиненість і узгодженість інститутів, то зростає роль неформальних інститутів розвитку, інституційний механізм братиме свій початок саме з них. Формальні ж інститути матимуть однаковий напрямок розвитку з неформальними, що знижуватиме ризики та невизначеність у суспільстві, гарантуватиме дієвість та ефективність

функціонування інституційних механізмів, сприятиме формуванню ефективної інституційної системи в державі.

Найбільш органічний, безконфліктний процес розвитку інституційної системи проходить у країнах, де відбувається легалізація/формалізація раніше неформальних інституцій, тобто формальні інститути органічно наслідують чи відтворюють тенденції того, що склалося у вигляді традиції та звичаїв. Однак, такий процес охоплює століття. Відтак, на часі в Україні, коли відбувається свідоме реформування ринкової економіки, політичної та адміністративної систем, механізм та послідовність інституційних змін полягає здебільшого у імпорті інститутів, які добре себе зарекомендували у країнах, що успішно подолали шлях реформування. Такий варіант інституційних перетворень значно складніший і актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною (виконує функції санкціонування вибору оптимальної інституційної моделі, організаційно-правового забезпечення та реалізації процесу, відстеження його ефективності та результативності, здійснення коригування та подолання негараздів)



Агентства регіонального розвитку, які на відміну від органів влади не є політично заангажованими, не визначають філософію свого існування отриманням прибутку. Агенції регіонального розвитку є інститутами, і, водночас, сприймаються як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень. Їх діяльність, здебільшого є адекватною вимогам Європейського Союзу, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів.

До найважливіших інституційних механізмів, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, відносять інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру. В деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

Слід також зазначити, що останнім часом на зміну передачі владою повноважень неурядовим інститутам тільки щодо надання послуг основним стимулом стає залучення громадськості до процесу прийняття рішень, реалізація яких сприяє вирішенню проблемних питань життєдіяльності населення. Це сприяє появі великої кількості недержавних інститутів, безпосередньо чи опосередковано задіяних у реалізації програм та проєктів розвитку регіонів. Так, *співпраця «влада – бізнес» передбачає* залучення органів публічної влади і приватного сектору (малого та середнього бізнесу, фінансово-промислових груп як економічного, соціального та політичного інституту).

Останні на сьогодні мають в Україні три чітко виражені виміри: загальнонаціональний, транснаціональний та регіональний. Відтак, інтереси великих бізнесових об'єднань мають бути представлені в Раді розвитку регіонів, аналогічних консультативно-дорадчих органів на регіональному рівні. Це створюватиме передумови для формування рівноважного механізму взаємодії між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці.

Правовий, організаційний та економічний механізми забезпечення ефективності публічного управління

Законотворення є необхідним процесом для організації державного управління суспільством, регулювання суспільних відносин. Розробка та юридичне закріплення норм (правил) поведінки суб'єктів державно-управлінських відносин, встановлення вимог до форм правового регулювання надає державному управлінню внутрішньої узгодженості, яка забезпечується своєчасністю їх прийняття і застосування, повнотою та стабільністю.

Безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність органів влади. Основними формами правового регулювання є Конституція України, закони України, Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, стратегічні плани та цільові комплексні програми, нормативи, ліцензії, державно-бюджетні витрати.

При цьому слід зазначити, що організація публічного управління здійснюється різними способами і засобами:

- директивно – за допомогою наказів, урядових постанов;
- нормативно – встановлюється законами чи підзаконними актами,

що надає змогу в тематичному законодавстві упорядковувати всі найважливіші елементи державного управління.



Під правовим регулюванням розуміють здійснення за допомогою правових засобів результативного правового впливу на суспільні відносини. Відповідно, механізм правового регулювання – це взята у єдності система правових засобів (норм права, юридичних фактів та актів застосування права, правовідносин, актів реалізації права і

обов'язків), за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини.

Правовий механізм державного управління передбачає закріплення єдиних для державної служби принципів, процедур, стандартів регулювання діяльності, що надає системності і стабільності, певної уніфікованості, стає фактором формування професійної однорідності і стійкого складу кадрового корпусу державних службовців.

Тобто, механізм правового регулювання включає в себе прийняття законодавчих актів, рішень та розпоряджень органів публічної влади, які спрямовані на практичну організацію управління:

- здійснення управління безпосередньо шляхом прийняття рішень індивідуального характеру;
- оформлення прийнятих рішень;
- організацію виконання такого рішення.

Щодо правового механізму державного управління, то його основу складає юридичне визначення засобів, інструментів, процедури реалізації державної влади стосовно відносин:

- між державною владою/державними органами і суспільством, громадянами;
- між органами влади з приводу розподілу повноважень, визначення їх правового статусу;
- державними службовцями і громадянами, залученими до державно-управлінського процесу як з приводу професійного виконання обов'язків державними службовцями, так і з причин звернення в державні органи для вирішення будь-яких власних проблем.

Оскільки взаємопов'язані зміни відбуваються на всіх рівнях управління, здебільшого починаючись «знизу», то *в практичній діяльності виникає потреба враховувати ефект руху актів «знизу»*, адже ієрархічність в даному випадку працює навпаки: на нижчому рівні локальні рішення мають більшу силу і володіють більшою довірою, ніж закони та акти центральних органів влади, їх реальний вплив підчас перевищує формальні показники.

Слід також зазначити, що *для виконавчої гілки влади характерним стало явище «розриву» правонаступництва, що призводить до втрати циклічності управління та послаблення його стабільності*. Це викликано тим, що у зв'язку із зміною уряду відбувається зміна керівників на ключових посадах, починаючи від міністерств і завершуючи головами місцевих державних адміністрацій. А оскільки при цьому ще й оновлюється склад підлеглих, то здебільшого нормативно-правові акти попередників до уваги не приймаються, спостерігається прагнення щоразу розпочати з «нового листа». Відповідно, це призводить до втрати стабільності юридичного режиму діяльності органів влади, впливає на результати застосування правових норм, а відтак позначається і на ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень.

Тобто, правовий механізм організує саме управління, надаючи йому офіційного характеру шляхом підтримки заданого режиму функціонування

системи. І в той же час, складові правового механізму безпосередньо проявляються в процесі здійснення діяльності органів влади, позначаючись на якості наданих послуг населенню.

Визначення раціональної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, узгодженість національних та індивідуальних інтересів, багатоманітність, і навіть суперечливість, цілей, досягнення яких покликана забезпечувати система управління. Серед сучасних систем управління, що забезпечують функціонування всієї організації оптимальним чином, дослідники виокремлюють двох-, трьох-рівневі схеми організації системи управління, деревовидні, ромбовидні, комбіновані ієрархічні структури

Функції і структура управління – дві нерозривно взаємопов'язані та взаємозумовлені сторони одного цілого, а саме, організації системи управління, що виступають, відповідно, як зміст і форма процесу управління, відповідно, зміни змістовного наповнення процесу державного управління неминуче призводять до зміни (реформування) його організаційно-структурних форм. Оскільки організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, *то за кожною організаційною структурою стоїть система розподілу сукупної праці (функціональних обов'язків та відповідальності, взаємодії тощо) між державними службовцями чи посадовими особами місцевого самоврядування за різними параметрами.*

Функції, які виконує той чи інший орган управління, визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак, організаційна структура (як форма організації системи управління), організаційні елементи (які в сукупності повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи) то вони, відповідно, є основою організаційного механізму державного управління.

Внутрішня побудова, конфігурація процесів є тією основою, на яку затим накладаються реальні виконавці. Відтак, збалансованість та пропорційність структури, адекватні оптимальному розподілу навантаження, систематичний перегляд та оптимізація не тільки запобігають появі проблем, але й слугують запорукою підвищення ефективності діяльності. Адже громіздка побудова, дублювання обов'язків, відсутність логічних взаємозв'язків (як по горизонталі, так і по вертикалі), надмірне навантаження призводять до нежиттєздатності, зумовлюють потребу реформування, запровадження нових технологій та інструментів (наприклад, системи управління якістю, збалансованих показників тощо).

Ефективність структури управління визначається не стільки самою структурою, скільки тим організаційним механізмом, що діє в межах цієї

структури. Відтак, *оцінити ефективність структури управління можна одночасно з оцінкою ефективності організаційного механізму.*

Реальність переконує в тому, що значні обсяги рутинної праці, які виконують державні службовці у повсякденній діяльності, обумовлені нераціональним делегуванням повноважень. Крім того, відсутня однаковість як горизонтальних, так і вертикальних управлінських методик, технологій, які б інтегрувалися з відповідними параметрами інших структурних підрозділів, створювали єдиний злагоджений, ефективно працюючий механізм. Адже ефективність структури управління забезпечується оптимальним співвідношенням централізації та децентралізації: право приймати рішення передається або вниз по рівнях управління, або ж підлеглим.

Разом з тим, маємо зазначити, що структура органу публічної влади з точки зору її ефективності потребує обов'язкового врахування всіх чинників (підчас можуть суперечити один одному), перш ніж прийняти рішення щодо її відповідності закріпленій компетенції. Точками відліку тут є організаційно-правова форма реалізації компетенції (нормативно встановлена) й, відповідно, керівна ланка, уповноважена на реалізацію цієї компетенції в належній формі.



Організаційний механізм характеризується як:

- *сукупність складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів;*
- *система, що складається із конкретних управлінських механізмів: структури, в межах якої відбувається реалізація принципів, функцій державного управління (планування, організації, мотивації, обліку та контролю, координації із застосуванням економічних, організаційних, соціальних та інших методів управління);*
- *практичних заходів, засобів, важелів, стимулів.*

Закономірно, чим вище рівень внутрішньої організації об'єкта управління, тим менше зовнішніх впливів необхідно для його зміни, і відповідно, тим простішою є дія механізмів державного управління в структурному, організаційному змісті. У той же час, висока організація об'єкта управління потребує від керуючої підсистеми не стільки структурної складності, скільки інформаційної, заснованої на адекватному скануванні стану об'єкта управління й адаптації управлінських впливів до процесів його розвитку.



В ринкових умовах господарювання економічний механізм представляє собою сукупність важелів та інструментів економічного впливу на товаровиробників з метою посилення мотивації їх діяльності та функціонування.

До економічного механізму належать, передусім: бюджетна, грошова і банківська системи, державна власність та інші організаційно-економічні важелі діяльності держави. Він розробляється і

реалізується відповідно до вимог економічних законів, які віддзеркалюють об'єктивно існуючі, постійні, повторювані причинно-наслідкові зв'язки економічних явищ і процесів у сфері виробництва, розподілу і обігу (обміну) матеріальних благ і послуг.

Основними елементами економічного механізму є: ціноутворення, оподаткування, кредитування, страхування, бюджетне субсидіювання планування; комерційний (господарський) розрахунок; форми організації виробництва і праці; система стимулювання обліку, аналізу і контролю; взаємовідносини з поставниками і споживачами; самостійність підприємства, його права і відповідальність; відносини виробничого і управлінського персоналу до засобів виробництва і кінцевих результатів господарювання. А це значить, що економічний механізм не залишається незмінним, статичним назавжди.

Конкретний зміст економічного механізму узгоджується з економічною політикою держави: сукупністю усіх нормативних вимог (норм поведінки господарюючих суб'єктів) і способів їх здійснення, які відповідно до конкретних ситуацій є керівництвом до певних дій, формують структуру і визначають хід подій.

Прийнятий економічний механізм впливає на процес суспільного відтворення за допомогою методів управління, які можуть бути прямими (адміністративними чи правовими) та опосередкованими/непрямими (економічними: грошово-кредитні, податкові, митні, фінансово-бюджетні тощо). Фактично, економічний механізм є відображенням економічної технології, тобто послідовності операцій впливу на процеси в економіці.

Стосовно економічного механізму державного управління, то слід зазначити, що, відповідно до вищезазначеного, він має будуватися на основах якісного управління економічними процесами, адаптованого безпосередньо для економіки і політичного режиму, територіального устрою України.

Його сутність відображає суб'єктно-об'єктна та суб'єктно-суб'єктна взаємодія (*діяльність та функціонування державного, приватного та громадського секторів*) стосовно досягнення економічних, політичних, соціальних та фіскальних цілей, спрямованих на підтримку та забезпечення ринкового порядку в країні, посилення конкурентоздатності в процесі надання послуг громадянам, коригування розподілу ресурсів з метою впливу на господарську структуру та структуру національного продукту.

Власне кажучи, це та роль, яку виконує державний апарат (керуюча система чи її елементи) для того, аби спрямувати, організувати суспільну життєдіяльність, виявити вплив на досягнення поставлених цілей. Останнє досягається шляхом комплексного, збалансованого розвитку таких механізмів державного регулювання, які б одночасно забезпечували підтримку інтенсивних ринкових перетворень і ефективного управління суб'єктів господарювання, що передбачає задіяння мотиваційних механізмів, освоєння та використання ресурсозберігаючих технологій.

У такому контексті є сенс вести мову про *механізм державного регулювання* (як складову економічного механізму державного управління), який зумовлює рух меж секторів (впливає на розміри державного сектора, на його співвідношення з іншими секторами економіки). Цей механізм, як і інші складові змішаної економіки, не залишається незмінним, статичним назавжди. Там, де ринок не в змозі забезпечити оптимального розподілу ресурсів, ринкове саморегулювання повинно бути доповнене різними формами державного регулювання, і навпаки, неефективність форм державного регулювання, що базуються на прямому втручанні в процес відтворення та викривляють ефект від дії ринкових механізмів, потребує використання більш гнучких (непрямих) форм.

В ринкових умовах господарювання, коли порушується паритетність оптимального розподілу ресурсів між соціальними партнерами, *ринкове саморегулювання доповнюється різними формами державного регулювання*: прямого втручання в процес відтворення та комплексом заходів непрямого впливу (більш демократичного, який здійснюється у своїй більшості на рекомендаційних основах). Тобто, на основі економіко-правового інструментарію досягається сталий збалансований розвиток територій.

Вибір того чи іншого механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп. Однак, при цьому слід мати на увазі, що обраний неадекватно поставленим завданням метод чи відсутність одного/декількох інструментів можуть призвести до кризи в управлінні. Разом з тим, тільки наявність в організації засобів реалізації певного методу автоматично не означає ефективності управління, що свідчить про необхідність оцінки ефективності їх функціонування.



Взаємозв'язок організаційного, правового, політичного, економічного та інституційного механізмів проявляється у тому, що наповнюються змістом встановлені офіційні/неофіційні, правові/неправові обмеження, партнерська взаємодія державного сектору влади із приватним, громадським та політичними структурами. Відтак, це потребує при оцінюванні ефективності розглядати їх у нерозривній єдності, і, фактично, вести мову про інституційно-організаційний та організаційно-правовий, економічно-політичний механізми. Іншими словами, йдеться про комплексний механізм державного управління, який в цілому покликаний забезпечувати ефективне функціонування органів публічної влади, розв'язання складних соціально-політичних та економічних проблем розвитку суспільства, усебічне врахування інтересів громадян, їх участь у реалізації публічної політики і оцінюванні ефективності органів влади.

У контексті викладеного слушною видається думка Ю.Тихомирова, який типовими елементами організації державного управління визначає:

- загальну систему державного управління у сфері, галузі, що включає в себе статус і функції спеціальних та інших органів, що діють в них;
- набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;
- комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;
- механізм державного контролю та нагляду;
- низові організації – об'єкти управління;
- інформаційне забезпечення;
- ступінь участі громадян та їх об'єднань.

Ефективність функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування перебуває у прямій залежності від чіткості організації їх діяльності. На практиці недооцінка такої залежності призводить до багато чисельних випадків бюрократизму та тяганини, збільшення термінів як у процесі прийняття рішень, так і надання послуг громадянам, надають безсистемності діям державних службовців, призводять до ослаблення виконавчої дисципліни.

Справа в тому, що конкретизація, обсяг та співвідношення вказаних типових елементів організації державного управління визначаються особливостями та специфікою тієї чи іншої галузі. Різні комбінації елементів дозволяють гнучко реагувати на виклики сьогодення і водночас, забезпечувати сталість та безперервність управління. Однак, в будь-якому випадку, їх закріплення в певному класифікаторі, тематичних законах надасть змогу пов'язувати обсяг компетенції на різних рівнях управлінської ієрархії.

Це сприятиме забезпеченню найбільш адекватного адміністративно-правового впливу в сферах державного та суспільного життя, підвищенню ефективності організації та діяльності управлінських органів. В такому контексті правові норми, як легальний фактор розвитку саморегуляції органів влади, підприємств та організацій, громадян, опосередковують і одночасно гарантують застосування цивілізованих засобів.

Гнучке поєднання методів, способів, диференційованих засобів впливу, технологій та інструментів для виконання функцій стосовно чітко окреслених цілей, дозволяє досягти зближення організаційного та правового механізмів, яке в сукупності надає механізму державного управління реальної ефективності. Але це, швидше за все, *ідеальна модель*, до якої треба прагнути, поступово і неухильно, професійно застосовуючи наявні інструменти. А саме: своєчасно поновлюючи функції та методи діяльності органів виконавчої влади; змінюючи організаційну структуру відповідно до нових цілей та завдань; не консервуючи, а застосовуючи нові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління; залучаючи до діяльності в органах влади професіоналів, постійно дбаючи про підвищення їхнього рівня компетентності.



Контрольні запитання:

1. Чим обумовлено специфіку виокремлення механізмів державного управління в окрему групу механізмів?
2. Розкрийте сутність та співвідношення понять «апарат держави», «механізм держави», «механізм державного управління».
3. Державні органи та організації: в чому основні відмінності?
4. Якими є механізми державного регулювання, їх застосування у практичній діяльності?
5. В чому полягають основні відмінності між механізмами державного управління та механізмами державного регулювання?
6. Назвіть основні складові механізму державного управління? Які особливості його функціонування обумовлені суспільною спрямованістю?
7. Які різновиди механізмів державного управління Ви знаєте?
8. В чому полягає роль політичного механізму державного управління у процесі вироблення та реалізації політики?
9. Охарактеризуйте інституційні механізми та наведіть приклади їх застосування на сучасному етапі практики державотворення.
10. В чому полягають основні особливості комплексного механізму державного управління?



Рекомендовані джерела:

1. Григонис Э.П. Механизм правового государства : [монография]. – СПб. : Питер, 1999. – 212 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посібник] / кол. авторів: Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджі Г.І. ; за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Єсипчук Н.М. Система органів державного управління як складовий елемент механізму державного управління / Н. Єсипчук // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – № 1 (19). – С. 151–156.
4. Жирнов А.Г. Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики / А. Жирнов // Вестник Тамбовского университета. – Серия : Гуманитарные науки, 2008. – № 3. – С. 350–354.
5. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией : [учеб. для вузов] / М. Круглов. – М. : Рус. деловая лит., 1998. – 767 с.
6. Лендьел Мирослава. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://194.44.230.3/science/idurr/Lendel.do>

7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 188 с.
8. Политико-административное управление : [учебник] / под общ. ред В.С.Комаровского, Л.В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – С. 128–140.
9. Приходченко Л., Рачинський А. Зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку / Л. Приходченко, А.Рачинський // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]: Збірник наукових праць. – Вип. 10. – 2012. – Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>– Заголовок з екрана.
10. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л.Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
11. Приходченко Л.Л. Механізм забезпечення ефективності державного управління: структурна модель / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (41). – С. 122–126.
12. Приходченко Л.Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2009. – Вип.1 (24). – С. 59 – 66.
13. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2010. – Вип.4 (31). – С. 3 – 13
14. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 105 – 112.
15. Приходченко Л.Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2010. – Вип.3 (30). – С. 3 – 13.
16. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.Рудніцька, О.Сидорчук, О.Стельмах ; за наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
17. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
18. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Феорчак // Демократичне врядування : науковий вісник. – Вип. 1. – 2008. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html> – Назва з екрану.

§ 3.2 Публічно-управлінська діяльність, технології та стиль



Ключові слова: процес публічного управління, ідеологія, публічно-управлінська діяльність, методи управлінської діяльності, соціальна технологія, технологія публічно-управлінської діяльності, технології антикризового управління, стиль загальний та індивідуальний, стиль в публічному управлінні, форми управління: правова, організаційна, організаційно-правова, матеріально-технічна.

План викладу:

1. Публічно-управлінська діяльність і її основні форми
2. Управлінський процес і технологія публічно-управлінської діяльності
3. Взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні

Публічно-управлінська діяльність і її основні форми

Публічно-управлінську діяльність (управлінську діяльність органів публічної влади) належить розглядати в органічному взаємозв'язку з такими поняттями, як:

- цілі публічного управління,
- функції публічного управління
- і управлінські функції органів публічної влади.

Органи публічної влади здійснюють функції публічного управління через посередництво управлінської діяльності – специфічного виду праці людей, який вимагає адекватної професійної підготовки і застосування відповідних прийомів, форм і методів.



Управлінська діяльність – це:

- *набір (сукупність) напрацьованих історичним досвідом, науковим знанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних дій людини у сфері управління і окреслює низку її суттєвих рис;*
- *сама думка, почуття і дії (праця) людини, включеної в процес управління як сторони державно-управлінських відносин.*
- *У публічному управлінні управлінська діяльність набуває його сутнісних рис, а саме: владного характеру; системності; об'єктивної універсальності, ін.*

Водночас публічно-управлінська діяльність тотожна діяльності в інших видах соціального управління. При цьому варто мати на увазі, що цілі, функції і структури публічного управління мають формалізований характер. Управлінська ж діяльність - це сама думка, почуття і дії (праця) людини, включеної в процес управління як *сторони публічно-управлінських відносин.*

Публічно-управлінська діяльність має принципові характеристики. Це:

- *явище прикладного характеру*, оскільки покликана обслуговувати реалізацію цілей і функцій управління – забезпечувати підготовку і проведення в життя рішень органів публічної влади;
- *інтелектуальна за змістом* – завжди спрямована на розробку, прийняття і реалізацію рішень, покликаних змінювати у визначеному напрямі стан і перебіг суспільних процесів, а також поведінку і діяльність людей відповідно до визначеної суспільством стратегії розвитку;
- *інформаційна за предметом*, бо в основі своїй є пошуком, відбором, закріпленням (фіксацією) і введенням в суспільні процеси, у свідомість, поведінку і діяльність людей управлінської інформації;
- *складне соціально-психологічне явище* з яскраво вираженою домінантою волі, адже кожен, хто нею зайнятий, практично постійно здійснює мисленні і вольові операції аналізу, оцінки, вибору рішення, підлеглості і виконання, команди і контролю. Відтак, постійна напруженість волі, вантаж відповідальності, дисциплінованість, підпорядкування власного «я» виконанню обов'язків відповідно до займаної публічної посади – це природні риси, які мають бути притаманні державному службовцю.
- виступає як колективістська, водночас *має місце спеціалізація* – саме спеціалізація обумовлює необхідність кооперування (кооперації) з метою комплексної реалізації компетенції державного органу і загалом функцій управління;
- *явище складне і комплексне*: тільки зважене, збалансоване введення в дію усіх елементів управлінської діяльності здатне надати їй раціональності і ефективності;
- *має юридичну заданість, чіткість і вираження* – це діяльність, що здійснюється так і у такий спосіб, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного публічного органу, а в ньому – кожної державної посади, незважаючи на обумовленість управлінської діяльності властивостями і мотивами, професійною підготовкою і життєвою активністю людської натури.

Слід додати, що демократичність процедур управлінської діяльності забезпечується через: колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень; наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з використанням принципу зворотного зв'язку, що дає змогу керуючим органам враховувати думку підлеглих і коригувати прийняті рішення; особисте спілкування керівників органів публічної влади з підлеглими. Щодо професіоналізму управлінської діяльності, то він забезпечується наявністю відповідних управлінських знань та компетентностями – опанування спеціальними вміннями та навичками здійснення публічно-управлінського впливу.

Управлінська діяльність здійснюється із застосуванням цілого ряду процедур і актів, які складають поняття «форми управлінської діяльності». Для їх розгляду, перш за все необхідно з'ясувати який зміст вкладатимемо в

дефініцію «форми». Так, науковці пропонують розуміти вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. На відміну від функцій управління, які розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу. Таким чином, узагальнюючи здобутки вчених, під формами управління розумітимемо зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу влади (посадової особи), що здійснюється у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення цілей – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Зокрема, у кожного об'єкта є внутрішні і зовнішні форми. Так, під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Щодо зовнішньої форми, то вона є зовнішнім способом об'єкта, відображаючи та забезпечуючи його зв'язок з іншими явищами.

Поняття форми управління багатозначне, оскільки управління може набувати різних форм. Система форм відіграє в управлінському процесі надзвичайно важливу роль. Адже саме за її допомогою забезпечується:

- підтримка встановленого порядку;
- використання в інтересах і цілях публічного управління потенціалу недержавних структур і громадян;
- гласність і врахування громадської думки;
- зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпеченню їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уяву про те, що і як робиться в органах із здійснення їх компетенції.

Форми управлінської діяльності визначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер публічного управління. Оскільки вони не мають жорсткої залежності та взаємозумовленості, то з успіхом одні й ті ж форми можуть бути застосовані у різних галузях та сферах. Це надає змогу виконавчо-розпорядчим органам публічної влади реалізовувати свої повноваження як в економіці, так і в адміністративно-політичній діяльності, розв'язувати питання внутрішньо-організаційного характеру. По-суті, мова про ефективність здійснення адміністрування.

Таким чином, форми публічного управління є зовнішнім, організаційно-правовим виявом конкретних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється ними у межах їх компетенцій з метою виконання визначених управлінських завдань і функцій. Це зовнішній прояв змісту управлінської діяльності, їх практична цінність полягає у здатності здійснювати вплив на ефективність адміністрування, виконавчої діяльності, в залежності від правильного використання всього арсеналу форм управління.

Слід зазначити, що всі управлінські форми, які застосовуються в публічному управлінні, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами публічної влади залежно від:

- компетенції суб'єкта управління;
- призначення та функції управлінської діяльності;
- змісту і характеру вирішення проблемних питань;
- цілей та спрямованості управлінського циклу;
- особливостей конкретного об'єкту управління.



Форми державного управління – це напрацьовані практикою стійкі способи фіксації функціональної організації і сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єкт управління (держава, державний орган) досягає визначених цілей.

Форми публічно-управлінської діяльності – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності органів публічної влади по формуванню і реалізації управлінських цілей, реалізації функцій, а також забезпеченню їх власної дієздатності.

Виділяють такі форми державно-управлінської діяльності:

- **правові – через посередництво яких фіксуються управлінські рішення і дії, вони мають юридичний смисл (нормативно-правова і ненормативно-правова форма);**
- **організаційні та організаційно-правові пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних операцій, використовуються в межах функціонування самого органу державної влади;**
- **матеріально-технічна – це діяльність, що забезпечує реалізацію внутрішніх функцій.**

Правові форми знаходять своє вираження в актах публічного управління. Зміст актів публічного управління складають управлінські рішення – усвідомлено зроблений суб'єктом публічного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений в офіційній формі.

Правові форми знаходять своє вираження в актах публічного управління, які уособлюють правову форму виконавчої та розпорядчої діяльності органів публічної влади та посадових осіб. Вони використовуються головним чином при підготовці, прийнятті і виконанні управлінських рішень. По-суті, це владна воля держави, що набуває офіційно вираженої форми завдяки закріпленню її в державних актах, які видаються органом публічної влади чи посадовою особою у відповідності з його компетенцією і в межах наданих повноважень.

Сучасний етап розвитку практики публічного управління характеризується, зокрема, впровадженням програмно-цільового підходу. Відтак, видається цілком правомірним виокремлювати *програмно-цільові публічно-управлінські рішення*. Їх особливість полягає в тому, що у них чітко визначаються цілі, програма діяльності щодо їх досягнення, ресурси, терміни і

виконавці. Акт, яким схвалюється програма, може визначати форми контролю та звітності.

Серед правових форм прийнято розрізняти нормативно-правову форму і ненормативно-правову форму. Так, зокрема, *нормативно-правова форма* (встановлення норм права) – це видання розпорядчих актів (документів), види яких (наказ, постанова, розпорядження) визначаються законодавством та положеннями (статутами) про відповідні органи.

Слід вказати на відмінність між правовими актами управління та актами державного управління (розпорядчими). Правові акти за своєю суттю відрізняються від інших актів державних органів. Така відмінність зумовлена різницею у правовому статусі осіб, що їх приймають. Зазначені акти завжди носять підзаконний характер. При розгляді співвідношення актів органу законодавчої влади, тобто закону і правових актів управління, слід зазначити, що в основу їх співвідношення закладено принцип підзаконності. Закон є абстрактним правилом, дія якого спрямована на регулювання у загальних рисах суспільних відносин, а тому його дія спрямована на невизначене коло випадків. У той же час правовий акт управління має похідний від закону характер і видається у випадку, коли це прямо передбачено законом. Його дія спрямована на досягнення часткового результату і має конкретно визначених адресатів. Акт управління не може змінити або скасувати закон, оскільки за його допомогою не можуть вирішуватися питання, що за Конституцією України віднесені до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

Акти управління є правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності органів внутрішніх справ, а також це прийняті в процесі виконавчої діяльності, на основі та з метою виконання законів України однобічні владні вказівки, які спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин.

Акти державного управління здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів та актів органів виконавчої влади вищого рівня з метою практичної реалізації функцій та завдань державного управління. Основні *види актів управління* відповідно до суб'єкта права їх видання, мають наступну ієрархію:

- *Президент України*: укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни.
- *Кабінет Міністрів України*: постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни.
- *Центральні органи виконавчої влади*: накази і постанови в межах їх компетенції.
- *Рада міністрів Автономної Республіки Крим*: постанови, рішення, розпорядження, обов'язкові до виконання на території Автономної Республіки Крим.
- *Голови місцевих державних адміністрацій* одноособово видають розпорядження, обов'язкові до виконання на території відповідних областей, міст, районів.

Нормотворчу діяльність органів державного управління можна вважати опосередкованою на відміну від безпосереднього встановлення норм права, яке здійснюють органи законодавчої влади. Ця опосередкованість визначається підзаконністю нормативних актів органів управління, що видаються на основі й на виконання законів. Отже, виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дозволяє органам державного управління активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, адміністративно-політичного, соціально-культурного будівництва.

Що стосується ненормативно-правової форми, то під нею будемо розуміти видання відповідних актів застосування права та здійснення інших юридично значущих дій (складання актів, протоколів; застосування засобів безпосереднього примусу, економічних санкцій, ін.)

Текст розпорядчого документа складається з двох частин: у першій зазначається підстава та обґрунтування для складання документа; у другій формулюється рішення. Положення, інструкція, правила (наприклад, правила надання населенню послуг), порядок, повинні затверджуватися розпорядчими документами органів, що видають названі акти.

Наступна підгрупа – це організаційні та організаційно-правові форми. Зазначимо, що *організаційні форми* пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних оперативно-організаційних чи матеріально-технічних операцій:

- в межах функціонування самого органу державної влади (інструктування працівників, підготовка і проведення засідань, ін.);
- поза апаратом - інспектування, що проводиться у формі перевірок, вказівок, роз'яснень, а також інструктування в письмовій та усній формах.

На відміну від них, *організаційно-правові форми* це – рішення колегіальних органів, що утворюються органами публічної влади; наради, на яких проводиться колегіальне обговорення завдань і прийняття рішень з їх виконання, ін.

У публічному управлінні багато правових форм є юридично коректними лише у випадку прийняття їх через посередництво встановлених організаційних форм (колегій, комісій, рад, урядових комітетів, ін.).

Слід зазначити, що вважається, що найважливішою формою управлінської діяльності є видання нормативних правових актів. Таке твердження певною мірою є справедливим, адже акти управління є правовою формою вираження управлінської діяльності. Вони необхідні в т.ч. для забезпечення юридичних наслідків організаційних дій. Водночас належить наголосити: самі акти, за невеликим винятком (з кадрових, фінансових і деяких інших питань), *не мають безпосереднього впливу*. Це соціальні акти, у яких в *логічній формі (текстуальна модель)* виражені впливи суб'єктів управління (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему, конкретні об'єкти, *необхідні* для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні.

Акти містять лише «заряд» запланованих, задуманих, бажаних впливів. Для того, щоб вплив був реалізований, *потрібні конкретні дії (активні зусилля)* учасників публічно-управлінських відносин: органів публічної влади, посадових осіб, громадян, їх об'єднань, структур, що виступають від їх імені.

Матеріально-технічні операції хоч і здійснюються на юридичній основі, проте не створюють правового ефекту, мають допоміжний (технічний, господарський) характер. З їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спрямовані на утворення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.



Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей в керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках. Методи управлінської діяльності забезпечують конкретний владний вплив на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність владних структур і конкретних посадових осіб через певну систему засобів.

Методи управлінської діяльності також класифікують за формами впливу на об'єкти управління методи управлінської діяльності, або ж двома основними групами: методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління

В науковій літературі наводяться різні підходи до класифікації методів управлінської діяльності. Розглянемо найбільш поширені з них. За формами впливу на об'єкти управління методи управлінської діяльності поділяються на:

- *методи прямого впливу*, що безпосередньо впливають на об'єкти управління за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують поведінку громадян, організацій, та економічних інструментів;
- *методи непрямого (опосередкованого) впливу* визначають поведінку людей і організацій через формування певного економічного, соціально-політичного середовища, яке зумовлює їх дії у визначеному напрямку (застосовуються інструменти фінансово-бюджетного, грошово-кредитного, цінового, валютного регулювання, соціально-політичного управління).

Методи управлінської діяльності також класифікують за двома основними групами: методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Перша група *методів функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування* охоплює способи, прийоми, дії, які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової і організаційної публічно-управлінської діяльності, забезпечуючи узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність всіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності. Їх можна згрупувати наступним чином:

- методи, що застосовуються при підготовці управлінських рішень: системний і функціональний аналіз; методи прогнозування; методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень; статистичні методи; програмування та моделювання тощо;
- методи, пов'язані з регулюванням та контролем діяльності: правового регулювання (держава здійснює вплив на суспільні відносини, дозволяючи об'єкту управління здійснювати дії правового характеру, здійснювати вибір варіантів поведінки в межах, встановлених правовими нормами); методи переконання, що ґрунтуються на легітимності влади; методи примусу; державного контролю;
- методи правової і організаційної публічно-управлінської діяльності: методи роботи з інформацією, правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, підготовки і проведення організаційних заходів, відбору управлінських кадрів, виконання і контролю.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна розділити на:

- *економічні*, обумовлені роллю економічних інтересів в житті людей і, відповідно, в управлінських процесах: фінансово-бюджетне, грошово-кредитне, цінове, валютне регулювання економіки;
- *соціально-політичні*, що впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус в суспільстві, можливості вільної самореалізації, вони пов'язані з умовами праці, побуту, дозвіллям людей, наданням їм соціальних послуг, розвитком трудової, громадської і політичної активності;
- *адміністративні*, що ґрунтуються на силі державної влади, і поділяються на заходи заборони, дозволу і примусу, їх ознаками є: прямий вплив органів публічної влади та їх представників шляхом встановлення обов'язків, норм поведінки виконавців і видання конкретних вказівок; односторонній вибір способу вирішення існуючого завдання, варіанта поведінки; обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягнути за собою різні види юридичної відповідальності;
- *морально-етичні* ґрунтуються на зверненнях до гідності, честі і совісті людини і включають в себе заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей та змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення,

врахування психологічних особливостей характеру і орієнтації людини. Їх зміст полягає в тому, щоб виробити і підтримати в людей певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки по відношенню до управління і тих дій, які необхідні для його здійснення.

Важливою засадою при застосуванні методів управлінської діяльності є їх комплексність, вибірковість, у відповідності з обставинами, характером ситуацій і рівнем поведінки людей.

Подальше проникнення в анатомію державно-управлінської діяльності пов'язане з осягненням сутності управлінського процесу і технології державно-управлінської діяльності.

Управлінський процес і технологія публічно-управлінської діяльності

Управлінський процес є свідомою і цілеспрямованою послідовною діяльністю, пов'язаною з реалізацією владних повноважень суб'єктами управління, унаслідок чого відбувається зміна станів, подій і явищ. Це забезпечується сукупністю неперервних взаємопов'язаних дій та функцій, спрямованих на забезпечення досягнення поставлених цілей. Стосовно державно-управлінського процесу, то він спрямований на впровадження в життя державної стратегії та політики і є основним способом реалізації суб'єкт-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство.

Основними елементами державно-управлінського процесу, які можуть виконуватися в різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є:

- визначення форми державного правління, державного режиму та державного устрою;
- формулювання стратегічних цілей і функцій розвитку держави, встановлення їх пріоритетності та визначення структури органів державної влади;
- розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади);
- визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади;
- розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави;
- програмування (формування плану дій), розроблення сценаріїв і графіків реалізації функцій органів державної влади (складу та послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів);
- складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);
- реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).

У будь-якій країні державно-управлінський процес утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів державної влади та управління (суб'єкт) із суспільством або між собою (об'єкт такого управління). Це, насамперед, процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані із становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі.

Стосовно процесу публічного управління, то він теж є формою існування динамічної системи суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних відносин. Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів публічного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Саме дослідження узагальненого процесу дає змогу правильно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку публічного управління в країні, оскільки згідно із закономірністю цілісності системи в ній виникають інтегративні якості, не властиві окремим компонентам.

Процес публічного управління – це:



- ***система дій, які реально здійснюються учасниками публічно-управлінських відносин згідно з процедурою, і правовідносин, що складаються при виконанні цих дій;***
- ***свідома і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана із реалізацією владних повноважень суб'єктами публічного управління, внаслідок якої відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ.***

Процес публічного управління утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів публічної влади та управління (суб'єкт) із суспільством або між собою (об'єкт такого управління).

Ефективність процесу публічного управління залежить від дієздатності системи державної влади та влади органів місцевого самоврядування, стану суспільства, рівня та активності суспільної діяльності. Як зазначав відомий український учений В. Цветков, методологічно істотним для дослідження проблеми визначення ефективності публічного управління є фіксування того, в якому режимі функціонує управління. За його оцінкою, публічне управління може здійснюватися в двох режимах – нормальному та надзвичайному. Така дуальна оцінка допомагає краще зрозуміти сутність проблемної ситуації розвитку процесу публічного управління, яка з позиції системної філософії виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану як цього процесу, так і в цілому системи публічного управління. На думку Г. Атаманчука, проблемна ситуація породжується діалектикою життя і виникає

тоді, коли стає явною необхідність зміни цілей та параметрів діяльності, що задані.

Вищезазначена проблемна ситуація виникає в основному за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій у державі (надзвичайне або кризове управління). Інакше кажучи – це або проблема досягнення нового, кращого за те, що було, або проблема втрати останнього, перша з яких пов'язана з усвідомлюваною зміною межі майбутнього, а друга – з неочікуваним порушенням межі існуючого. Відповідно виникає різне ставлення та різні підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому – за збуренням, коли керуюча система, в нашому випадку суб'єкт державного управління, реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин.

За нормального режиму управління в сучасній світовій практиці процес державного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при кризовому управлінні він, як зазначав В. Цветков, забезпечується в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеження прав і свобод громадян, а також значного звуження дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи й руйнівні процеси набули переваги, в той же час, дезорганізація створює нові можливості для поновлення процесу самоорганізації.

Етапи управлінської діяльності зі своїм особливим набором форм і методів називають у науковій літературі *стадіями* управлінського процесу. Кожна стадія має відносну самостійність і своє цільове призначення, а інколи й визначені часові межі. Стадії логічно взаємозв'язані і утворюють в сукупності «кругообіг» управлінських дій – одиничний «виток» управлінського процесу. Зазвичай виділяють сім стадій державно-управлінської діяльності.



Стадії публічно-управлінської діяльності:

- **аналіз і оцінка управлінської ситуації;**
- **прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження і зміни стану управлінської ситуації;**
- **розробка проектів необхідних правових актів і організаційних заходів;**
- **експертиза проектів правових актів (а також проектів програм, організаційних заходів);**
- **обговорення і прийняття правових актів;**
- **організація виконання прийнятих рішень;**
- **контроль виконання і оперативне інформування**
- **узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) управлінської ситуації**

Так, при *оцінці і аналізі* управлінської ситуації: формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності процесів і їх організаційні форми; дається конкретно-історична оцінка стану об'єктів управління, а також ефективності державного управління у даній сфері.

На стадії *прогнозування і моделювання* здійснюється пошук оптимальних варіантів рішень. Одне з найслабкіших місць у практиці – *експертиза* проектів правових актів (а також проектів програм, організаційних заходів).

На стадії *обговорення і прийняття* правових актів важливо враховувати:

- обмежуючі фактори,
- наявні і можливі матеріальні і фінансові ресурси,
- «поле» і межі дії, визначені законодавством,
- час, що відведений на вирішення даної управлінської ситуації,
- людський потенціал і т.д.

Знайти (вибрати) оптимальний варіант рішення складає основний смисл цієї стадії. В залежності від управлінської ситуації можуть бути прийняті чотири види рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- альтернативне рішення;
- інноваційне рішення.

Організація виконання прийнятих актів (правових і організаційних), тобто здійснення конкретних і предметних дій по впровадженню в життя зафіксованого в рішеннях, органічно поєднується зі стадією *контролю виконання і оперативного інформування*. Тобто важливо забезпечити:

- безперервний *моніторинг змін*, які відбуваються в об'єкті управління,
- визначати *критичні точки*, у яких ці зміни відбуваються найбільш складно, набуваючи кризового характеру (*точки біфуркації*).

Належить також мати на увазі, що більш високий ступінь цілісності системи, на яку спрямований управлінський вплив, обумовлює її більшу автономність. Тим необхідніше враховувати:

- траєкторію її еволюціонування,
- закладені в ній самій потенційні можливості,
- здатність реагувати на управляючі впливи непередбачуваним способом.

За таких умов, наприклад, *маневр при розподілі ресурсів має більше значення, ніж пунктуальність їх використання*. Фактично йдеться про поєднання *двох підходів*:

- *першого*, що знаходиться в концепції так званого регулярного управління, орієнтованого на кінцеву мету;
- *другого* – управління в режимі реального часу або управління змінами, що зазвичай більшою мірою гарантує досягнення бажаного результату (кінцевого результату), оскільки забезпечує своєчасне корегування відхилень від наміченого плану.

Перша і остання стадії управлінського процесу практично співпадають, тобто є завершенням одного «витка» і початком нового.

На сьогодні в суспільній діяльності та управлінні активно використовується розширене тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів у бажаний результат діяльності, запропоноване Ч. Перроу. У сучасній науці управління дістало поширення поняття «соціальна технологія». На думку В. Афанасьєва, остання є важливим елементом механізму управління, засобом перекладу вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (нормативно-правових актів, нормативних документів, вказівок тощо), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей.

Стрімке зростання ролі соціальних технологій взагалі, і в тому числі, управлінських, свідчить про підвищення значення креативності в діяльності кожної особистості, органів публічної влади і соціуму взагалі. Як зазначив В.М. Князев: «Технологія є матеріальним носієм і показником розвитку творчих можливостей людини, об'єктивною основою трудової діяльності поколінь». Адаже прийняття якісного рішення (закону, розпорядження, програми) ще не є запорукою розв'язання проблем у суспільстві. Потрібні розробка і практична реалізація певних заходів, детальний опис процедур з забезпеченням ресурсами, мотивацією, контролем тощо, тобто потрібні технології. Ця категорія впевнено перебазувалася з технічної теорії і практики до соціальної і зайняла у них міцні позиції.



Технологія» (технологія, що походить від грец. *τεχνολογος*; грец. *τεχνη* — майстерність, техніка; грец. *λογος* — (тут) передавати) – сукупність прийомів та засобів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів, напівфабрикатів або виробів, що здійснюються в різних галузях виробництва, в будівництві тощо; наукова дисципліна, що розробляє та удосконалює ці прийоми та засоби; ... саме операції видобування, обробки, переробки, транспортування, складування, зберігання, які є складовими виробничого процесу; ...опис виробничих процесів, інструкції з їх виконання, технологічні правила, вимоги, мапи, графіки тощо

Варто зазначити, що таке визначення змісту поняття не можна безпосередньо перенести на соціальні технології у зв'язку з тим, що предмет праці є більш складним (суспільство, людина, її свідомість), само активним на відміну від сировини та матеріалів, ускладнена його чітка визначеність через наявність безпосереднього та опосередкованого впливу на різні верстви населення, галузі, регіони. Соціальні технології відрізняються великими масштабами застосування, прикладами можуть бути такі, що використовуються для державного регулювання соціально-економічного розвитку країн та регіонів або для проведення загальних виборів до представницьких органів влади. Вони можуть складатися природним шляхом в процесі еволюційного розвитку людства, а можуть впроваджуватися представниками влади для вирішення певних проблем.

Соціальна технологія (за М.Марковим) – елемент людської культури. Вона виникає в культурі еволюційно або будується за її законами як штучне утворення. Проте ще у 70-ті рр. минулого століття вчені звертають увагу на суттєву відмінність соціальних технологій від виробничих. Концепція технології соціального управління ґрунтується на схожості між виробничою і управлінською діяльністю. В обох випадках діяльність спрямована на перетворення матеріальних предметів чи духовних явищ з метою отримання бажаного результату. Однак соціальне управління пов'язане не з речами, а з людьми. Люди – суб'єкти історичного процесу, вони усвідомлюють і формулюють свої інтереси і, відповідно, визначають поведінку. У процесі реалізації соціальної технології суб'єкт управління не так жорстко прикутий до встановленої етапності процедур і операцій, як у сфері матеріального виробництва. У нього можливий діапазон відхилень від технологічної схеми значно більший. Але є і певна межа таких відхилень, за якою творчий підхід уже переходить в суб'єктивізм і неминуче призводить до зниження дієвості (результативності, ефективності) управління, а то й до результату, протилежного очікуваному.

Управлінські технології – не винахід сьогодення. Відтоді, як управління виокремлюється в самостійний вид праці, розробляються правила його здійснення. Їх призначення на сучасному етапі – об'єднати наукові знання з практикою діяльності органів державної влади. На основі пізнання загальних закономірностей функціонування державно-управлінської системи визначається специфіка реалізації тієї чи іншої функції управління (планування, прийняття рішень, контролю ін.) чи управління на певному рівні суспільної організації або в певній сфері життєдіяльності суспільства; наступний етап – прикладні наукові розробки, на основі яких моделюється управлінський процес, тобто розробляється технологія.



Технологія є системою жорстко скоординованих елементів: «цілі – процедури (правила) – технічні засоби – операції (дії) – мотиви (стимули)». Головне в ній – узгодженість і послідовність елементів, а реалізація цілей має здійснюватися шляхом установа чітких, ясних і неодмінно виконуваних процедур, які диктують логіку тих чи інших, зрозуміло, обґрунтованих і продуктивних дій.

Соціальна технологія – це певний спосіб досягнення суспільних цілей, сутність якої полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розроблені попередньо, усвідомлено і послідовно, на основі наукових знань.

Управлінська технологія відображає безпосередньо управлінський процес. Вона поділяється на послідовно взаємозв'язані процедури і операції, які виконуються більш-менш однозначно і мають за мету досягнення високої ефективності.

Здійснення управлінської діяльності передбачає наявність чималої сукупності процедур, які склалися природно, або сформовані і запроваджені фахівцями, а управлінська наука спрямована на пошук нових, більш

ефективних технологій керування суспільством або окремим виробничим колективом. Однак, як зазначає Н. Мельтюхова, у вітчизняній практиці майже відсутня традиція документального оформлення цих підходів і способів.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Відтак, управлінську технологію можемо визначити як цілеспрямовану послідовність дій (робочих операцій), які за допомогою методів і засобів управлінської праці забезпечують взаємодію суб'єкта і об'єкта управління. Таке трактування має практичне спрямування, підкреслює цілеспрямованість дій, привертає увагу до засобів саме управлінської праці, до виявлення усіх її предметів, до організації взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, а не лише одностороннього впливу. Це є особливо важливим для публічного управління, об'єктом якого є суспільство і ефективність якого залежить безпосередньо від діалогу між владою і громадянськістю.



Управлінська технологія розглядається як:

- **суттєвий елемент управлінської діяльності;**
- **різновид соціальних технологій, розвиток яких відбувається шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур та операцій;**
- **сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, у тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації.**

Управління – це сфера найбільш широкого використання соціальних технологій, оскільки тут дуже загострена проблема оптимальності дій. У цій сфері протягом багатьох століть концентрувалися досвід та знання технологізації діяльності. Особливо інтенсивно вони стали розвиватися на початку ХХ ст. із виникненням наукового менеджменту. Зокрема, Фр. Тейлор сформував підходи до раціоналізації та операціоналізації управління працівником, заклавши систему цехового менеджменту. А. Файоль визначив суть і технології адміністративного управління. Г. Емерсон сформував 12 принципів продуктивності праці, що сприяло розвитку управлінських технологій. Особливо значний внесок у практику технологій менеджменту зробив Г. Форд, який створив першу промислову компанію, що успішно функціонувала.

Управлінська технологія відображає безпосередньо управлінський процес. Вона поділяється на послідовно взаємозв'язані *процедури і операції*, які виконуються більш-менш однозначно і мають за мету досягнення високої ефективності.



Процедура - це сукупність загальноприйнятих і спеціальних правил, офіційно встановлених чи прийнятих у відповідності зі звичаєм, які визначають здійснення різноманітних актів, дій, форм взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин або порядок оформлення якихось справ, що спрямовані на досягнення певного результату (Н.Нижник).

Операція - це однорідна, логічно неподільна частина процесу управління, що виконується одним або кількома виконавцями. Операція є безпосереднім практичним актом розв'язання певного завдання в рамках відповідної процедури управління (М. Марков).

Таким чином, соціальна технологія постає у двох формах: як проект, що містить процедури і операції, і як сама діяльність, побудована відповідно до цього проекту. Наведемо приклад фрагменту технології управління (за М. Марковим):

Процедура формулювання мети (визначення цілі). **Операції**: діагностування, прогнозування, формулювання кінцевої цілі, розроблення стратегії дій, визначення конкретних завдань.

Процедура прийняття рішення. **Операції**: визначення проблемної ситуації, розроблення варіантів дій, вибір оптимального варіанту, затвердження рішення.

Процедура організація діяльності (виконання). **Операції**: розподіл завдань між виконавцями, ідеологічне забезпечення, координація і регулювання процесу виконання, контроль.

Процедура аналізу результатів. **Операції**: співставлення між запланованим і досягнутим результатом, визначення нових проблемних ситуацій, початок формулювання нової мети (цілі).

Тобто в межах кожної процедури мають бути визначені операції – неподільні частини процесу управлінської діяльності, виконання яких в сукупності і забезпечує реальний вплив на об'єкт управління.

За визначенням російського вченого Е. Смирнова, управлінські технології є сукупністю методів та процесів управління, а також науковим описом способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. Він запропонував оригінальний підхід до класифікації управлінських технологій, в основу якого покладено цільове управління як логічний, чітко обґрунтований підхід до управління, орієнтований на кінцевий результат.

За цим підходом всі управлінські технології поділяються на два основних види: *технології цільового управління* та *технології процесного управління*, кожний з яких поєднує кілька підвидів управлінських технологій. Принциповим у цій системі класифікації є те, що вибір певної технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління. Серед яких варто виокремлювати наступні технології:

- за результатами, коли віддається пріоритет цілям над прогнозуванням і плануванням;

- на базі потреб та інтересів, коли на перше місце висувається пріоритет міжособистісних відносин;
- шляхом постійних вказівок та перевірок з пріоритетом контролю та жорсткого управління персоналом;
- у виняткових випадках з пріоритетом професіоналізму та добре відпрацьованих методів і засобів;
- на базі штучного інтелекту, коли пріоритет віддається сучасним економіко-математичним та інформаційним комп'ютерним технологіям;
- на базі активізації діяльності персоналу з пріоритетом стимулювання праці.

Принциповим у системі класифікації Е. Смирнова є те, що вибір певної технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління. У сучасному державному управлінні в основному використовуються програмно-цільові технології цільового управління, серед яких увагу варто акцентувати на наступних:

- ініціативно-цільова, яка не містить визначення строків, методів та засобів досягнення цілей і не гарантує досягнення цілей;
- програмно-цільова з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем, яка гарантує досягнення цілей;
- регламентна з визначенням методів і засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем, яка гарантує досягнення цілей, але не гарантує, в які строки.

Управлінські технології також іноді класифікують за основними функціями управлінського процесу, а саме: технології планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень. Г. Атаманчук виділив низку актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління, зокрема:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня;
- розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;
- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.

На часі, в умовах становлення ринкової економіки та розвитку демократії формуються нові передумови технологізації управління, спродуковані глобалізаційними викликами. Відтак, актуальності набувають технології антикризового управління.



Технологія антикризового управління це комплекс послідовних заходів, що здійснюються з метою запобігання кризі, профілактики, подолання останньої та зниження рівня негативних наслідків її реалізації. Вона відображає особливості поведінки суб'єкта управління в умовах кризової ситуації, а також закономірності та специфіку вибору і реалізації певної послідовності й взаємозв'язку операцій щодо

розробки антикризових рішень. Відповідно до цього процес антикризового управління свідомо вибудовується за критеріями раціональності, економії часу, використання ресурсів, максимальної ефективності тощо.

За змістом *технологія антикризового управління* охоплює дослідницько-аналітичну та соціально-організаційну діяльність. Типова технологічна схема антикризового управління складається з восьми блоків. Вони характеризують зворотно-поступальну послідовність різних операцій і їх груп під час розробки та прийняття управлінського рішення і, таким чином, оптимальний варіант виходу системи (організації, підприємства) із передбачуваної або наявної кризової ситуації.

Етап 1. Формування спеціальної антикризової робочої групи, завданням якої є: виявлення причин кризової ситуації та їх ранжування; аналіз основних напрямів діяльності організації; вибір стратегії майбутньої діяльності та розробка моделей кожного напрямку діяльності; перевірка взаємозв'язку напрямів діяльності як цілісної системи; визначення дієвості організації в нових умовах діяльності та варіантів політики організації та ін.

Етап 2. Перевірка доцільності й своєчасності вжиття антикризових заходів. У разі недоцільності заходів (неправильно ідентифікована ситуація, згаяно потрібний час, можливості організації не дають змоги запобігти негативним наслідкам кризи, відсутні адекватні методи, засоби та інструменти антикризового управління тощо) відбувається повернення до вихідної ситуації – пошуку нових цілей, планування нових (інших) спеціальних заходів. Якщо ж доцільність встановлена, здійснюється перехід на наступний етап.

Етап 3. Прийняття управлінських рішень антикризового характеру. Цей етап є найвідповідальнішим у технології антикризового управління, оскільки від ступеня обґрунтованості, виваженості й дієвості антикризових рішень залежить швидкість виведення організації з кризового стану. Якість антикризових рішень залежить від багатьох факторів: категорія проблем, їх масштаб, умови діяльності, достатність вихідної інформації, достовірність (вірогідність) вихідної інформації, технічне оснащення діяльності та ін. Основними етапами процесу прийняття антикризових рішень є: розробка системи заходів щодо виведення організації з кризової ситуації; збирання і первинний аналіз вихідної інформації, кризової ситуації; визначення доцільності та шляхів виведення організації із кризової ситуації; визначення цілей виведення організації з кризи та необхідних ресурсів для реалізації управлінських рішень; розробка заходів щодо реалізації поставлених цілей, перевірка можливостей їх досягнення; підготовка антикризових управлінських рішень.

Етап 4. Створення системи виконання управлінських рішень щодо виведення організації із кризової ситуації: визначення конкретних виконавців (з відповідною кваліфікацією), наявність необхідних і достатніх ресурсів тощо.

Етап 5. Організація процесу виконання управлінських рішень – конкретних організаційних заходів, реалізація яких у чітко визначеній послідовності дає змогу досягти поставлених цілей антикризового управління.

Етап 6. Оцінювання якості виконання управлінських рішень за показниками діяльності організації. В залежності від отриманих результатів: готуються нові рішення щодо вжиття заходів з антикризового управління; вносяться зміни в систему реалізації управлінських рішень; здійснюється перехід на наступний етап антикризового управління.

Етап 7. Перевіряється доцільність вжиття подальших заходів щодо виведення організації із кризової ситуації, визначається, на якому етапі перебуває виконання антикризової програми.

Етап 8. На останньому етапі технологічної схеми антикризового управління розробляються заходи з прогнозування кризових ситуацій у майбутньому. Це дає змогу якщо не уникнути кризової ситуації, то, принаймні, підготуватися до неї та мінімізувати можливі негативні наслідки.

Конкретні види технології антикризового управління формуються з огляду на характерні особливості та певні обставини створення кризової ситуації з урахуванням досвіду, компетенції, повноважень та інших характеристик суб'єкта антикризового управління. Суттєвий вплив на її формування можуть також справляти такі чинники, як дефіцит часу, зниження керованості об'єкта управління, конфлікт інтересів, високий ступінь невизначеності і ризику, складне поєднання проблем, вплив зовнішнього середовища, порушення балансу влади та ін.

Публічно-управлінська технологія це спосіб досягнення управлінських цілей, що полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розробляються заздалегідь, усвідомлено, на основі наукових знань і здійснюються послідовно. Вона характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі, постає у двох формах: як проект, що містить процедури і операції, і як сама діяльність, побудована відповідно до цього проекту. Як суб'єкт праці виступає людина (посадова особа) або колективи людей (органи управління), а як предмет – інформація.

Прикладом упровадження публічно-управлінської технології може бути перехід у Центрах надання адміністративних послуг на роботу за єдиною технологією обслуговування населення, призначення якої – надання розгорнутої інформації, зменшення витрат часу громадян та контактного спілкування з працівниками органів влади; підвищення пропускнує спроможності центрів і продуктивності праці їх працівників, стандартизація процесу надання послуг шляхом комп'ютеризації й автоматизації діяльності центрів.

Становлення публічно-управлінських технологій є результатом утвердження системного підходу в управлінні, його наукового осмислення і спробою свідомого використання типового, перевіреного досвідом і результативного. Залежно від специфіки органів публічної влади і об'єктів управління виділяють різні види управлінських технологій, зокрема: технології діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем; технології інформаційні, впроваджувальні і навчальні; технології розв'язання соціальних конфліктів; технології інноваційного розвитку управлінських підсистем.

Виокремлюють технології центрального, регіонального і місцевого управління, зокрема: на рівні держави – технології виконання зовнішніх і

внутрішніх функцій держави, діяльності та взаємодії гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних та інших загальнодержавних процесів; на рівні регіону – технології контролю за додержанням норм Конституції України та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку території, взаємодії з органами місцевого самоврядування.



Залежно від специфіки публічних органів і об'єктів управління виділяють такі види управлінських технологій:

- *діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем;*
- *інформаційні, впроваджувальні і навчальні;*
- *центрального, регіонального і місцевого управління;*
- *розв'язання соціальних конфліктів;*
- *інноваційного розвитку управлінських підсистем та ін.*

Управлінська діяльність розкладається на послідовно взаємопов'язані процедури та операції, які виконуються більш-менш однозначно та мають за мету досягнення максимального рівня ефективності. В цьому ракурсі основними вимогами до управлінських технологій є ефективність, оперативність, своєчасність, простота, доступність як для керівників, так і для виконавців, відкритість, відповідність нормам та законам, гуманність тощо. Управлінські технології розглядаються як ефективні інструменти реалізації інновацій, забезпечення динаміки об'єкта; спостерігається демократизація систем управління за всіма аспектами. Вони отримують гнучкість, варіативність; перетворюються у специфічні різновиди управлінських комп'ютерних технологій; базуються на інформаційно-аналітичних технологіях, використовують офісну техніку.

Серед актуальних напрямів удосконалення публічно-управлінських технологій такі: забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів тощо.



Управлінець, який досконало оволодів технологією управлінської діяльності, дотримуючись загальних вимог, творить свою, індивідуальну модель процесу. І чим вище рівень його професіоналізму, загальної культури, тим вільніший він у своїх діях.

Взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні

У вітчизняній науці утверджується визначення *стилю публічного управління саме* як закріпленої в досвіді форми здійснення управлінської діяльності, що ґрунтується на державно-владному відношенні і регламентується певними традиціями, цінностями, нормами та умовами управлінської діяльності.

Стиль публічного управління виступає як модель єдності змісту та форми. У ньому концентровано відображено:

- напрямок і форми управлінської діяльності;
- тип взаємодії між сторонами публічно-управлінських відносин, що визначається головним чином суб'єктом управління;
- професіоналізм і ціннісні орієнтації сторони публічно-управлінських відносин, яка представляє суб'єкт управління.

Тобто, стиль публічного управління задає певні параметри функціонування управлінської системи, обумовлює тип взаємодії між її елементами, визначає нормативи діяльності і поведінки людей в управлінському процесі.



Стиль управління – це сукупність взаємозв'язаних видів поведінки та способів впливу на об'єкт управління.

Стиль публічного управління – це сукупність соціально обумовлених і закріплених в досвіді способів, форм і методів впливу держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб на суспільні процеси.

Стиль – це сукупність типових і відносно стабільних прийомів впливу з метою ефективного використання управлінських функцій. Це означає, що стиль керівництва може бути характеристикою якості діяльності керівника і керівного органу, їх здатності забезпечувати ефективну управлінську діяльність, а також створювати і відтворювати в колективі особливу атмосферу, що диктує певні норми поведінки і взаємовідносин. Відтак, належить розрізняти загальний та індивідуальний стилі публічного управління.



Загальний стиль публічного управління - це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем, які використовують органи публічної влади у процесі реалізації функцій публічного управління.

Індивідуальний стиль публічного управління – це загальний стиль, сприйнятий відповідно до конкретних умов управлінської діяльності і рис персоналу певного органу влади і його апарату

Акцентуємо увагу на тому, що загальний стиль публічного управління обумовлюється політичним режимом і є похідним від нього. Він відображає офіційну стратегію суспільного розвитку, пріоритети щодо способів досягнення

цілей. Відтак, є нормативним, тобто загально визнаним, тісно пов'язаним з ідеологією публічного управління, у якій концентровано виявляється ціннісна орієнтованість публічного впливу, його пріоритети.

Для нашої вітчизняної традиції адміністрування справжньою світоглядною революцією, докорінною зміною стилю діяльності владних структур стало *внесення суттєвих змін* до стилю діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування на всіх рівнів, але щонайперше – місцевого. Мова про своєрідну «маркетингізацію» взаємовідносин між громадянином та органами влади, їх апаратом, коли громадянин з «прохача» перетворюється на «клієнта». Причому у сучасних умовах особливість надання державних, публічних, адміністративних, муніципальних та громадських послуг полягає не тільки в кардинальній зміні ставлення державного службовця чи посадової особи до громадянина, а й у необхідності наближення цих послуг до європейських стандартів та умов міжнародного співробітництва.

Сучасні умови пред'являють підвищені вимоги до керівника органу публічної влади, діяльність якого досить складна та різноманітна. Керівник повинен бути технічно грамотним і компетентним фахівцем, знати виробництво, організаційні аспекти управління, бути добрим адміністратором. Він зобов'язаний надавати чималу увагу соціологічним, моральним, етичним проблемам: вміти правильно організовувати і планувати роботу апарату управління, розподіляти обов'язки, права, встановлювати міру відповідальності підлеглих, створювати згуртований, ефективно працюючий колектив; надавати відповідну увагу питанням підвищення ефективності діяльності, запроваджувати інновації; розробляти шляхи і методи підвищення творчої ініціативи співробітників, враховувати індивідуальні можливості, інтереси, психологічні особливості людей, брати активну участь у зміцненні відносин співробітництва та взаємодопомоги.

Все це настійливо потребує невпинно працювати над вдосконаленням стилю і методів управління, системи своїх прийомів і дій на зламі різних наук і міждисциплінарних досліджень, формуючи і виробляючи свою соціально мотивовану поведінку як діяльність, скеровану на декотрі особистісно значимі соціальні «результати», соціальну «винагороду». Стиль не є вродженою якістю, він формується в процесі діяльності і змінюється, його можна коригувати та розвивати.

Кожний стиль керівництва має свою певну функцію і служить досягненню тільки певної мети. Так само й кожна керівна дія служить досягненню певного результату.

Визначальний вплив *на індивідуальний стиль* діяльності як самого органу публічної влади, так і його апарату справляють соціально-психологічні характеристики особистості керівника, його індивідуальна манера поведінки і діяльності, сукупність прийомів, способів і методів роботи.

Відтак, на практиці можливим є неспівпадіння загального та індивідуального стилів публічного управління.



Класифікація стилів публічного управління (за різними критеріями):

- **загальний та індивідуальний**
- **авторитарний (адміністративно-командний); демократичний; ліберальний**
- **науковий і ненауковий**
- **командно-адміністративний, кампанійський, анархічний; волюнтаристський; популістський ...**

Досвід переконує, що найбільш продуктивним і перспективним є демократичний стиль публічного управління, що відповідає світовим тенденціям демократизації суспільного життя.

Наведені стилі, а також інші, про які йдеться в науковій літературі, на практиці майже ніколи не проявляються в чистому вигляді. Як правило, і загальний стиль, і стиль діяльності публічного органу чи посадової особи включає елементи різних його типів: усе залежить від пропорцій цих елементів, тобто які з них є визначальними.

Патології в стилі публічного управління вивчає Теорія(ї) організаційного розвитку. Тип патологічної реакції, що обумовлений прагненням вирішувати проблеми в умовах невизначеності традиційними методами: порушення прийнятої системи формальної ієрархії і встановлення постійних прямих і неформальних зв'язків між першим керівником і певною групою адміністраторів нижчого рівня в обхід безпосередніх керівників. Наслідком стає дезінтеграція системи публічного управління.

Принципи раціоналізації процесу публічного управління, удосконалення стилю публічного управління, спрямованого на забезпечення ефективності публічного управління.



В основу раціоналізації процесу публічного управління мають бути покладені загальні (загальносистемні) принципи, а також принципи, що відображають відносини і взаємозв'язки методів, форм, стадій, інших елементів діяльності органів публічної влади при здійсненні ними відповідних управлінських функцій, тобто структурно-процесуальні принципи:

- **відповідності елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності державних органів їх функціям і організації;**
- **правового регулювання управлінської діяльності;**
- **конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати;**
- **постійного поновлення етапів управлінського процесу;**
- **стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності, ін.**

Ігнорування закономірностей у процесі здійснення публічного управління, загальносистемних чи спеціальних принципів не залишається без

наслідків. Відтак, видається доцільним керівникам (і не лише їм) органів публічної влади при оцінці, виборі та реалізації управлінських рішень опиратися на теорію управлінських цінностей, які детермінують стиль публічного управління.



Управлінська аксіологія – теорія управлінських цінностей як смислоутворюючих засад, значимостей, що зумовлюють оцінку, вибір, мотивування управлінських рішень і стратегій.

Аксіологія публічного управління фіксує суб'єктивно-предметні виміри публічно-управлінської діяльності (мотивація, орієнтація на цілі, очікування, вибір методів, способів і засобів досягнення мети...)

Технологія публічного управління відображає зовнішній, об'єктивно-предметний спосіб організації публічного управління Ціннісний вимір – один із детермінантів стилю публічного управління (публічно-управлінської діяльності)

На сучасному етапі впровадження адміністративно-політичної та інституційної реформ в Україні виникає нагальна потреба формування нової загальнодержавної ідеології. Це потребує все стороннього науково-практичного обґрунтування способів її реалізації, зокрема технології та стилю управління суспільно-політичними, державотворчими та реформаційними процесами в Україні. При цьому слід враховувати діалектичний характер ідеології: впливаючи на систему публічного управління, вона визначає його соціальну спрямованість, а з іншого – публічне управління зворотно впливає на формування і селекцію певної ідеології. Нагадаємо, за В.Липинським, ідеологія є конкретною політичною доктриною, моделлю, відповідно до якої проектується суспільний розвиток та функціонування державних механізмів.

Суспільний розвиток обумовлюється впливом технології. Технологія, яка не базується на конкретній ідеологічній доктрині не забезпечує суспільний розвиток, і тому ідеологія виступає механізмом стабілізації суспільного розвитку.

Основу ідеології становить суспільна ідея, яка слугує погодженню інтересів, консолідації нації, відродженню її духовних цінностей, спрямовує національне буття на якісно-новий рівень існування. Коли ідея підтримується народом, вона перетворюється в національну ідеологію, а коли вона починає підтримуватися владою, вона перетворюється на офіційну державну ідеологію. Тому саме національна ідея є світоглядним орієнтиром реформаційних процесів, основою функціонування ефективної держави, забезпечуючи консолідацію нації та політичних сил держави. Державна ідеологія, яка відривається від національної ідеї, перетворюється в догматичну схему і стає гальмом суспільного розвитку, що породжує умови кризових явищ в політичному житті держави. Це означає, що політичний курс держави, технологія й управління мають розроблятися виключно в межах державної ідеології.



Рівні взаємозв'язку ідеології, технології та стилю у впровадженні адміністративної реформи:

- ***теоретико-концептуальний, на якому формуються основні положення такої реформи;***
- ***програмно-політичний - на якому цілі, принципи та ідеали оформлені в концепції, переводяться в програму дій публічно-управлінських та політичних структур;***
- ***актуалізований рівень – характеризує ступінь усвідомлення громадськістю необхідності в такій реформі.***

З огляду на складність публічно-управлінської діяльності, тих завдань, які доводиться вирішувати на сучасному етапі суспільного розвитку:

- з одного боку – ігнорування технологічного підходу необґрунтоване;
- з іншого – формалізація (а технологія – це і є формалізація процесу управління) приховує в собі і загрози.

Проблема в тому, щоб у кожному окремому випадку, спираючись на знання принципів державно-управлінської діяльності, закономірностей функціонування об'єкта управління творити модель управлінського процесу, яка спроможна забезпечити досягнення цілі, максимально наближеної до визначеної, і з найменшими затратами.

Саме це і становить сутність культури управління. І саме *тут пролягає зв'язок технології і стилю державно-управлінської діяльності.*



Контрольні питання:

1. *Дайте визначення управлінської діяльності.*
2. *Публічно-управлінська діяльність: сутнісні риси.*
3. *Вкажіть основні форми публічно-управлінської діяльності і визначте до чого зводиться застосування кожної з них.*
4. *Охарактеризуйте методи управлінської діяльності та вкажіть на особливості їх застосування.*
5. *Дайте визначення процесу публічного управління.*
6. *Охарактеризуйте стадії публічно-управлінської діяльності.*
7. *В чому полягає відмінність між поняттями: технологія, соціальна технологія та управлінська технологія.*
8. *Які види управлінських технологій Ви знаєте?*
9. *Стиль державного управління: поняття і класифікація.*
10. *Дайте визначення загального та індивідуального стилів державного управління і розкрийте їх взаємозв'язок.*
11. *Якими є резерви і принципи раціоналізації стилю публічного управління.*
12. *На практичному прикладі проілюструйте взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні.*



Рекомендовані джерела:

1. Васильєва Н. В. Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби [Текст] / Н. В. Васильєва // Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42-47. – (Серія : «Управління»).
2. Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль державного управління : навч.-метод. посіб. / Р. В. Войтович. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 192 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 177–204.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1–2, 4–6. (Відповідні статті)
5. Летучий Д.М. Інтегрування стилів управління як засіб підвищення ефективності державної служби в Україні / Д. М. Летучий //Аспекти публічного управління. - 2014. - № 5-6. - С. 55-62. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2014_5-6_10
6. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку / Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50/ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>
7. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За загл. ред. Приходченко Л.Л. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. (Відповідна тема)
8. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. – ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.134 – 208

§ 3.3. Результативність і ефективність публічного управління



Ключові слова: публічно-управлінська діяльність, органи публічної влади, критерії і показники, економічність, ефективність та результативність публічного управління, методика, оцінювання, технологія оцінювання.

План викладу:

1. Результативність і ефективність публічного управління
2. Оцінювання результативності та ефективності публічного управління: критерії і показники
3. Методика і технологія оцінювання результативності та ефективності публічно-управлінської діяльності

Результативність і ефективність публічного управління

Виклики глобалізації, євро інтеграційні процеси зумовлюють появу таких ситуацій, за яких традиційні системи публічного управління демонструють свою нездатність оперативно і якісно вирішувати назрілі питання сьогодення. У процесі здійснюваних досі реформ не вдається досягти такого рівня організації влади в Україні, за якого б її суб'єкти забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління на всіх рівнях. Організуючий вплив публічного управління на суспільні процеси є не адекватний потребам динамічного розвитку громадянського суспільства, формуванню демократичної правової держави.

За умови загальної кризи системи публічного управління спостерігається загальна слабкість інститутів публічного управління (високий рівень корупції та низька якість надання послуг громадянам), розрив між очікуваннями населення і реальною управлінською практикою стає все відчутнішим. У всі часи пересічні громадяни потерпають від неефективності та не результативності діяльності бюрократичних організацій.



Однією з причин занепаду Єгипту після 1100 року до н.е. було «зниження ефективності адміністративної системи», оскільки жерці-управляючі сповідували «жорсткий, сухий, релігійний формалізм», не застосовуючи гнучкі методи управління (Nesh G.D., 1969)

У сучасній Україні традиційні управлінські структури сприймаються як обтяжливі, не здатні адекватно реагувати на суспільні виклики. Підтвердженням цього є численні і постійні скарги населення на управлінську діяльність, високовартісну і корумповану адміністрацію, відірвану від реальних потреб громадян, вимоги платників податків мати вичерпну інформацію щодо витрат бюджету, наповнювачами якого вони є. У трансформаційний період розвитку суспільства підвищення ефективності публічного управління безпосередньо детермінує його реформування, оптимізацію діяльності всієї управлінської структури. Саме тому метою політико-адміністративної реформи є формування такої системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Це спонукає науковців та практиків до змін, пошуків нових технологій, інструментів та методик підвищення ефективності та результативності діяльності органів публічної влади.

Ефективне публічне управління – це діяльність із найкращими з можливих результатами по задоволенню суспільних потреб і інтересів в умовах обмежених ресурсів. Наразі важливо розрізнити три категорії:

- економічності,
- ефективності
- та результативності,

які є базовими для проведення оцінювання публічно-управлінської діяльності.



Ефективність (efficiency) – це співвідношення між вартістю продукту у вигляді товарів, послуг тощо та вартістю ресурсів, використаних для їхнього виробництва (економічна)

Економічність (economy) – це мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість продукту (послуг...)

Результативність (effectiveness): співвідношення прямих результатів з цілями, ступінь досягнення цілей; співвідношення кінцевих результатів (задоволення громадян послугами...) з їх очікуваннями.

Ефективність соціальна – співвідношення затрат з кінцевим результатом (результативністю)

Ми виходимо з того, що діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування має оцінюватися насамперед за соціальним ефектом.



Соціальний ефект - сукупний і загальний позитивний результат, який отримує суспільство, як у процесі виробництва того чи іншого продукту (послуги) чи виконання певного роду роботи, так і при споживанні відповідних матеріальних, соціальних і духовних цінностей.

Таким чином, можна говорити про дві сторони *ефективності* публічного управління як єдиного цілого:

- *соціальну*, що визначається ступенем об'єктивації цілей державного управління, відповідністю його результатів об'єктивним суспільним потребам, співвіднесенням із затратами;
- *економічну*, що визначається співвідношенням суспільних затрат і результатів управління, відношенням вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів залучених для цього коштів.

Соціальна ефективність розкриває актуальність, раціональність та ефективність будь-якої діяльності, в тому числі і на стадії споживання, вона досягається протягом і в підсумку всього життєвого циклу продукту, механізму, технологій, ідеї, організаційної форми тощо (до яких наслідків у соціумі призводить діяльність всіх об'єктів, якими управляють). А саме:

- *загальна соціальна ефективність* – характеризує результати і наслідки функціонування будь-якої управлінської системи, головним є фіксація

внеску такої управлінської системи у добробут і розвиток суспільства – всіх громадян країни;

- *спеціальна соціальна ефективність* покликана показати як організована і функціонує відповідний суб'єкт управління, які на нього йдуть ресурси, яким чином розподілені функції управління та технології діяльності, в чому полягає зміст, призначення і практична віддача від управлінських впливів, що є особливо актуально для складно організованих ієрархічних суб'єктів управління;
- *конкретна соціальна ефективність* – фокусує увагу на окремих елементах управлінської діяльності, конкретних управлінських рішеннях та діях, актах поведінки посадових осіб, менеджерів, інших управлінців, тут у полі зору перебувають інші прояви управління, які є істотними і впливають на рівень, якість та результативність управління.

Тобто, розкриття змісту соціальної ефективності полягає та складність її визначення потребує конкретизації соціального змісту трудової діяльності, у тому числі й управлінської, а також необхідності оцінювання ступеню задоволеності населення результатами діяльності органів публічної влади.

Економічна ефективність суб'єктів управління базується на тому факті, що на своє утримання вони витрачають чималі ресурси. У даному випадку ми говоримо про оцінювання та вимірювання тих витрат, яких зазнає суспільство для організації та функціонування суб'єктів управління. Тут можливими є як абсолютні, так і відносні показники: середня заробітна плата, порівняння подібних структур і країні та за кордоном тощо.

Слід зазначити, що ефективність будь-якого виду людських зусиль пов'язана не тільки із виробництвом необхідних для людей, суспільства матеріальних, суспільних, соціальних, духовних а також політичних продуктів (товарів, послуг), але й з їх споживанням, тобто з використанням для реального задоволення особистих чи суспільних потреб, протягом і в процесі якого і можна визначати зміст, сенс і призначення результатів діяльності (товарів чи послуг) та їхньої ролі у розвитку життєдіяльності людей.

Про ефективність публічного управління можна вести мову лише тоді, коли вироблений товар чи послуга перебувають у стадії споживання і приносять реальну користь людям, задовольняючи їх потреби. І в цьому полягає не тільки ще одна відмінність у розумінні понять «ефективність» та «продуктивність», але й проявляється їхній взаємозв'язок та взаємообумовленість: ефективність, як і продуктивність, відображають один і той же процес – економію витрат в процесі сукупної праці. І, водночас, ефективна діяльність максимізує продукт при тих же вкладених ресурсах або мінімізує вкладені ресурси для вироблення того самого продукту, «володіючи» корисністю в процесі його споживання.

Вживаючи термін «ефективність», ми вказуємо на зв'язок з ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання. До того ж, не завжди такий зв'язок відразу буває активним, оскільки наслідки можуть бути як прямими, так і побічними.



Економічність зосереджена на мінімальному використанні ресурсів, у той час як ефективність – це співвідношення між продуктом і внеском, яке має бути максимальним.

Зміст, сутність розуміння слова «ефективність» полягає в тому, що це той, який призводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект. Тобто, акцент робиться на тому, що отримані результати відповідають заданим цілям, а це означає: ефективністю володіє не будь-яка взаємодія, і не будь-який процес, а лише той, що має чітко визначені цілі.

Між категоріями ефект та ефективність є суттєва відмінність, яка полягає в тому, що ефект є відображенням результатів діяльності, тобто такого стану, до якого прагнуть управлінські об'єкти. Поняття ефект і результат досить часто сприймаються як тотожні, і в такому випадку діяльність щодо побудови конкретної управлінської системи отримує в науці назву «управління за результатами». При цьому діяльність спрямована на кількісний приріст результативних показників, хоча насправді мається на увазі зміна якісних характеристик (вони мають кількісне вираження в цілях!).

Ефективність, на відміну від ефекту, враховує не тільки результат діяльності (прогнозний, запланований, досягнутий, бажаний), але і розглядає умови, за яких його було досягнуто. Ефективність визначається співвідношенням результату (ефекту) і витрат, що обумовлюють отримання даного результату. Ефективність саме тому є порівняльною оцінкою результатів, оскільки відображає не тільки здатність до забезпечення економічного приросту, але і здатність стимулювати прогресивні структурно-якісні зміни. Ефект таким чином, представляє собою один із компонентів, які співвідносяться між собою в процесі вирішення завдань удосконалення, оптимізації.

Результативність, на відміну від ефективності, якості і продуктивності, є поняттям, яке отримало своє визначення і розвиток саме в наукових працях управлінського спрямування. Практично, у всіх інших науках ефективність вивчається через поняття «результати». Так, наприклад, аналіз продуктивності сфокусований на наслідках діяльності (прямих та побічних), ефектах, а тому кінцевою метою виробництва товарів і послуг у державному секторі є їх здатність задовольняти вимоги громадян. Відтак, найважливішими показниками слугують результати та наслідки. Тому ряд дослідників, зокрема, К.Рідлі і Г.Саймон концентрують увагу на результатах (витрати та обсяг робіт слугують показниками для оцінки цих результатів).

Результати у порівнянні з метою та цілями, які визначаються щодо програми, проекту чи діяльності становлять *поняття результативності*. На практиці важко виміряти результативність. Немає загально визнаного способу, який би дозволив це зробити, тому що мета може бути висловлена по-різному – як загальні напрями або розбита на окремі цілі.

В Інституті урбаністики (США) також відбуваються зміни і визначення продуктивності починають розглядати з точки зору результативності та ефективності як ступінь ефективності функціонування (performance). Тобто,

результативність стає величиною, оберненою до продуктивності, і цей показник враховує якість. Неоднозначність такого підходу обумовлена тим, що прагнення переакцентувати увагу на кінцеве призначення державних послуг – ефективність, ускладнюється об'єднанням результативності і ефективності в ступінь ефективності функціонування, що надає змогу підходити до результативності-продуктивності з точки зору кількості-якості (якість ототожнюється з ефективністю).

Поширеною є практика визначення ефективності як відношення результатів, які були досягнуті в роботі органів публічної влади до поставлених кінцевих цілей. Ототожнення даного поняття з результативністю викликано рядом як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, які обумовлюють нагальність оцінювання результатів діяльності тих, хто наділений владними повноваженнями і має в своєму розпорядженні обмежені фінансові та людські, інформаційні ресурси. Слід зазначити, що порядок та цикл їх оцінки є основою. На думку дослідників, для розуміння понять «ефективності держави», «ефективності публічного управління загальної соціальної», «ефективності державної служби», вказуючи на порядок та цикл їх оцінки.

Тлумачення ефективності як «відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його отримання», де «показники ефективності часто виражаються у оберненій формі, тобто як відношення витрат до ефекту», відповідно, «найбільш ефективним варіантом виробництва будь-якого продукту є не той варіант, який потребує найменших витрат виробництва даного продукту, а такий варіант, який відповідає загальному мінімуму витрат», є традиційною системою оцінки економічної ефективності (і за словником Collins також).

Сучасні західні науковці (Д.Гібсон, Д.Іванцевич, Д.Доннелі) розглядають поняття ефективність в трьох аспектах, як: ступінь досягнення цілей організації; ступінь узгодження інтересів; ступінь гнучкості, виживаність, адаптація до зовнішнього середовища. За такого підходу ефективність розуміється як комплексна категорія.

Тлумачення ефективності як принципово управлінської характеристики, що відображає співвідношення ефекту, отриманого в процесі діяльності, з проголошеними цілями іноді призводить до його ототожнення з поняттям «результативності». Такий спрощений підхід залишає поза увагою ресурси (матеріальні, інформаційні, фінансові, людські тощо), які були використані в процесі творення продукту та досягнення поставлених цілей.

Відмінність між ефективністю і результативністю полягає в тому, що результативність пов'язана із технічною раціональністю, а ефективність із економічною раціональністю – характеристикою продуманого вибору на вимогах розуму та логіки, що передбачає порівняння альтернатив стосовно їхньої здатності в процесі реалізації сприяти оптимальному розв'язанню суспільних проблем, задовольняючи якомога повніше потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін.

Основна і принципова відмінність між дефініціями «продуктивність», «якість», «результативність» полягає в тому, що ефективність є

диференційованою та багаторівневою характеристикою, яка водночас зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей.

Не дивлячись на розмаїття існуючих формулювань поняття, при визначенні якості в управлінні завжди присутня вимога щодо відповідності нормам, стандартам, правилам. Наприклад, оцінюючи діяльність органів влади недостатньо говорити лише про якість наданих населенню послуг, слід вимагати високої якості від функціонування кожного елементу системи управління. Саме тому широкого поширення набуває впровадження системи управління якістю в діяльність органів публічної влади, в основі якої: процесний підхід, за якого якість на вході зумовлює отримання якості на виході; принцип системності: зміна якості окремого елементу потребує перебудови всієї системи, яка не може здійснитися миттєво, інакше замість підвищення можна отримати зниження якості системи в цілому.

Якісна визначеність системи управління в цілому/окремих елементів переважно пов'язана із функціями, які виконує система органів публічної влади при досягненні поставлених цілей. Система залишається даною системою (тобто володіє своєю якістю) тільки тому, що виконує свою функцію. А ось наскільки добре – і якраз виникає питання ефективності (функціональність передбачає наявність цілком певного ефекту в тих взаємодіях, в яких появляється якісна визначеність об'єкту).



З поняттями результативності і ефективності публічного управління тісно зв'язане поняття якості публічного управління як його відповідності прийнятим стандартам.

Якість – це ступінь вартості, придатності (застосування) чогонебудь для використання за призначенням, сукупність характеристик продукту (товару чи послуги) стосовно його здатності задовольняти встановлені і передбачувані норми. Варто відзначити, що якість не зводиться до окремих властивостей, а охоплює послугу цілком і невіддільна від неї (не можна залишаючись самим собою втратити свою якість).

Тобто, логічно вихідним поняттям є якість системи управління, а ефективність, як наслідок, з'являється лише там, де є доцільність вживаних дій. Оскільки задане функціонування системи управління може бути забезпечено тільки сповна визначеною якістю, то проблема якості в управлінні має вирішуватися в єдності з проблемою ефективності.

Ефективність як якісна категорія, виключає застосування механістичних підходів. Вона відображає глибинні процеси удосконалення, що відбуваються у всіх елементах системи публічного управління. Її спрямованість обумовлюється необхідністю забезпечення та гарантування нормальних умов життєдіяльності спільноти, узгодження різних інтересів. Вектор розвитку системи публічного управління завжди спрямований в сторону визначеного бажаного результату, якого прагнуть досягти.

Зокрема, виступаючи індикатором розвитку, як її складовий елемент, відображає перебіг процесу управління, вказує і визначає стан об'єкта управління, його якісні та кількісні характеристики у формі, зручній для сприйняття. Так, наприклад, наочними даними про результати управлінського впливу в процесі реалізації програм соціально-економічного розвитку є моніторинг їх реалізації за умови запровадження програмно-цільового методу бюджетування, оскільки це передбачає визначення (ще на етапі підготовки та затвердження програм) та систематичного оцінювання показників виконання заходів програм.

Ефективність, виступаючи індикатором розвитку, водночас є його найважливішим стимулом, оскільки прагнучи підвищити ефективність діяльності публічного управління, визначаються цілі та пріоритети розвитку, розробляються конкретні заходи з їх досягнення та вирішуються питання забезпеченості ресурсами, задіяння тих інструментів, які здатні сприяти підвищенню ефективності. Тобто, в процесі визначення конкретних заходів, реалізація яких сприяла б поступальному розвитку суспільства, відсікаються ті з них, що приводять до регресу. Саме в такому значенні ефективність завжди пов'язана із практикою, бо є цільовим орієнтиром функціонування системи публічного управління, спрямовуючи діяльність її органів у русло обґрунтованості і необхідності, доцільності і достатності, виправданості і передбачуваності

Для категорії «ефективність» у системі публічного управління визначальними є наступні характеристики:

- *багатоаспектність/комплексність*, що зумовлює необхідність її дослідження як ступеню: досягнення цілей; узгодження інтересів; адаптації до зміни зовнішнього середовища (гнучкості, виживання в кризових умовах);
- *диференційованість/багаторівневість*: в межах системи публічного управління визначається соціальна ефективність (як результат дії керуючої підсистеми на керовану з метою їх успішного функціонування, досягнення поставленої мети за найменших витрат); ефективність організації і функціонування суб'єктів управління (для яких виробляються необхідні критерії і показники); ефективність безпосередньо самого процесу здійснення управління (фіксується кінцевий результат управління, що впливає на рівень життєдіяльності об'єктів, якими управляють);
- *неоднорідність внутрішньої структури*, що складається із відносно самостійних і, водночас, взаємопов'язаних елементів, які виражають стійкі системи зв'язків і відносин (управління; продуктивність праці; розподіл доступних ресурсів; орієнтованість на інновації/технології; професіоналізм кадрів тощо);
- *відносність поняття ефективності*, що обумовлюється: прийнятим її визначенням (поділом величини ефекту на величину витрат); неоднозначністю характеристики діяльності стосовно чітко визначених цілей; рівністю умов функціонування (по горизонталі) органів виконавчої

влади, за яких кращі результати досягаються при заданих обмеженнях витрат;

- *порівняльність оцінки результатів діяльності* (прогнозних, запланованих, наявних із врахуванням умов їх досягнення) як здатність до забезпечення, так і стимулювання структурно-якісних змін;
- *пов'язаність із практикою* (цільовий орієнтир функціонування системи державного управління, який спрямовує діяльність органів публічної влади у русло обґрунтованості і необхідності, доцільності і достатності, виправданості і передбачуваності)

При функціонуванні систем завжди спостерігається певний розрив між фактичною/реальною ефективністю та бажаною, що свідчить про залежність від неоптимального розподілу ресурсів, недосконалості матеріальних та мольних стимулів, недостатньої якості прийнятих та реалізованих управлінських рішень тощо. Вказані фактори виступають певним гальмом, і їх вплив треба враховувати при розробці моделей ефективності та застосуванні технологій оцінювання.

Оцінювання результативності та ефективності публічного управління: критерії і показники

Ефективність державного управління зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати публічного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності. У зв'язку з цим, США, Канада, Швеція, Великобританія, фактично, всі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) впродовж десятка років використовують цілісну систему критеріїв для оцінки діяльності органів влади, підґрунтя якої на державному рівні складають обов'язкові програми забезпечення їх підтримки. Стосовно Європейських систем управління, то з успіхом застосовуються системи забезпечення та оцінювання якості – TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Organization for Standardization) та інші.

Оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади надає можливість визначати ступінь досягнення цілей, і, водночас, є своєрідним методологічним інструментом, коректне застосування якого свідчить про рівень демократичності процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, сприяє в цілому прискоренню розбудови громадянського суспільства в країні. Разом з тим, спроби запровадити ті чи інші критерії та показники, моделі оцінювання спричиняють низку проблем, пов'язаних із тим, що вони не завжди є адекватними наявним потребам, виникають також складнощі із їх вибором та застосуванням, необґрунтованим спрощенням запропонованих технологій, що може призвести до управлінських помилок.

Призначення «індикаторів», «критеріїв», «показників», з якими безпосередньо пов'язаний процес оцінювання, полягає в тому, що вони не

тільки допомагають складні процеси зробити простими, але й надають змогу порівнювати отримані результати у часі.



Показники – це згруповані певним чином дані, за допомогою яких можна оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо), вони розкривають міру якостей, їх кількісні параметри.

Критерії – ознака чи сукупність ознак, на основі яких «оцінюється факт, визначення, класифікація, мірило», вони надають підставу для здійснення оцінки показників, характеризують якості, за допомогою яких явища, процеси, дії можна відрізнити чи порівнювати між собою.

Індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання.

Критерії та показники оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади поділяються на загальні (характерні для всіх державних службовців) та спеціальні (залежать від особливостей роботи публічного сектору). Вони пов'язуються з конкретною діяльністю та очікуваними результатами:

- якість, кількість, своєчасність результатів роботи;
- продемонстровані державним службовцем/посадовою особою місцевого самоврядування поведінка, вміння, навички та компетентність, рівень знань, етичні стандарти;
- інтегровані показники діяльності.

Такий поділ обумовлюється тим, що пересічний громадянин оцінює діяльність органів влади через призму результативності вирішення його щоденних проблем. Відтак, зручність, час очікування, етичність поведінки – це все ті показники, які дають можливість вимірювати ступінь задоволення від отриманої послуги.

Критерії оцінювання є досить гнучкими і залежать як від обраної моделі проведення оцінювання (досягнення цілі (результативності); орієнтованості на клієнта чи зацікавлені сторони, методики аудиту адміністративної діяльності), так і від визначеного об'єкту дослідження. Разом з тим, базовими /основоположними критеріями будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) слід визнати ті, які логічно впливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування і складають основу забезпечення системи публічного управління. Зокрема, рівень і стан законності виступають головними критеріями:

- оцінки свободи і реалізації прав громадян, а також реальної можливості використовувати та виконувати комплекс покладених обов'язків;
- утворення й існування громадянського суспільства;
- забезпечення демократії;
- науково обґрунтованої побудови та діяльності органів влади.

На основі критерію оптимальності при прийнятті управлінського рішення здійснюється вибір найкращого із запропонованих варіантів, для цього

застосовується принцип співставлення, їх порівняльна оцінка. Також, слід вказати і на ступінь забезпечення потреб, який виступає критерієм оцінки діяльності підвладних органів управління.

Реалізація на практиці принципів прозорості та відкритості призводить до зменшення кількості скарг, запитів, інших звернень громадян, що переадресовуються вищими органами державної влади для виконання за належністю; окремих доручень та завдань вищих органів державної влади, керівників міністерств, відомств, органів з питань інформування громадськості про роботу державних органів. Крім того, *показниками відкритості та прозорості* діяльності органів публічної влади є процедури прийняття конкретних управлінських рішень тощо; кількість публікацій в засобах масової інформації стосовно «закритості» роботи державних органів, окремих керівників, інших посадових осіб.

Щодо *загальноприйнятих критеріїв загальної соціальної ефективності*, то вони, характеризують управлінський рівень розв'язання проблем суспільства, стосуються ефективності системи публічного управління в цілому, і не дають чіткого уявлення про те, якою була діяльність, відповідно і внесок кожного із структурних підрозділів публічної влади. Для їх оцінки виділяють критерії спеціальної соціальної ефективності та конкретної соціальної ефективності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, посадової особи.

Відповідно до *рівнів оцінювання результативності та ефективності публічного управління* (загальна соціальна ефективність; спеціальна соціальна ефективність; ефективність діяльності окремого органу публічного управління і посадових осіб (конкретна соціальна ефективність) можемо визначити *основні критерії (ознаки)*, за якими слід здійснювати оцінювання. Так, для загальної соціальної ефективності ними є:

- рівень продуктивності праці у співставленні зі світовими параметрами за його відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства, що вираховуються за методикою ООН;
- рівень достатку в розрахунку на душу населення і з розбивкою доходів різних категорій, а також у порівнянні зі стандартами розвинутих країн;
- упорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин, їх відтворення із зростаючим позитивним результатом.
- Оцінювання спеціальної соціальної ефективності публічного управління потребують наступних критеріїв (на доповнення):
- цілеорієнтованість організації і функціонування публічно-управлінської системи, її підсистем й інших організаційних структур;
- затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій;
- стиль функціонування публічно-управлінської системи;
- складність організації суб'єкта публічного управління;

- витрати на утримання і забезпечення функціонування публічно-управлінської системи.

Стосовно ефективності діяльності окремого органу публічного управління і посадових осіб (конкретної соціальної ефективності), то варто виокремити такі критерії:

- реальність управляючих впливів (результативність);
- ступінь відповідності компетенції;
- законність рішень і дій;
- відображення у змісті управлінських актів, в управлінських діях інтересів громадян, їх колективів;
- рівень взаємозв'язків з громадськістю;
- міра забезпечення в діях органу, посадової особи державного престижу;
- достовірність (правдивість) інформації;
- моральність поведінки посадових осіб;
- затрати часу на підготовку управлінських рішень і здійснення управлінських операцій;
- витрати на забезпечення функціонування апарату...

Підхід, запропонований Г. Атаманчуком, є загальноприйнятим, складає методологічну основу практично всіх наукових досліджень ефективності публічного управління. Водночас, він не отримав належного практичного застосування в діяльності органів публічної влади, як через об'єктивні, так і суб'єктивні чинники реформування системи публічного управління. Зокрема, досить проблематично оцінити ступінь відображення інтересів людей та колективів, як власне кажучи і характер та обсяг взаємозв'язків представників суб'єктів управління з керованими об'єктами. Їх формалізація у відповідних документах і реальність не завжди співпадають. Тим більше, що саме дані критерії свідчать про рівень демократизму управлінської діяльності.



Критерії результативності та ефективності діяльності органів публічної влади:

- ***реальність управлінських впливів (результативність).***
- ***відображення у змісті управлінських актів, а також в управлінських діях корінних інтересів людей, їх колективів***
- ***міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного престижу***
- ***затрати часу на вирішення управлінських питань;***
- ***витрати на утримання і забезпечення функціонування апарату***

В економічних розрахунках, зазвичай, використовують різні показники ефективності/продуктивності, які загально прийнято поділяють за:

- місцем одержання (регіональні, локальні, галузеві та загальнодержавні);
- метою визначення (абсолютні та порівняльні);
- ступенем збільшення (одноразові та мультиплікаційні);
- часом розрахунку результат і витрат (за розрахунковий період, рік тощо).

Однак, серед них чільне місце посідають саме фінансові показники, які є найпростішими за доступом до інформації та простотою методики розрахунків показників. Однак, істотним недоліком є те, що фінансові показники не можуть надати повної інформації про усі сфери діяльності органів публічної влади, вони, як правило, не відображають інформацію про проблемні чи позитивні фактори процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень і т.ін.

У більшості зарубіжних країн основою для оцінювання соціально-економічних результатів діяльності публічного сектору формують показники ефективності та результативності. Сама система оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів має бути побудована таким чином, аби показники надавали можливість отримати комплексну оцінку ефективності функціонування органів публічної влади. Для цього у міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінки ефективності діяльності державних органів, що отримала назву «функціональний огляд» (functional review). Разом з тим, у Франції вже понад 70 років використовується подібний інструмент – tableau de bord (Tb) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками фінансових та не фінансових показників. Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування, відсутність чіткої структурованості.

В Україні спроби оцінити діяльність органів публічної влади робилися неодноразово, свідченням чого є Розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів» з відповідним додатком щодо показників статистичної звітності економічного і соціального розвитку, на основі яких має проводитися оцінювання роботи. Причому, під час оцінювання роботи враховувалась ефективність організації, участі та презентації інвестиційних проектів на вітчизняних і міжнародних форумах, виставках та ярмарках.

Також Міністерством фінансів України було видано наказ «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм». Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» було визначено кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, надають можливість здійснювати оцінку використання коштів під час виконання бюджетної програми. Передбачалось, що їх застосування надасть змогу чітко показувати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних

коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Результативні показники поділено на такі групи:

- *показники затрат* – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- *показники продукту* – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей: показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;
- *показники ефективності* – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- *показники якості* – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Відповідно, на допомогу практикам було розроблено методи обліку ефективності (продуктивності) програм та визначено їх відповідність вимогам. Однак, маємо зробити певні зауваження: показник результативності покликаний відображати в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту, відбивати соціальну ефективність програми. Натомість, показники ефективності (розробниками вони ототожнюються з продуктивністю) мають кількісний вираз: кількість дітей на одного педагога, чол.; вартість перебування дитини за рік, грн. Щодо показників продукту, то зростання кількості користувачів товарами (роботами, послугами) не є свідченням ефективності через відсутність альтернативи, оскільки органи публічної влади є «монополістами стосовно послуг, котрі надаються ними, і це не залишає клієнтам вибору та змушує їх приймати те, що пропонується».

Вихідними поняттями концепції управління за результатами є поняття «прямий результат» і «кінцевий результат», з огляду на те, що є *два види результатів управлінської діяльності: економічний і соціальний*. У корпоративному секторі пріоритетним залишається економічний, у публічному – соціальний. Так, прямим результатом діяльності органів публічної влади місцевого (регіонального) рівня є обсяг наданих послуг (адміністративних, соціальних), кінцевим результатом – збільшення кількості громадян, задоволених цими послугами. Відповідно можна вести мову про економічний і соціальний ефекти. Наприклад, соціальним ефектом організації якісних комунальних послуг, діяльності, спрямованої на вирішення проблем благоустрою, можуть стати довготермінові зміни – підвищення туристичної та інвестиційної привабливості населеного пункту, а відтак позитивні зрушення в економіці, соціальній сфері і зрештою – поліпшення іміджу місцевої влади.

У цьому контексті під результативністю розуміється міра відповідності результату визначеним цілям. Наприклад: зростання кількості жителів, задоволених станом навколишнього середовища чи наданням певного виду послуг, що якраз і засвідчує, наскільки діяльність органу публічної влади чутливо реагує на потреби громадян. А соціальною ефективністю є затрати на

збільшення кількості задоволених цими послугами хоча б на 1 відсоток. Аналіз показує, що практичне втілення цей підхід знаходить у так званій «Ідеальній моделі» БОР – бюджету, орієнтованого на результат, за якої відбувається розподіл бюджетних ресурсів відповідно до очікуваного соціального ефекту, соціально-економічних результатів діяльності тих, хто отримує бюджетні кошти у межах жорстких бюджетних обмежень. Універсальним показником ефективності їх діяльності є ступінь задоволення громадян повнотою і якістю послуг.

Принциповий підхід:



В основу оцінки результативності і ефективності державного управління має бути покладено ступінь задоволеності громадян діяльністю органів влади (виконанням програм соціально-економічного розвитку, наданням послуг...)

Фактично більшість систем оцінки ефективності базуються на річному бюджеті і оперативному плануванні. Дані системи орієнтовані на короткострокові періоди і тактику організації, але зовсім не на стратегію розвитку, за винятком хіба що бюджету, орієнтованого на результат (БОР) чи програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ). Тобто, мова про розподіл бюджетних ресурсів відповідно до очікуваного соціального ефекту, соціально-економічних результатів діяльності тих, хто отримує бюджетні кошти у межах жорстких бюджетних обмежень. А універсальним показником ефективності їх діяльності є ступінь задоволення громадян повнотою і якістю послуг.

На практиці процес оцінювання супроводжується низкою проблем управління ефективністю. Зокрема, не вміння достатньою мірою враховувати визначені потреби та побажання зацікавлених осіб плюс відповідні побажання та потреби органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. До цього також слід додати неузгодженість критеріїв ефективності із стратегіями організації, процесами та можливостями, спрямованими на задоволення потреб та побажань обох сторін.

Ще одна із найпоширеніших помилок – вибирати внутрішній критерій процесу навгад і не робити його частиною єдиної системи. Коли вимірюється не те, що потрібно вимірювати, або якщо колись щось вимірюється неправильно, тоді найбільш вірогідним результатом стають непрофесійні моделі поведінки, абсолютно неузгоджені із стратегією організації.

Існує чотири основні процеси, здійснення яких лежить в основі *системи оцінювання ефективності*:

- перший пов'язаний із розробкою критеріїв (розуміння того, що необхідно вимірювати і визначення того, як це потрібно робити);
- другий стосується підготовки і впровадження системи виміру (планування процесу доступу до необхідних даних, побудова системи виміру, розробка

конфігурацій обробки та розподілу даних, подолання тривоги та стурбованості персоналу з приводу виміру ефективності);

- третій представляє собою роботу із управління на основі критеріїв, тобто практичну діяльність (робота з критеріями на тій стадії, коли дані вимірів використовуються для розуміння того, що відбувається в організації. І як це розуміння можна застосувати для удосконалення ефективності діяльності);
- четвертий – це робота з управління самої системи виміру, перевірка її систематичного оновлення та удосконалення, а також спостереження за тим, аби критерії завжди відповідали цілям організації.

Однак, якими б не були відмінності в моделях оцінювання ефективності, набір критеріїв, яким вони мають відповідати, однаковий: холістичність (унікальність у поєднанні із цілісністю), збалансованість, комплексність та врахування/відбиття соціальних результатів.

Внаслідок запровадження процедур/систем оцінювання в діяльність органів влади відбувається виявлення: додаткових можливостей щодо економного використання наявних ресурсів; впливу отриманих результатів на систему мотивації, а відтак і зростання відповідальності персоналу; підвищення якості надання послуг, і в цілому ефективності діяльності.

Разом з тим, слід чітко усвідомлювати і можливість виникнення проблемних питань, ігнорування яких може звести нанівець всі позитиви. А саме: відсутність розуміння у персоналу як цілей, значення оцінювання, так і практичних навичок, знань щодо доцільності його проведення; суб'єктивне сприйняття керівниками оцінювання як додаткової бюрократичної процедури (матиме ще й додаткову звітну форму), впевненість у «всезнайстві» щодо підпорядкованого структурного підрозділу та очікування негативних наслідків від його проведення.

Очевидно, що у проведенні досліджень з оцінювання ефективності діяльності домінує раціоналістичний підхід, згідно з яким воно складається з оцінки досягнення системою публічного управління мети, проголошеної державною політикою, та в разі невдач визначення того, що треба зробити, аби здолати перепони на шляху. Це є об'єктивним систематичним та емпіричним аналізом впливів державної політики та державних програм на цілі, яких вони намагалися досягти.

У свою чергу, таке оцінювання є можливим лише за умови забезпечення відповідного рівня прозорості на етапі зворотного зв'язку суспільства, органів публічного управління та формування електоральної думки, тобто за наявності адекватної інформаційної складової в системі публічного управління. При цьому слід враховувати специфіку щодо певних обмежень доступу до інформації (пов'язаної з галузями оборони та безпеки держави) та наявність фактору інерції системи органів публічної влади, суб'єктивно не зорієнтованих на забезпечення широкого доступу до інформації щодо їх діяльності.

Методика і технологія оцінювання результативності та ефективності публічно-управлінської діяльності

Складність досліджень проблем оцінки, вимірювання та оцінювання ефективності публічного сектору, щонайперше, обумовлена відсутністю одностайності думок щодо можливості виміру рівня ефективності та результативності публічного управління, діяльності його суб'єктів, визначення яким чином отримані результати можуть впливати на соціально-економічний розвиток, поліпшення добробуту населення.

Оцінка має свою структуру, що складається із множини компонентів: сукупності об'єктів та суб'єктів оцінки як носіїв специфічних якостей, інтересів, потреб, технологій та методів. Вона є основним елементом функціонування системи публічного управління, тому що відображає рівень розвитку суспільства, а також рівень ефективності діяльності органів влади безпосередньо на момент її проведення.

Загальноприйнята модель оцінки передбачає послідовне виконання чотирьох етапів: збір інформації, аналіз, оцінка та висновки. Суть же системи оцінки ефективності достатньо проста: органи влади формулюють, яких цілей вони хочуть досягти і визначають показники вимірювання досягнення таких цілей. Після виконання завдань стає зрозуміло чи досягнуті заплановані результати і якою ціною. Це достатньо легко зробити у виробничій сфері, що ж стосується органів влади, то результати діяльності важко оцінити через її багатогранність. Досить важко оцінити ефективність роботи, якщо вона є результатом сумісної діяльності, коли між дією і результатом існує чималий часовий проміжок.

У багатьох випадках результат діяльності органів публічної влади виміряти неможливо в принципі, зокрема досягнення абстрактних цілей, таких як життєздатність, безпека, інтеграція, якість і т.д.? Оцінці піддаються безпосередні результати діяльності органів влади (надання адміністративних послуг, кількість виданих ліцензій, зафіксованих штрафів тощо), а в деяких випадках можуть бути визначені і виміряні результати проміжних дій. На протиставленні «вимірюваний – не вимірюваний» можна виокремити цілий ряд результатів, які визначаються різними термінами: продукція – випуск – результат; безпосередні результати – проміжні результати – кінцеві результати.

Слід вбачати *відмінність між оцінкою ефективності діяльності органів влади та ефективністю оцінки персоналу*. Остання, через необхідність систематичності проведення, перетворюється фактично в багатоаспектний та послідовний процес вивчення індивідуальних якостей, здібностей, поведінки та результатів діяльності державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування. Система оцінки персоналу об'єднує групу компонентів, обумовлених:

- *внутрішньою структурою* (сукупністю взаємопов'язаних елементів, які сприяють досягненню поставлених цілей: набір еталонних та фактичних показників, критерії та методи оцінки);

- *зовнішнім оточенням* (сукупність елементів за допомогою яких схема взаємодіє із зовнішнім середовищем: інформаційні та документальні потоки, зворотний зв'язок).

При її проведенні враховуються індивідуально-психологічні особливості та соціально-психологічні можливості персоналу; поведінка на робочому місці та результати діяльності; досягнення цілей за певний період. Відповідно, така оцінка має бути системною та комплексною, спрямованою на отримання економічного та соціального ефектів (узгодження інтересів, мінімізацію використання наявних ресурсів при наданні послуги тощо).

З позицій формальної логіки всі дії щодо якісної та кількісної характеристики діяльності називають *оцінюванням*, сам же результат дії – *оцінкою*. Оцінювання вимагає встановлення певних відносин між суб'єктом (персоналом) і об'єктом оцінки (діяльності органу влади чи його структурного підрозділу).



Оцінювання – систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін; оцінка – це висновок за результатами оцінювання (як дії) про якість і цінність результатів, що є наслідком діяльності/бездіяльності органів публічної влади. Відповідно, вона може бути як позитивною, так і негативною.

Оцінювання – процес, що потребує постійного удосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об'єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрямки покращення існуючого стану і вносити корективи, як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників. Його застосування допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, оскільки отримані результати завжди доступні широкому колу громадськості.

Як аналітична діяльність, *оцінювання має бути систематичним і об'єктивним*, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми. Важко переоцінити важливість проведення систематичного оцінювання і для бюджетного процесу, який можна значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

Складовими оцінювання є:

- підготовка та планування, яке охоплює визначення проблеми;
- формулювання запитань, вибір методу, визначення вимірів;
- визначення стратегії збирання та аналізу даних;
- виконання оцінювання (збирання даних та їх підготовку, аналіз та тлумачення; звітування та використання результатів оцінювання).

Органи публічної влади, подібно іншим організаціям у приватному секторі, проходять через цикл планування, що досить часто супроводжується суворою орієнтацією на цілі. Система оцінювання ефективності включає мету, цілі, засоби, процес і результат реалізації функцій керуючої підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату. Відтак, це спонукає формулювати цілі для різних програм, за виконання яких відповідальні ті чи інші структури публічного управління і визначати часовий період, протягом якого вони досягатимуться. Зобов'язання по досягненню кожної із цих цілей затим фіксуються у показниках ефективності діяльності.

Принципові відмінності управління в публічному секторі пов'язані, в першу чергу, з тим, що цілі тут мають переважно політичний, а не ринковий характер і, відповідно, критерії успіху не можуть виражатися в термінах прибутку чи збитку. Цілі органів публічної влади, зазвичай, є комплексними, неявними, часто конфліктуючими й іноді недосяжними.

Як результат оцінювання і відображення (суб'єктивне чи об'єктивне) відповідності визначеним показникам чи очікуванням, оцінка проводиться з метою усвідомлення цінності/вартості, визначення суті, значення у порівнянні із стандартами чи показниками, що надає змогу робити відповідні висновки.

Методологію оцінювання складатиме система знань про методи оцінювання процесів та/чи результатів адміністративної діяльності, що ґрунтується на етичних та методологічних принципах (їх обов'язковість або рекомендаційний характер регламентується конкретними стандартами (нормативами). Так, *етичними*, у відповідності із міжнародними стандартами аудиту, надання впевненості та етики визнаються наступні *принципи*: чесність, об'єктивність, конфіденційність, професійна поведінка та професійні норми. Стосовно *методологічних принципів оцінювання*, то ними є – планування, обґрунтованість оцінки, доцільність вибору методик і техніки, аналіз інформації та формування висновків, дотримання відповідальності за висновки та рекомендації тощо.

Таким чином, методологічним підґрунтям проведення оцінювання в публічному управлінні є система знань про методи оцінювання публічного управління та їх використання, основу якої складають:

- діяльнісний (процесний) та інституціональний підходи;
- кількісний, якісний та порівняльний методи;
- фундаментальні принципи: конкретності, об'єктивності, системності, комплексності, доповнюваності внутрішнього і зовнішнього оцінювання, єдності процесів оцінювання, контролю і планування, ін.



При оцінюванні результативності і ефективності публічного управління належить порівнювати:

- ***цілі, що відображені в публічно-управлінських рішеннях, з цілями, які впливали із суспільних потреб (на момент розробки рішень);***

- *цілі, визначені в публічно-управлінських рішеннях, з отриманими результатами;*
- *реальні (об'єктивні) результати управління із суспільними потребами і інтересами;*
- *суспільні затрати на публічне управління з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління;*
- *можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.*

Для оцінювання рівня економічності, ефективності та результативності функціонування органів публічної влади за кордоном, при проведенні досліджень адміністративної діяльності, з успіхом застосовують модель «Внесок – продукт». Її істотною перевагою є простота і зручність у використанні, взаємопов'язаність і взаємозалежність трьох концепцій (економічності, ефективності та результативності), а також прямий зв'язок мети з результатами. Недоліком – переконання дослідників у тому, що будь-яку діяльність можна представити у ланцюговий спосіб, у випадку ж порушення однієї із ланок, зникає логічний зв'язок, модель «розсипається».

Найбільш адекватною суспільним потребам, з огляду на запровадження нового підходу в публічному управлінні – управління за результатом (у режимі управління змінами), з урахуванням застосування у діяльності органів влади такої технології як система управління якістю (СУЯ), видається модель системи управління за результатом (за цілями), запропонована П. І. Надолішнім.

Щонайперше, вона надає змогу чітко прослідкувати взаємозв'язок мети (цілей) із суспільними очікуваннями та результатом, відповідність /невідповідність яких інтересам та потребам складає суть результативності та соціальної ефективності діяльності органів публічної влади, системи управління в цілому. Крім того, вказує на ресурси (залежність від їх надання конкретному органу влади), конкретизує визначення понять «економічність», «ефективність», «соціальна ефективність» та «результативність».

Ефективність у запропонованій моделі розуміється як відповідність інтересам учасників програми, проекту (ефективність за офіційними методичними рекомендаціями для їх оцінки, з позиції системно-синергетичного підходу). Однак, ефективність слід розуміти не як просте співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, які пішли на їх створення, а як відношення якості й кількості наданих товарів і послуг стосовно дій та витрат щодо їх створення для досягнення запланованих результатів. Головним є витрати, з огляду на якість та отримання результатів. І тоді стандартом виступатиме накопичений найкращий досвід, як зарубіжний, так і вітчизняний.

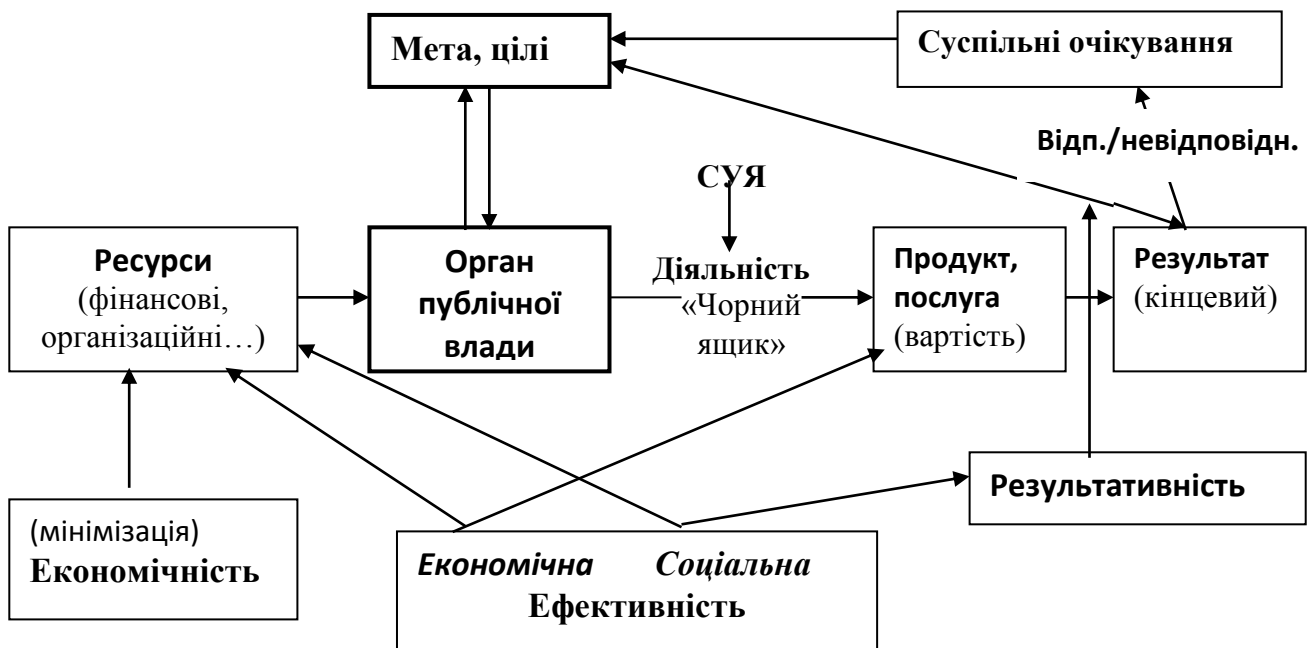


Рис. 2. Модель «Управління за результатами», в якій представлено ключові категорії «ефективність», «результативність», «економічність», систему управління якістю в процесі здійснення управлінської діяльності

Стосовно результативності, то це є результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення декларованих цілей. Слід зазначити, що оцінюються при цьому як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються. Оскільки мова йде про максимізацію досягнення конкретної мети, то результативність можна розглядати як показник, за якого витрати ресурсів дають запланований результат.

Розуміння поняття «ефективність» через тлумачення змісту результативності як наслідку досягнення задекларованих цілей (вчиненої діяльності в процесі вироблення продукту та його надання користувачам, досягнення позитивних змін у створенні належних умов життєдіяльності та інш.) впливає також з аналізу сучасних явищ, надаючи можливість:

- структурувати діяльність, надати їй нового значення;
- формувати громадську думку щодо легітимності існування тих чи інших управлінських структур органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- оцінювати спрямованість їхньої діяльності через призму урахуванням потреб та інтересів громадян (їх оптимального поєднання), користі, отриманої в процесі споживання наданого продукту.

Фактично ж, на практиці, найбільша складність полягає у тому, що мета діяльності здебільшого визначається як загальні напрями, а цілі не є вимірними, конкретизованими кількісними показниками, тому важко виміряти результативність.

Досить перспективною також видається і модель оцінювання публічних організацій з точки зору інструментів (запропонована Р.Роузом, К.Худом,

удосконалена В.Дзюндзюком), якими вони керуються у своїй діяльності. А саме:

- переконаннях (ґрунтуються на контролі над інформацією та інформаційними потоками);
- фінансових засобах (в основному, бюджетних коштах);
- правилах, які регламентують діяльність;
- організаційних структурах.

Звичайно, найкращим варіантом є органічне поєднання всіх зазначених інструментів, однак на практиці країни західної демократії віддають перевагу фінансовим засобам та організаційним структурам (найлегше піддаються вимірюванню), в Японії ж переконанням та правилам. Дана модель не розмежовує оцінювання «ефективності послуг» та «ефективності діяльності» в цілому, оскільки перше досягається в процесі оптимального задіяння всіх зазначених інструментів. Однак, і не враховує досягнення «соціальних результатів», що є основною метою діяльності органів публічної влади.

Інший підхід обґрунтовано в працях В.Цветкова, де запропоновано застосовувати на практиці багатофакторну модель управління, впровадження якої надає змогу оцінювати ефективність публічного управління з урахуванням впливу політичних, організаційних, економічних, соціально-психологічних чинників кількісного і якісного спрямування. Зрозуміло, що в залежності від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні організацією, вимірюються різні показники. Оцінювати ефективність діяльності органів влади можна і шляхом задоволеності чи незадоволеності рівнем наданих послуг. А саме, застосовуючи факторно-категоріальну модель вимірювання рівня задоволеності потреб населення через опитування самих громадян.



Проблема оцінювання ефективності та результативності діяльності органів публічної влади, системи публічного управління в цілому полягає у складності встановлення однозначної залежності між конкретними результатами і підсумками роботи, які неможливо конкретно виразити, кількісно оцінити і охарактеризувати.

Таким чином, маємо різні підходи до оцінювання ефективності: з позицій методики оцінки ефективності капітальних вкладень; з позицій визначення кількісних оцінок – метод синтетичних показників; категоріальний підхід та з позицій визначення якісних оцінок; нормативний метод; метод побудови емпіричних формул; факторно-категоріальної моделі; застосування відповідних коефіцієнтів тощо державного управління та якості окремих його функцій.

Разом з тим, не дивлячись на розбіжності підходів вказаних науковців, ефективність діяльності державних організацій можливо проаналізувати лише за умови чіткого визначення:

- компетенції управлінця (особистості), органу;
- відповідних кваліфікаційних характеристик і ознаки;
- ступеню правомірності, законності рішень, що приймаються;

- реальності (об'єктивності) управлінських дій;
- ступеню зв'язків управління (органу) з громадськістю;
- рівня соціального престижу управління (органу);
- ступеню об'єктивності і потреби управлінської інформації;
- морально-ідеологічного впливу управлінської діяльності на громадськість, на зовнішнє середовище.

Оцінку діяльності установи, підприємства, органу, як і держави загалом, дають люди, групи, спільноти. В останньому випадку найточнішими є оцінки, отримані у процесі проведення загальнодержавних, загальнонаціональних соціологічних опитувань, досліджень, організації всенародних референдумів тощо. Тому загальнооціннісного, відправного характеру набуває такий чинник ефективності публічного управління як участь громадян в управлінні державними та місцевими справами.

Рівень довіри громадськості до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в ідеалі міг би бути показником ефективності функціонування системи публічного управління, однак на практиці він не завжди є визначальним. Щонайперше, це суб'єктивний і ситуативний фактор, по-друге, в нашій країні, як і в ряді інших, підчас спрацьовує традиційно вибір від противного – негативні оцінки об'єктивно визначають майбутні дії.

Вимоги щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів спонукають до визначення критеріїв та показників оцінювання ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Однак, критерії, які застосовуються при цьому не є формалізованими, офіційно ніким не встановлені, тому у кожному конкретному випадку при визначенні таких критеріїв повинен бути закладений більш глибокий зміст, ніж звичайна оцінка фінансового планування чи витрат за економічними проектами. Крім того, треба враховувати і той факт, що часові межі реалізації програм використання бюджетних коштів значно ширші, період наслідків їх впровадження більший, а отриманий ефект не завжди є матеріальним, тому дуже складно оцінити результат використання бюджетних коштів. Проблема проведення оцінювання ефективності полягає і в тому, що сформульовані цілі та очікувані результати багатьох програм також не містять чітких критеріїв та показників їхнього досягнення.

Для забезпечення мотивації органів виконавчої влади та окремих державних службовців у забезпеченні очікуваного результату найефективнішим способом, слід встановити залежність між трьома елементами управління:

- між цілями та завданнями структурного підрозділу, що мають бути формалізовані у вигляді показників результативності;
- між поточною роботою, тобто процедурами, що виконуються підрозділами та окремими державними службовцями (регламентація діяльності);
- між ресурсами всіх видів, що є в розпорядженні органу влади.

У зв'язку з цим виникають питання співвідношення колективної та індивідуальної діяльності (варто стимулювати структурний підрозділ в цілому

чи все-таки індивідуально кожного), впливу на систему стимулів, зв'язки бюджетування та ступінь досягнення результатів. Адже державні службовці дуже добре усвідомлюють, що сьогодні незалежно від того, які показники вони запланують і в якому вигляді представлять їх вищестоящому керівництву, це ніяким чином не позначиться на їхньому кар'єрному зростанні чи рівні матеріальної винагороди. Суто економічними критеріями (фінанси, час, люди тощо), які придатні для оцінки матеріального виробництва, вирішити проблему оцінки ефективності діяльності структурного підрозділу, і отримати чітку відповідь: чи виправдані понесені витрати на реалізацію програм, проектів, прийняття управлінських рішень, і врешті-решт, задоволення громадян від наданих послуг – неможливо.

На часі без розробки та запровадження технологій оцінювання (що надають діяльності усвідомленого, науково обґрунтованого характеру шляхом відповідної організованості, необхідної регламентації та ефективності) у всіх аспектах організації та функціонування публічного управління не є можливим упорядкувати управлінську діяльність та й систему публічного управління в цілому. Об'єктивне ускладнення і одночасне посилення впливу процесів публічного управління на життєдіяльність суспільства зумовлює необхідність якісно нового осмислення, оскільки раціональне й правильне застосування технологій та методик оцінювання здатне викликати глибокі перетворення всієї системи, забезпечуючи раціональність та ефективність діяльності.



В основу удосконалення системи оцінювання результативності та ефективності публічного управління мають бути покладені стратегічні індикатори реалізації «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і 25 ключових показників, за якими передбачено оцінювати хід виконання реформ та програм.

Методологічна засада: відсутність індикаторів оцінки ефективності та результативності діяльності органів публічної влади не надає змоги планувати бюджети всіх рівнів з врахуванням результативності витрат!!!!

Врахування впливу факторів, зовнішніх і внутрішньо організаційних, досконале опанування методик (містять детальну структурування та диференціацію критеріїв ефективності) в сукупності надає змогу обирати оптимальний у кожному окремому випадку варіант і коректно використовувати науковий потенціал, реально забезпечувати систематичність, послідовність процесу оцінювання та сприяючи раціональності та дієвості органів влади. А дотримання принципів об'єктивності, системності, диференціації, порівняння, процесності, комплексності та динамічності є запорукою успішності використання вказаних методик і моделей оцінювання.



Контрольні питання:

1. Надайте характеристику соціальної ефективності публічного управління.
2. В чому полягає зміст, сутність розуміння поняття «ефективність»? Якими є визначальні характеристики категорії?
3. Результативність публічного управління: поняття та складові.
4. Охарактеризуйте підходи до визначення критеріїв та показників ефективності і результативності управлінської діяльності.
5. Яким є призначення «індикаторів», «критеріїв», «показників», з якими безпосередньо пов'язаний процес оцінювання?
6. Відповідно до рівнів оцінювання результативності та ефективності публічного управління визначте основні критерії (ознаки) оцінювання.
7. Які основні процеси лежать в основі системи оцінювання ефективності?
8. У чому полягає підхід до оцінювання з точки зору ефективності?
9. У чому полягає підхід до оцінювання з точки зору результативності?
10. Технологія оцінювання результативності та ефективності публічно-управлінської діяльності
11. В чому полягає відмінність між оцінкою ефективності діяльності органів влади та ефективністю оцінки персоналу?
12. Охарактеризуйте модель «Внесок – продукт» та можливості її використання на практиці для проведення аналізу діяльності органів публічної влади.
13. Які індикатори та показники слід покласти в основу удосконалення системи оцінювання результативності та ефективності публічного управління?



Рекомендовані джерела:

1. Аудит адміністративної діяльності : Навчальний посібник / Л.Приходченко, А.Рачинський : За аг. ред. Л.Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 300 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 177–204.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1–2, 4–6. (Відповідні статті)
4. Маннінга Н. Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів [Електронний ресурс] / Н.Маннінга, Н.Парісона // Функціональний огляд, як аналітична методика оцінки

ефективності управлінської діяльності : тези доп. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academia.org.ua

5. Організаційне забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості органами публічної влади: складові ефективності / Л.Приходченко, І.Ткач // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління : серія «Державне управління». – 3 980). – 2018. – С. 45 – 55

6. Особливості застосування моніторингу та оцінювання в стратегічному плануванні / Л.Приходченко // Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід : Зб. матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару 05 червня 2014 року : Херсон. – Видавництво «ЛТ – Офіс», 2014. – С. 49 – 59

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. N 235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=235-2010-%EF>

8. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – С. 197 – 212 (Електронна Biblioteka. Моног._Навч.Посіб. Файл: Prihodchenko)

9. Приходченко Л.Л. Оцінка ефективності в системі державного управління: сутність та складові / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 37 – 40

10. Приходченко Л.Л. Функціональне обстеження як інструмент ефективного здійснення адміністративної реформи / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (45). – С. 122 – 126

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

12. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За загл. ред. Приходченко Л.Л. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 134 с.

13. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. – ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.134 – 208

§ 3.4 Модель багаторівневого управління регіональним розвитком



Ключові слова: публічне управління; модель публічного управління; багаторівневе управління; регіональний розвиток; модель

багаторівневого управління; модель багаторівневого управління регіональним розвитком; критерії оптимальності; управління регіональним розвитком.

План викладу:

1. Критерії оптимальності реформування системи публічного управління в ключі становлення моделі багаторівневого управління.
2. Вимоги до компонентів моделі публічного управління в процесі імплементації ключових аспектів багаторівневого врядування.
3. Сутність та складові моделі багаторівневого управління регіональним розвитком

Критерії оптимальності реформування системи публічного управління в ключі становлення моделі багаторівневого управління

Враховуючи складність процесу багаторівневого управління регіональним розвитком, неможливо здійснити перетворення у один етап, оскільки кардинальні перетворення повинні перебувати у гармонійному поєднанні з неформальною структурою системи багаторівневого управління регіональним розвитком, яка змінюється досить повільно. Саме тому кардинальні перетворення можуть її дестабілізувати або навіть дезорганізувати



Для виокремлення етапів перетворень необхідно визначити критерії оптимальності цього процесу:

- *результатом кожного з етапів має бути цілісний функціонально завершений комплекс заходів, перетворення в межах якого будуть становити автономну реформу, результати якої можна оцінити;*
- *кожен з етапів повинен слугувати базою для нарощування комплексу перетворень більш високого якісного рівня. Результати попередніх етапів мають бути спрямовані на досягнення реалізації цілей наступних етапів;*
- *на кожному наступному етапі реформування ефективні форми перетворень з попередніх етапів необхідно зберігати, регресивні – вилучати, доповнювати новими формами (методами, технологіями);*
- *для подолання зростаючої складності, дискоординації та інших дисфункцій, які породжуються диференціацією системи при переході до більш високих етапів розвитку необхідно систематично виділяти в ускладненій структурі групи однорідних чи тісно пов'язаних компонентів, створювати механізми їх координації;*
- *розвиток кожного нового етапу доречно здійснювати не фронтально, а шляхом випереджального просування лідерських*

підсистем, які володіють найвищим організаційним потенціалом освоєння прогресивних підходів і технологій.

Закцентуємо увагу на тому, що за роки незалежності, та власне розбудови сучасної системи БУРР, у поетапності реформування не дотримано майже жодного з окреслених критеріїв. Ще одним недоліком реформування у окресленому розумінні, є відмова від аналізу власного досвіду: досить часто ми спостерігаємо ситуацію, при якій усі попередні напрацювання апріорі визнаються негативними.

Відповідно до окреслених вище критеріїв конче необхідно виокремлювати, на основі аналізу, позитивні та негативні елементи, інакше неможливо винести певні уроки та власне уникнути в майбутньому повторення помилок минулого та виходу з «замкненого кола» початкового етапу перетворень.

Ще однією оптимізаційною вимогою є комплексність, в межах якої розкривається адитивний характер та синергетичний ефект від об'єднання зусиль компонентів БУРР та реалізації її ендогенного потенціалу.



Комплексність передбачає:

- *всебічність та взаємну скоординованість впливів на об'єкт управління: «проведення окремих навіть самих правильних заходів не дадуть належної віддачі, якщо вони ізольовані. Взяті поза системою, вони можуть суперечити один одному і не призвести до бажаного ефекту». Цей аспект чітко перегукується з фокусуванням дій та концентрацією ресурсів на вирішення певної проблеми;*
- *взаємодоповнюваність форм та динамізм способів дії системи, що передбачає поєднання найкращих вітчизняних та адаптивних зарубіжних практик реформування системи державного управління, опертих на її ендогенний потенціал. Саме таке поєднання дозволяє отримати синергетичний ефект від здійснюваних перетворень, а динамічність таких перетворень можуть забезпечити сталий розвиток регіону;*
- *взаємодоповнююче поєднання компонентів. Зазначений аспект найкраще діє в рамках структури суб'єкта, оскільки його специфіка найкраще розкривається щодо організаційної структури окремого функціонального підрозділу. Як зазначав О. Богданов, основоположник «загальної організаційної науки»: «досвідчений організатор намагається комбінувати людей так, щоб вони доповнювали один одного в інтересах справи, якщо потрібно, спрямовує саму підготовку, навчання кожного з них, тобто прямо викликає бажане їх розходження в бік додаткових зв'язків...». При цьому критерієм цілісності системи є взаємодоповнюваність її протилежних сторін.*

Ще однією вимогою є організаційна гнучкість системи БУРР, тобто можливість змінюватись відповідно до умов зовнішнього та внутрішнього середовища, змінювати функціональне призначення, відповідно до динамізму проміжних цілей тощо, для цього пріоритетним є розвиток таких якостей системи :

- гнучкість конструкції, тобто, можливість зміни структури без шкоди для наявної системи взаємозв'язків; спроможність зміни підсистем і способів їх функціонування при зміні умов зовнішнього середовища та в процесі розвитку самої системи;
- адаптивність суб'єкта управління до зміни умов функціонування та розвитку. Швидкість можливості здійснення трансформаційних перетворень як всередині суб'єкта, так і в перетворенні об'єкта є показником ефективного функціонування СДУ;
- мобільність самоорганізаційних реакцій системи на дисфункції будь-якої локалізації. Така властивість може бути досягнута шляхом формування в керуючій підсистемі та інших компонентах об'єкта ціннісних регуляторів самоналаштування на оптимальні режими функціонування.

Важливим також є забезпечення поліфункціональності організаційних підсистем, що означає можливість виконувати не одну, а кілька функцій без додаткових або з частковим доповненням ресурсних затрат.

Оптимізаційний ефект при цьому полягає в:

- скороченні елементів та процесів; зростанні економічності (зниження затрат на створення та функціонування певного структурного підрозділу);
- підвищенні надійності (за рахунок зниження кількості потенційних джерел збоїв та порушень).



Додатковими оптимізаційними ресурсами для системи слугує застосування таких прийомів:

- *самообслуговування, тобто виконання окрім основної функції певної підсистеми ще й додаткової – підтримка життєдіяльності власне самої підсистеми (по суті, адитивний потенціал інститутів громадянського суспільства, за умови залучення їх до вироблення, а пізніше і реалізації управлінських рішень: наприклад, благоустрій певної частини населеного пункту (можливо об'єкта обласного чи районного підпорядкування) можливо здійснити не лише за рахунок бюджетних коштів, а й з використанням додаткових можливостей тих, хто користуватиметься кінцевим результатом, тобто самих мешканців);*
- *актуалізації функцій, який передбачає розширення функціоналу за рахунок властивостей, які потенційно можуть стати функціями (коли мова йде про гнучку структуру, здатність швидко адаптуватися до змінних умов кожен структурний підрозділ органу влади, який має певне функціональне поле повинен чітко орієнтуватися на перспективне переформатування);*

- *функціоналізації дисфункцій: шляхом їх включення в якості додаткових функціональних ресурсів системи; за рахунок спрямування їх проти інших дисфункцій; шляхом їх посилення або послаблення до такого рівня, при якому вони набувають функціональний характер (яскравим прикладом є використання протесаної складової архетипу прямого народовладдя як конструктивного фактору переходу до владно-громадського діалогу та стимулювання активності громадян, особливо в частині громадського контролю).*

Зрештою ключовим в забезпеченні оптимальності трансформаційних перетворень системи БУРР є збалансування інтенсивності дій системи з її якісним потенціалом, що розкривається в виборі оптимальної міри інтенсивності функціонування і розвитку всієї системи публічного управління, який базується на положенні, що кожному компоненту системи притаманний оптимальний рівень інтенсивності функціонування, при якому ресурсні затрати на результат будуть мінімальними.

Особливого значення при цьому набуває процес цілепокладання: не співвідносність поставлених цілей реальним можливостям їх досягнення прирікає на поразку весь процес реформування. Також в рамках зазначеного принципу набуває особливої важливості проблема темпу трансформаційних перетворень, розвитку системи, справа в тому, що такий розвиток повинен бути синхронізований не лише з внутрішніми потребами, а й з вимогами зовнішнього середовища, при чому як значне відставання від інших, так і надмірний динамізм перетворень за певних умов є неоптимальними.

Зрештою, вихідними при визначенні оптимальності трансформаційних перетворень та окресленні відповідної траєкторії буде проблема спрямування реформ: від субстрату до концепту чи від концепту до субстрату

Так, за умови спрямування реформування від субстрату до концепту доречно використовувати математичний підхід до визначення оптимальності, прораховувати його для кожного окремого елемента підсистеми або заходу, при чому системно-діалектичний виступатиме допоміжним. За умови якщо переосмислення потребує складна система взаємозв'язків та концепт системи акцент зміщується в бік системно діалектичної оптимізації з вкрапленням математичних підходів.

Попри обґрунтування ряду вимог до визначення оптимальної траєкторії перетворень необхідно також підкреслити, що особливістю БУРР є соціальна спрямованість, а специфіка усіх перетворень полягає в пошуку шляхів забезпечення соціальної ефективності. Це актуалізує застосування системно-діалектичного підходу до оптимізації процесу БУРР та дозволяє окреслити узагальнений алгоритм трансформаційних перетворень.



Відповідно до якого необхідно:

- *визначити реальні суспільні потреби та інтереси, за допомогою включення механізму узгодження інтересів акумулювати їх в*

суспільно значущі цілі. Використовуючи принцип «ключової ланки» стратифікувати ці цілі. Відповідно до чого окреслити стратегічну траєкторію трансформаційних перетворень;

- *провести незалежний та неупереджений аналіз поточного стану системи регіонального управління, виявити найслабші підсистеми (компоненти), виокремити їх причини;*
- *чітко виділити в окресленій траєкторії пріоритетні вектори, з урахуванням наявних ресурсів визначити етапи реалізації реформування за цими векторами з урахуванням поетапної концентрації та поглиблення трансформаційних перетворень;*
- *виокремити (із застосуванням принципу «ключової ланки») додаткові джерела ресурсів, засоби реалізації перетворень. Закцентувати увагу на ендogenousному потенціалі системи, як визначальному джерелі забезпечення синергетичного ефекту перетворень;*
- *сконцентруватися на пошуку способів трансформації структури суб'єкта державного управління в гнучку динамічну структуру, яка здатна переорганізовуватися (можливо навіть з вкрапленням проектного спрямування) відповідно до зміни функціонального призначення;*
- *визначати (з огляду на необхідність забезпечення соціальної ефективності та наявного ресурсного потенціалу) оптимальні параметри кожної окремої підсистеми, на досягнення яких необхідно орієнтуватися на кожному етапі перетворень, при чому варто враховувати необхідність забезпечення комплексності та збалансованості, уникнення надмірного фокусування на одному з напрямків.*

Вимоги до компонентів моделі публічного управління в процесі імплементації ключових аспектів багаторівневого врядування

Щоб створити функціонально спроможну модель, державна влада має знати зміст регіональних інтересів та закласти в нього механізм регулювання цих інтересів. Зміст регіональних інтересів полягає в тому, що вони представляють собою залежність між необхідністю задоволення суспільних потреб і потреб певного регіону (території) і можливостями задоволення певних потреб шляхом спрямованої діяльності діючих у цьому регіоні суб'єктів регіонального управління.

З точки зору забезпечення загальнодержавних інтересів суттєво важливо, на задоволення яких потреб орієнтований регіональний інтерес. Чим більше задоволені потреби регіону, тим більше полегшуються можливості виконання державних планів і обов'язків, а відповідно і забезпечення загальнодержавних інтересів. Однак задоволення потреб регіону повинне мати обґрунтовану міру,

яка враховує особливості регіону і має виходити з об'єктивних потенційних можливостей певного регіону.

Стратегічні зміни, які необхідні для модернізації регіонального розвитку, мають бути інституціоналізовані в системі регіонального управління. Результатом інституціоналізації має стати безперервний інституційний простір формальних правил і норм, внаслідок чого формується «когерентність», тобто взаємопов'язаність і взаємозалежність інститутів. Когерентність інститутів підтримує єдність і стійкість моделі регіонального управління.



Основними елементами інституціональної системи, як складової цієї моделі на регіональному рівні є:

- *суб'єкти інституціональної взаємодії (державного регулювання, ринкового саморегулювання, громадської участі в управлінні);*
- *певні усталені норми соціальної поведінки суб'єктів регіонального управління – інституції та інститути, як їх організаційні форми (законодавчі акти та організаційні структури, наприклад: Державний фонд регіонального розвитку, Угоди щодо регіонального розвитку);*
- *інституціональна взаємодія (як по вертикалі: субординація, субсидіарність; так і по горизонталі: міжсекторне партнерство, державно-приватне партнерство, кластери);*
- *держава, як специфічний інститут – особлива форма організації суспільства;*
- *інституціональна інфраструктура;*
- *певні інституціональні блоки, що діють в окремих сферах суспільного життя (фінансова система, виробнича система, ЖКГ тощо).*

Домінантною особливістю ефективної моделі регіонального управління можна визначити інституціональну взаємодію, специфіка якої зв'язана як зі специфікою інституціональних форм, так і зі специфікою інституціональних функцій. Ця взаємодія відбувається як у статичі (взаємозв'язок інституціональних форм), так і в динаміці (взаємодія, що виникає в результаті виконання інститутом різних функцій; взаємодія різних інститутів, що спільно забезпечують загальну функцію; взаємодія, що виникає при виконанні суміжних функцій суміжними інститутами).

Таким чином, розбудова інституту регіонального управління передбачає врахування особливостей як ієрархічної – структурної, так і горизонтальної – функціональної взаємодії.

В рамках поточних трансформаційних перетворень можливо виокремити певні необхідні характеристики суб'єкта публічного управління:

- *диверсифікованість, забезпечення відповідності організаційної структури суб'єкта складності конструкту об'єкта;*

- адаптивність, здатність відображати динамічні зміни, які перманентно відбуваються у суспільстві;
- ресурсна збалансованість, врахування обмеженості ресурсів та тенденції до скорочення їх використання;
- чутливість, або навіть надчутливість, до суспільних вимог.

Щодо останньої вимоги, то саме дотримання її дозволяє забезпечити відносну керованість об'єкта, та підвищити рівень довіри до влади. «Ступінь керованості суспільним життям значною мірою залежить від взаємодії соціальних інтересів, узгодження національних інтересів із регіональними, місцевими та особистими. Відтак, демократизація системи публічного управління по суті, а не по формі, потребує системного проведення глибинних реформ, в основі яких взаємовплив на розвиток системи публічної влади органів державного управління, місцевого самоврядування та третього сектору (особливо самоорганізації населення). За такої умови інтереси держави органічно впливають із інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади, потреб регіонального розвитку і в контексті їх задоволення мають опиратися на них».



І.В. Пахтусова виокремлює чотири блоки функціональних критеріїв, за якими можна оцінювати сам суб'єкт:

- ***цілеспрямованість;***
- ***технології процесів управління;***
- ***структура суб'єкта;***
- ***кадрове забезпечення.***

Першим блоком є цілеспрямованість. Головною метою будь-якої системи є її самозбереження, однак в ній закладено певне протиріччя, так як з одного боку досягнення цієї мети передбачає збереження стану системи, а з іншого містить в собі потребу постійних перетворень, тобто самозбереження системи державного управління передбачає перманентний процес її реформування. Водночас, досягнення головної мети реалізується через проміжні цілі, досягнення яких, по суті, і є векторами реформування.

Як визначає М. Моїсеєв, особливістю соціальних систем є те, що цілі не можуть бути нав'язаними ззовні, виникаючи зсередини, вони походять від цілей окремих її елементів. Так, для системи публічного управління цілі, а отже, і вектори реформування, повинні походити від цілей об'єкту управління.

Враховуючи складність керованої підсистеми, варто підкреслити, що нею продукується значна кількість цілей, які формуються відповідно до інтересів тих чи інших груп, виникають безпосередньо в процесі життєдіяльності суспільства. Водночас неможливим є забезпечення реалізації усіх цілей одночасно, та не усі цілі, що виникли у суспільстві, повинні реалізовуватися на державному рівні. Опіраючись на зазначене можна виокремити дві вимоги до цілепокладання в системі публічного управління:

- об'єкт орієнтованість, визначення цілей системи відповідно до цілей її компонентів;
- здатність узгоджувати цілі, визначати їх пріоритетність.

Другим блоком є технології процесів управління. Е. Смирнов під управлінські технології розглядає як сукупності методів та процесів управління, а також наукового опису способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. Стосовно технологій процесів управління, то їх відбір та застосування залежать від специфіки об'єкту управління (його окремих компонентів) та від здатності суб'єкта підібрати необхідну технологію управління.

Напрямами удосконалення управлінських технологій публічного управління є:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм різного рівня;
- розроблення в межах державного апарату наукового обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;
- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.



Ключовими характеристиками відбору та реалізації технологій управління є:

- **організованість, регламентованість, наявність чіткого алгоритму їх застосування;**
- **орієнтованість на проблему, при відборі технологій ключовим є те, які недоліки необхідно усунути, які зміни впровадити;**
- **наукова обґрунтованість, опора на кращий досвід, на новітні наукові дослідження;**
- **диверсифікація застосування управлінських технологій;**
- **забезпечення зворотного зв'язку на усіх етапах застосування технологій;**
- **прозорість, зрозумілість суті та алгоритму дій керуючої підсистеми, можливість здійснення громадського нагляду та контролю.**

Відповідно до Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки недоліками керуючої підсистеми системи публічного управління є: відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження; невизначеність місії органів виконавчої влади; нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; часткове дублювання повноважень; неефективна організація діяльності окремих ЦОВВ; низький рівень координації роботи та взаємодії між ЦОВВ; недостатність аналітичного забезпечення реалізації державної політики; відсутність організаційної єдності та взаємозв'язку програмних і стратегічних

документів між собою та з іншими нормативно-правовими актами; низький рівень застосування сучасних управлінських технологій; недостатність впровадження інформаційних технологій в процес державного управління.



Сучасний стан вітчизняної системи публічного управління актуалізує набуття її інститутами нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала:

- *чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості;*
- *відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість та відкритість їх діяльності, процесу реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю;*
- *соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства.*

В сукупності з окресленим вище можна виокремити вимоги до суб'єкта публічного управління, дотримання яких здатне забезпечити спроможність чинити ефективні управлінські впливи:

- орієнтованість на потреби, інтереси об'єкта управління, опора на внутрішнє середовище;
- формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, яка здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління;
- кореляція між наявними цілями системи, відповідно до них функціями та організаційною структурою керуючої підсистеми;
- відповідність між розподілом функціонального навантаження та ресурсного забезпечення;
- первинність наявності функціонального призначення органу, відповідно до якого визначається місія, окреслюється коло повноважень, визначається ресурсне забезпечення;
- усунення паралелізму, дублювання повноважень;
- чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення;
- реалізація зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів;
- забезпечення наукового та аналітичного супроводу процесу управління;
- сприяння застосування інноваційних управлінських технологій;
- поширення впровадження інформаційних технологій.

Структуру суб'єкта публічного управління можна представити у трирівневому вигляді: органи влади (у найширшому розумінні), органи виконавчої влади, а також персональний склад (або кадрове забезпечення). Четвертий блок стосується саме останнього. Враховуючи, що в рамках нашого дослідження ми визначили безпосереднім суб'єктом публічного управління

органи виконавчої влади, вимоги саме для його кадрового забезпечення та основні недоліки його визначатимемо надалі.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління одним із найважливіших напрямків вдосконалення кадрового забезпечення є створення інституту лідерства. Особливим акцентом при цьому повинна бути саме національна самосвідомість, опора на широкі кола національної еліти. Аналізуючи історичний досвід становлення вітчизняної системи державного управління, можна зробити висновок, що національна еліта знаходиться на стадії формування, більше того на кожному з етапів історичного розвитку завершеного сформованого вигляду вона так і не набувала, у зв'язку з чим це є одним з найголовніших завдань трансформаційних перетворень у сфері реалізації кадрової політики.

Основні вимоги реформування та перетворення кадрової складової суб'єкта державного управління викладені у Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні.



У Стратегії прослідковуються такі групи вимог щодо вдосконалення кадрового забезпечення:

- **відбір, вступ та популяризація державної служби;**
- **перебування на службі, кар'єрне зростання;**
- **заохочення та персональна відповідальність;**
- **комунікативна складова;**
- **морально-етичні норми.**

Окрім уже запровадженого механізму відбору на основі прозорого конкурсу, проблемним досі залишається забезпечення необхідної кількості учасників такого відбору. На часі, лише відбір на керівні посади відбувається в умовах наявності значної кількості учасників, хоча рівень їх професіоналізму та наявних компетентостей не завжди є достатнім. Саме тому задля забезпечення якісного виконання вимог першої групи обов'язковою є також популяризація державної служби як виду зайнятості, яка може забезпечуватися засобами прямого впливу. Шляхом встановлення високого рівня оплати праці, соціальних гарантій та пільг, або ж засобами опосередкованого впливу, через формування свідомого громадянського суспільства, активного, яке прагнучиме до перебування на службі задля створення загального суспільного добробуту.

В частині перебування на службі та перспектив кар'єрного зростання особливий акцент варто зробити на професійній підготовці та навчанні кадрів. Саме ця складова за системного прояву дозволяє підвищувати якісний рівень кадрового забезпечення. Окрім традиційних навчальних заходів окрему увагу варто приділити обміну досвідом, з одного боку всередині самої системи, запозичуючи практики окремих регіонів, імплементуючи окремі їх аспекти в свою діяльність, з іншого боку за рахунок навчальних поїздок за кордон, адаптуючи іноземний досвід до наявних реалій.

Щодо групи вимог, які стосуються заохочення та персональної відповідальності, то тоді як механізми заохочення знайшли своє чітке відображення в фінансовому забезпеченні перебування на службі (встановленні гранично допустимих норм винагород, порядку преміювання тощо), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків повинна бути чітко та дієво регламентована (більшість таких норм можуть бути окреслені саме в рамках кодексів етичної поведінки).

На часі пріоритетними в структурі суб'єкта публічного управління залишаються субординаційні зв'язки. Їх значимість, особливо в частині кадрової складової є визначальною, однак, для якісної взаємодії необхідно включення одночасно всіх трьох типів взаємозв'язків, як субординаційного, так координаційного та реординаційного. До комунікативної складової також відносять відкритість до взаємодії з громадськістю, здатність забезпечувати зворотний зв'язок та враховувати його впливи.

Стосовно останньої групи вимог, а саме морально-етичної, зазначимо, що найбільшу увагу приділено антикорупційній складовій. Боротьба з корупцією є досить важливою, однак, окрім прямої боротьби з корупційними проявами шляхом впровадження суворіших норм покарання за подібні правопорушення можливим є також створення умов, за яких такі прояви будуть важко здійсненними. Так, необхідно максимально скоротити можливість включення особистісних факторів в рамках службової діяльності, шляхом встановлення прозорих процедур, чітко обмежених хронологічно. В цьому аспекті також значно покращити ситуацію може впровадження інформаційних технологій.

Суб'єкти багаторівневого управління перебувають у тісному взаємозв'язку з об'єктом: починаючи від визначення цілей, через обумовлення функцій та структур, закінчуючи корегуючими впливами у вигляді зворотних зв'язків та оцінюванням дій керуючої підсистеми.

Сутність та складові моделі багаторівневого управління регіональним розвитком

Модель багаторівневого управління регіональним розвитком з елементами європейського концепту об'єднаного врядування (Рис. 3), включатиме наступні рівні: місцевий, районний, регіональний (обласний) та національний. На кожному з них визначається своє коло суб'єктів, які включаються в процес регіонального розвитку, справляючи на вирішення наявних проблем різний вплив. Однак, при цьому слід враховувати те, що якісна взаємодія передбачає необхідність включення одночасно всіх трьох типів взаємозв'язків, як субординаційного, так координаційного та реординаційного.

Характеризуючи розвиток суспільств (населення) окремих країн Д. Норт визначає певну парадоксальність, яка полягає в тому, що попри всі процеси, які протікають у сучасному світі замість зближення спостерігається зростання відмінностей (диференціація) між суспільствами різних країн за релігійними, етнічними, культурними, політичними, економічними критеріями, поглиблюється розрив між багатими та бідними, розвиненими та

слаборозвиненими. Водночас рівень розвитку суспільства не знаходиться в прямопропорційному співвідношенні з матеріальним благополуччям.

Причину такої диференціації можна вбачати в відмінності між інститутами та організаціями, їх взаємодії, яка визначає траєкторію інституційних змін. За функціональним призначенням інститути виконують функцію формування суспільних можливостей, їх культивуації та агрегації, тоді як організації призначені для найкращого використання наявних можливостей та ресурсів.

Інакше кажучи, інститути – складові об'єкту багаторівневого управління, по суті це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Однак, певним чином сюди також можна віднести і інститути, які водночас є елементами суб'єкта управління.

По суті, в неможливості чіткого розмежування і полягає складний системний характер суб'єктно-об'єктних відносин. Організації ж це органи управління, які здійснюють керуючий, спрямовуючий та перетворюючий впливи. Взаємодіючи між собою вони перетворюють один одного.

Так, високорозвинене, свідоме, патріотично налаштоване громадянське суспільство дозволить забезпечити систему публічного управління:

- додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними);
- сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію;
- уникненням можливостей корупційних проявів;
- можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Відповідно до норм чинного законодавства до інститутів громадянського суспільства належать громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації. Саме ці інститути виступають посередниками між суспільством та органами публічного управління. Керуюча підсистема повинна створювати умови для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та для спрямування цього розвитку у потрібному напрямку. Водночас об'єкт управління створює свої умови для розвитку керуючої підсистеми, при чому за умови синхронізації цих направляючих впливів та раціонального використання прихованого в них потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Зокрема, наявність взаємоповаги, взаємо визнання у взаємодії суб'єктів регіонального розвитку є запорукою прозорого розподілу ресурсів та відповідальності. Ефективність системи контролю забезпечується громадською участю, доповнюється формуванням раціонального інформаційного потоку, що в свою чергу, супроводжується мобільністю кадрів.

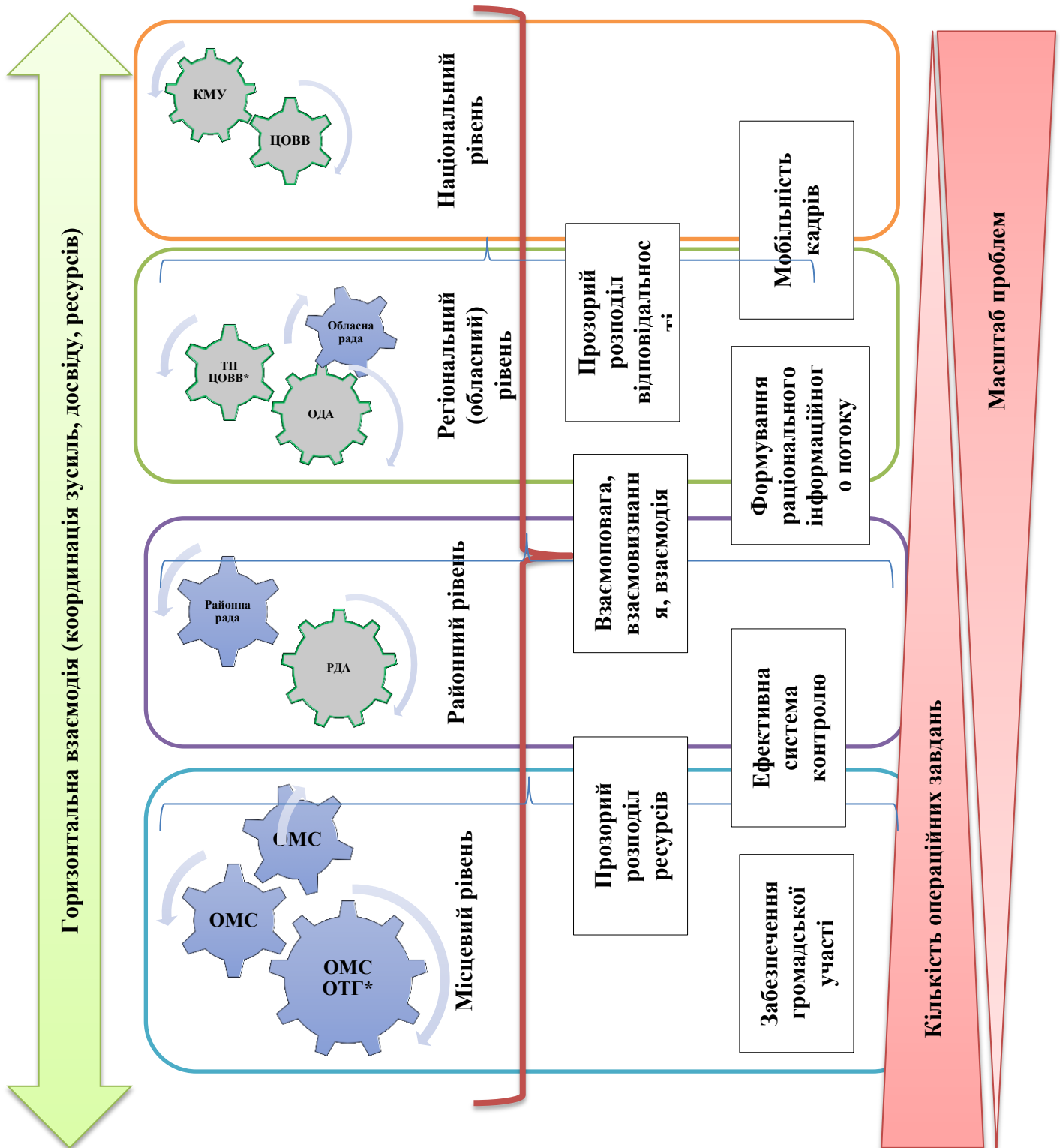


Рис. 3. Модель багаторівневого управління регіональним розвитком з елементами європейського концепту об'єднаного врядування

Д. Норт визначив, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до забезпечення благополуччя, так само високоорганізований суб'єкт публічного управління окремо також не може забезпечити ні економічного зростання, ні суспільного добробуту. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна

досягти синергетичного ефекту від процесу управління регіональним розвитком.



Тому важливим є:

- *врахування наявних історичних особливостей, традицій, сформованих архетипів та неформальних інститутів суспільства;*
- *активної двосторонньої співпраці з інститутами громадянського суспільства;*
- *наявності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади;*
- *широкого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;*
- *забезпечення рівного доступу для громадських організацій до державної фінансової підтримки.*

Події останніх років, суспільне ставлення до них дозволяють зробити висновок про наявність в Україні сформованого на достатньому рівні громадянського суспільства, але щодо взаємодії з органами публічного управління воно все ще залишається «суспільством в собі». Громадськість не завжди та неактивно долучається до процесу вироблення та реалізації політики, а рівень довіри та віри в реальність таких впливів є стабільно низькою. Такий стан суспільства актуалізує потребу з боку керуючої підсистеми встановити обов'язковість такої участі, тобто створити передумови для неї.

Також зазначимо, що зміна нормативно-правового забезпечення, регламентування будь-якого процесу суб'єктом є можливою, та здійснюється досить швидко, щодо змін інституційного конструкту суспільства (особливо неформальної складової) формуються за досить тривалі періоди, але саме останні формують індивідуальну поведінку та криють в собі додатковий потенціал системи управління регіональним розвитком. Звідси і суперечливий характер реалізації кардинального реформування та варіативність його результатів.



В контексті модернізації публічної влади в Україні механізми багаторівневого управління регіональним розвитком обумовлюються складним системним характером суб'єктно-об'єктних відносин, наслідком яких стають перетворення в системі публічного управління: забезпеченість додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними); сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію; уникненням можливостей корупційних проявів; можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг тощо. Взаємодія керуючої та керованої підсистем проявляється в синхронізації направляючих впливів, оскільки скоординованість дій та раціональне використання

прихованого потенціалу надає змогу досягати максимальних результатів.

Це знайшло відображення в запропонованій моделі багаторівневого управління регіональним розвитком з елементами європейського концепту об'єднаного врядування. Наявність взаємоповаги, взаємо визнання у взаємодії суб'єктів регіонального розвитку є запорукою прозорого розподілу ресурсів та відповідальності. Ефективність системи контролю забезпечується громадською участю, доповнюється формуванням раціонального інформаційного потоку, що в свою чергу, супроводжується мобільністю кадрів. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна досягти синергетичного ефекту від процесу управління регіональним розвитком.



Контрольні питання:

1. Які існують критерії для здійснення перетворень в системі публічного управління?
2. Чому гнучкість та адаптивність є важливими характеристиками суб'єкта управління у сучасних умовах?
3. В чому полягає сутність поетапного реформування?
4. Наведіть аргументи на користь поступового та радикального переформатування системи публічного управління?
5. Чому модель багаторівневого управління регіональним розвитком є оптимальною для України? Чи погоджуєтесь Ви з цим твердженням? Аргументуйте відповідь.
6. Назвіть ключові складові моделі багаторівневого управління регіональним розвитком.
7. В чому відмінність європейського концепту багаторівневого управління від вітчизняних реалій?
8. Чому в сучасних умовах надважливу роль відіграє участь громадськості?
9. Які типи взаємозв'язків в системі багаторівневого управління є ключовими?
10. Охарактеризуйте співвідношення субординації, координації та реординації у вітчизняній системі публічного управління. Який тип взаємозв'язків, на Ваш погляд має стати пріоритетним у ході реформування?



Рекомендовані джерела:

1. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

2. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2-х кн.: Кн. 1. / отв. ред. Л. И. Абалкин / Отд-ние экономики АН СССР. – Ин-т экономики АН СССР. – Москва: Экономика, 1989. – 304 с.
3. Винограй Э.Г. Общая теория организации и системно-организационный подход / Э.Г. Винограй. – Томск: Изд-во ТГУ, 1989. – 236 с.
4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / ред.: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній, Т. П. Крушельницька. 689 с.
6. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера / Н.Н. Моисеев. – Москва: Молодая гвардия, 1990. – 351 с.
7. Норт Д. К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д.К. Норт. – Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180с.
8. Пахтусова І.В. Оцінка рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / І.В. Пахтусова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2007mart/2_pahtus.htm
9. Паянова Л. В., Стрижакова А. Ю. Тенденції репоналізації в країнах ЄС як фактор модернізації державної регіональної політики України / Л. В. Паянова, А. Ю. Стрижакова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во «Магістр», 2015. – № 1 (44). – С. 342-349.
10. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.
11. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/para9#n9>
12. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук та ін. – Київ : НІСД, 2012. – 96 с.
13. Смирнов Э. А. Управленческие технологии как объект функционального аудита / Э. А. Смирнов // Менеджмент в России и за рубежом. – Москва, 1998. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/10.shtml>

РОЗДІЛ 4.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНИХ УМОВ

Мета – ознайомлення з найкращими світовими практиками реформування публічного управління, виокремлення ключових формфакторів успіху реформ та усвідомлення необхідності адаптації та практичного застосування досвіду зарубіжних країн в діяльність органів публічної влади як національного так і місцевого рівнів.

Навчальні цілі:

- формування системи знань щодо європейської системи адміністративних цінностей і стандартів, практик кращого зарубіжного досвіду організації публічної влади й управління, багаторівневого врядування та їх значення для сьогодення;
- удосконалення знань щодо світової і вітчизняної державно-управлінської думки, про витоки та еволюцію української сучасних філософських та теоретичних засад публічного управління;
- формування навичок застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі проведення політичної, адміністративно-територіальної, інституційних реформ, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання;
- набуття вміння узагальнювати та упроваджувати вітчизняний і зарубіжний досвід, враховувати історичні уроки з метою прискорення процесу становлення в Україні системи демократичного врядування, її наближення до європейських стандартів.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з теорії та практики публічного управління. А саме, мати:

- вміння аналізувати результативність зарубіжних моделей управління та оцінювання організаційного та управлінського контекстів їх адаптації до вітчизняних умов;
- навички врахування при вирішенні проблем публічного сектору кращих світових практик, ціннісних та історичних контекстів, розуміння соціальної відповідальності за результати прийняття стратегічних рішень.

§ 4.1. Адміністративні реформи системи державного управління



Ключові слова: адміністративна реформа, адміністративно-територіальна реформа, політична система, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічне управління, регіональне управління, децентралізація, європеїзація, демократизація, стратегії, приватизація, дебюрократизація, реорганізація, професійна державна служба, державний менеджмент, приватний сектор, якість послуг.

План викладу:

1. Адміністративні реформи ХХ століття: причини, основні типи, напрями
2. Децентралізація державного управління як основний лейтмотив адміністративного реформування Франції
3. Досвід адміністративної реформи Польської Народної Республіки

Адміністративні реформи ХХ століття: причини, основні типи, напрями

За останні декілька десятиріч більшість західних демократій у різних формах вдавалися до спроб реформування управлінських систем. Цей процес характеризувався реформаторською діяльністю та різним за характером змін і наслідків трансформуванням публічного адміністрування. Адміністративно-політичні, адміністративно-територіальні, адміністративні, політичні, інституційні реформи постають на порядку денному більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи, США, Нової Зеландії та ряду інших країн. Зокрема, за оцінками різних спеціалістів, наприклад, у США протягом ХХ століття здійснили понад пів сотні заходів адміністративного реформування.

Насамперед всього маємо конкретизувати поняття «адміністративно-територіальна реформа», до якої включають два відносно самостійних, але тісно взаємопов'язаних компоненти, а саме: перетворення адміністративно-територіального устрою (територіальна реформа) і територіальної організації влади в державі (адміністративна реформа на територіальному рівні). Справа в тому, що зміни адміністративно-територіального устрою самі по собі нездатні привести до кардинальних зрушень у функціонуванні системи органів державної влади, тому важливою є комплексність територіального, адміністративного, функціонального, бюджетного, фіскального реформування тощо. Тобто, по-суті мова про забезпечення гармонійного розвитку суспільства, підвищення якості життя громадян у кожному населеному пункті.

Адміністративно-територіальна реформа є територіальною складовою адміністративної реформи, якщо останню розуміти (в широкому тлумаченні) як реформу публічної адміністрації. Адже її загальними напрямками є: перетворення системи органів виконавчої влади на територіальному рівні, системи органів місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою; перерозподіл функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого

самоврядування різного територіального рівня; удосконалення кадрового забезпечення зазначених органів; зміцнення матеріально-фінансової бази і правових засад діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на радикальну перебудову органів виконавчої влади і запровадження ефективніших форм і методів їхньої діяльності. Варто зазначити, що суттєва частка всього, що пов'язане з адміністративною реформою, має ситуативний характер, оскільки здебільшого залежить від конституційного ладу та чинного законодавства, яким у своїй діяльності керуються органи публічної влади. Відтак, адміністративні реформи розрізняють за масштабами, глибиною, характером і цілями, а їхні результати багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних чинників, стратегії і методів дії урядів. Тому розв'язуючи проблемні питання адміністративного реформування більшість країн обирали свій, відмінний шлях, формуючи стратегії в залежності від часу та особливих умов, ефективність же реформування значною мірою залежить від організаційної структури державного управління.

При цьому загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення ієрархічного впливу центральної влади.



Адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, що здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Адміністративні реформи 30-30-х років виникають внаслідок: загострення протиріч між приватною користю і суспільною потребою, посилення ролі держави в економіці та збільшення кількості соціальних функцій.

Адміністративні реформи 80-90-х років зумовлюються: «перегрівом» держави від величезного числа взятих на себе завдань і функцій; дефіцитом бюджету, пов'язаний із непомірними витратами на соціальні програми; зростанням невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їхнього розподілу.

Перша хвиля адміністративних реформ припадає на 20-30-і роки, коли в суспільстві відбувається загострення протиріч між приватною користю і суспільною потребою. Держава була змушена підсилити свою роль в економіці і взяти на себе виконання багатьох соціальних функцій. Необхідною умовою для цього було створення професійної державної служби і зміцнення всіх державних структур.

Друга хвиля адміністративних реформ припадає на початок 80-90-х років. Вона була обумовлена «перегрівом» держави від величезного числа взятих на себе завдань і функцій, які постійно доповнюються новими проблемами, вирішити які вона виявилася не в змозі. Це призводило до відчуженості влади,

посилення недовіри до неї різних соціальних верств. Тобто одна з *основних причин адміністративних перетворень*, що розгорнулися в кінці ХХ ст., полягала в непомірному збільшенні витрат держави. Чимало країн тривалий час не можуть позбутися дефіциту державного бюджету, що негативно впливає на економічний розвиток. І в значній мірі цей дефіцит пов'язаний із великими витратами на різноманітні соціальні програми. Одночасно спостерігається ріст невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їхнього розподілу. Ці проблеми актуалізуються:

- високим динамізмом і демократизацією суспільних процесів;
- зростанням впливу на їх перебіг культурного чинника;
- бурхливим розвитком інформатики і телекомунікації.

Намагаючись розв'язати ці проблеми, *уряди концентрують зусилля* на таких напрямках:

- *підвищення ефективності роботи держапарату*: розробляється і запроваджується концепція «нового державного управління», яка заснована на заміні бюрократичної машини *гнучкими автономними організаційними структурами*, що несуть відповідальність за якість товарів і послуг;
- *розвиток партнерських відносин між державним і приватним секторами*, громадами і більш чіткий поділ їхньої відповідальності за вирішення назрілих проблем;
- *налагодження багатосторонніх зв'язків між державою і різними сегментами громадянського суспільства*, залучення населення до управління суспільними справами.

При цьому відбувається подальше більш поглиблене усвідомлення науковців і практиків стосовно потреби в *гуманізації* державного управління.

Якщо відволіктися від другорядних деталей, то можна виділити два типи адміністративних реформ, що проводяться в даний час.



Зміна ролі держави, її завдань, обумовлена динамікою суспільних процесів, визначає сутність адміністративних реформ. Їх типи:

- ***перший – реформи, що проводяться одночасно зі зміною політичної системи;***
- ***другий тип – реформи, здійснювані в рамках стабільної політичної системи.***

Перший – реформи, проведені одночасно зі *зміною політичної системи*, є характерними для всіх колишніх соціалістичних країн. Вони є наслідком зміни суспільного ладу, що потребує створення нової системи державного управління, адекватної економічним і соціальним відносинам. Відбуваються зміни всіх характеристик систем державного управління – структурних, структурно-функціональних, функціонально-культурних, які охоплюють соціально-економічну, політичну й адміністративну систему держави.

Постають завдання широкого розвитку ринково орієнтованих механізмів управління, поглиблення організаційної та просторової децентралізації

управління та надання послуг, підвищення якості послуг, орієнтації при наданні послуг на потреби споживачів.

Реформи такого типу проводяться у всіх колишніх соціалістичних країнах (Польща, Угорщина, Чехія, Україна, Росія й ін.) і включають розробку законодавства, реорганізацію держапарату, формування державної служби, розвиток місцевого самоврядування і т. ін.

Другий – реформи, здійснювані в рамках *стабільної політичної системи*. Вони спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин, що не пов'язано з фундаментальними змінами в державному устрої. Зміни відбуваються поступово та послідовно (з координацією стратегії реформування залежно від проміжних результатів). Як правило, вони суттєво не змінюють основних характеристик систем державного управління. Такі реформи характерні для більшості розвинутих країн з ринковою економікою. Зокрема, в одних країнах уряди йдуть на глибокі перетворення (Великобританія, Нова Зеландія, Франція), в інших – обмежуються окремими заходами щодо удосконалення роботи держапарату.

Разом з тим, вказані типи реформ, як переконливо свідчить практичний досвід, досить часто здійснюються *під тиском європеїзації*. В основному вони концентруються на питаннях ефективності прийняття урядових рішень та послідовності політик, що реалізуються. В межах цієї проблематики перебувають питання координації політики європейської інтеграції. В опублікованих у 1997 р. Avis Європейська Комісія загалом позитивно оцінила інституційні структури, відповідальні за інтеграційну політику, та їх здатність до дієвого функціонування. Відбувається це, передусім через те, що в діяльності органів публічної влади дотримуються певні принципи, прийняті в усіх країнах-кандидатах (зрештою, під значним впливом програм технічної допомоги, реалізованих у рамках PHARE). До них належать:

- створення єдиного центру розробки, реалізації та координації політики європейської інтеграції; забезпечення досить високого політичного статусу координаційних органів (зазвичай вони очолюються прем'єр-міністром);
- забезпечення висококваліфікованих кадрів для обслуговування координаційних органів у сфері європейської інтеграції;
- створення в кожному міністерстві та центральному органі організаційних підрозділів, відповідальних за питання європейської інтеграції та співпрацю з координаційним органом;
- створення баз даних на тему *acquis* і систем доступу до європейської інформації;
- реалізація механізмів наближення національного законодавства до права Співтовариств (особливо до законодавства, що розробляється);
- започаткування доступних широкому загалу навчальних програм для державних службовців у сфері європейської інтеграції.

Попри різноманіття систем державного управління, успішна державна політика проведення реформ базується на таких універсальних чинниках і принципах.



Універсальні чинники та принципи:

- *наявність лідера;*
- *усвідомлення необхідності змін та створення системи управління реформаторськими змінами;*
- *наявність команди реформаторів і високопрофесійних державних менеджерів, які вірять у реформи і хочуть досягти якісних результатів;*
- *високопрофесійний державний менеджмент;*
- *стратегічна орієнтація у поєднанні із зосередженістю на короткострокових результатах;*
- *наявність стратегії взаємодії і взаємовідносин держави й суспільства.*

Конкретизуємо їх. Так:

- *наявність лідера:* кожна нація потребує свого лідера й провідника, який відкриє перед народом перспективи майбутнього, що «прописуються» у свідомості і серцях людей, переконуючи їх у необхідності змін;
- *усвідомлення необхідності змін та створення системи управління реформаторськими змінами:* залежність від спонтанних соціально-економічних змін та управління такими змінами – це два полярних адміністративних типи світогляду та адміністративної поведінки – конформістський та нонконформістський, пасивний та активний (акцент на управлінні змінами, а не залежності від змін, це стрижневий орієнтир для ефективного реформування системи державного управління);
- *наявність команди реформаторів і високопрофесійних державних менеджерів, які вірять у реформи і хочуть досягти якісних результатів:* сила і можливості політика, який діє самостійно – це не формула успішних реформаторських перетворень. Злагоджена урядова коаліція та активне залучення лідерів громадської думки з приватного сектору й громадянського суспільства є життєво важливими чинниками успішності проведення реформ в усіх країнах;
- *високопрофесійний державний менеджмент* (наявність «генерала», який відповідатиме за результати реалізації стратегії реформ): якісне проведення реформ потребує наявності високопрофесійного політичного й державного менеджера, який управлятиме змінами адміністративних процесів, забезпечуватиме координацію адміністрування й практичної реалізації програми комплексних реформаторських змін у функціонуванні і взаємодії державного, приватного і громадського секторів;
- *стратегічна орієнтація у поєднанні із зосередженістю на короткострокових результатах:* скептицизм громадян, які очікують реальну користь та конкретні результати долається отриманням короткострокових результатів, що надає змогу зберігати соціальну підтримку й довіру, темпи реформ, послідовність у досягненні реальних змін;

- наявність стратегії взаємодії і взаємовідносин держави й суспільства потребує встановлення і постійної підтримки взаємозв'язків і взаємодії між усіма необхідними ресурсами й чинниками.

Прискіплива увага до універсальних принципів та чинників реформування системи державного чи публічного управління викликана тим, що реформатори в кожній країні можуть легко потрапити в закономірну адміністративну пастку: зосередити надмірну увагу на одних чинниках і при цьому недооцінити й випустити з поля зору інші, не менш важливі. Наприклад, якщо йдеться про приватизацію великих державних і комунальних підприємств, буде, вочевидь, недостатнім просто продати активи за найвищу запропоновану ціну. Реформатори й державні менеджери повинні докласти всіх зусиль для того, щоб у кожному випадку приватизації пояснити громадськості всі соціальні й економічні вигоди від таких дій та заручитися соціальною підтримкою (здійснення роз'яснювальної функції!). При цьому постійна орієнтація на взаємодію з громадськістю як важливий елемент управління надаватиме можливість державним менеджерам своєчасно виявляти й виправляти помилки й прорахунки, допущені під час розробки й реалізації політики реформ.



Англійський вчений В. Рант виділив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи:

- *дерегуляція, децентралізація, дебіюрократизація, приватизація, що пов'язані зі скороченням штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центральних органів державної влади;*
- *реорганізація структури державного управління (наприклад, створення міністерств для розв'язання нових внутрішніх і міжнародних завдань);*
- *вдосконалення управління державним сектором, зокрема, через зменшення неузгодженості дій, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів;*
- *перетворення державного сектору на більш зручний для споживачів у напрямі посилення його відкритості, публічності, підзвітності, здатності реагувати на потреби громадян;*
- *вдосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення ресурсних можливостей, шляхом реформування процесів складання бюджету, планування і оцінювання державних програм;*
- *зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема через впровадження контрактів з ними;*
- *демократизація державного сектору, наприклад, через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби.*

Один з найпопулярніших заходів, проведених у більшості країн світу, є *децентралізація* державного управління. Вона реалізується в кількох формах, зокрема, як:

- делегування окремих повноважень (функцій) на більш низький рівень управління при збереженні централізованої влади (деконцентрація);
- створення автономних структур (комун, громад, муніципалітетів), що володіють власними ресурсами для виконання покладених на них завдань (розвиток місцевого самоврядування).

У результаті створюються більш сприятливі умови для поліпшення обслуговування населення і підвищення ефективності прийнятих рішень. Неодмінними вимогами при децентралізації є *фінансова самостійність і відповідальність*.

Стосовно *приватизації*, то у широкому сенсі вона означає дії по зниженню ролі уряду і відповідно зростанню значення приватного сектора в управлінні або володінні власністю. Тобто, включає передачу державної власності в приватне володіння та укладання контрактів з приватними організаціями на надання послуг на конкурентних умовах. Створюються альтернативні можливості для одержання громадянами послуг та ін. Це стало основною стратегією в розвинутих країнах, де держава контролює незначну частину власності.

Разом з тим, у ході приватизації виникають, зокрема, такі дві серйозні проблеми:

- зростання масштабів корупції (питання дискусійне);
- скорочення обсягів послуг для найбідніших верств населення.

Удосконалення організаційних структур і діяльності органів державного управління спонукає до реорганізації організаційної структури державного управління, створення центральних органів влади для розв'язання нових внутрішніх і міжнародних завдань (наприклад, пов'язаних з проблемами довкілля, євроінтеграції ін.). Досвід роботи урядів багатьох країн підтвердив нову тенденцію в державному управлінні, а саме заміну вертикальних адміністративних структур на *горизонтальну мережу автономних державних організацій*, що виконують конкретні визначені задачі. При цьому створюються нові механізми, зокрема такі, як *контрактне управління, внутрішній і зовнішній аудит*, ін.

Таким чином, на практиці відбувається подальше розмежування:

- *функції формування політики*, що концентрується в руках декількох головних міністерств;
- і *функції проведення політики*, що покладається на різноманітні автономні державні агентства.

У роботу державного сектору усе ширше впроваджуються механізми ринкових відносин і методи менеджменту, які використовуються в приватних компаніях. У Новій Зеландії, наприклад, вирішено було реорганізувати міністерства і відокремити політичні і дорадчі функції від адміністративних і оперативних. У Великобританії й Австралії пішли на створення автономних

агентств, наділених тільки виконавчими функціями. Ці агентства мають чітко визначені задачі, критерії виконання роботи і необхідні ресурси. В Португалії, зокрема, було розроблено «Кодекс адміністративних процедур» з метою раціоналізації і стандартизації роботи державних організацій та залучення населення до процесу прийняття рішень. При цьому влада була зобов'язана роз'яснити непопулярні рішення. В змістовному плані увага приділяється поліпшенню управління державними фінансами, розширенню практики закупівель.

Стосовно *перетворення державного сектора на більш зручний для споживачів*, то це супроводжувалося впровадженням низки заходів, спрямованих на посилення відкритості, публічності, підзвітності, здатності реагувати на потреби громадян органів державної влади. А також поліпшення якості послуг, що надаються державними службовцями, громадянам під девізом: *«Створити структури, орієнтовані на споживачів!»* Тобто, було спрощено процедуру надання послуг, створено єдині обслуговуючі центри, що у поєднанні з чітким визначенням відповідальних осіб, надавало можливість вибору, наприклад, якості та ціни.

Поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів було одним із магістральних напрямів реформи в таких країнах, як *Великобританія* («Хартія громадян»), *Італія* («Хартія державних служб»), *Бельгія* («Хартія клієнтів»), ін. З метою поліпшення якості державних послуг і механізму їх розподілу вводяться стандарти обслуговування, громадяни одержують можливість впливати на рішення органів влади, а уряд гарантує «прозорість» своєї діяльності, відкритість інформації і т.д.



Прийнята у Великобританії в 1991р. «Хартія громадян», включає шість принципів, що покладені в основу вдосконалення діяльності державних структур:

- **стандарти обслуговування;**
- **інформація і відкритість;**
- **можливості вибору і отримання консультації;**
- **чесність і корисність;**
- **економія засобів;**
- **можливість оскарження неправильних дій.**

Ці принципи широко пропагуються в державах, що входять до складу Європейського Союзу.

Стосовно *зміни традиційного правового статусу державних службовців*, то вона передбачає: введення різних кваліфікаційних і тарифних сіток, індексацій, нормативів проходження служби, положень про статус, ін. Наприклад, через впровадження терміну дії їх повноважень та укладання контрактів з ними, в яких прописані умови, виконання яких визначають ефективність роботи чиновника та є одним з основних факторів їх продовження.



Реформування державної служби охоплює:

- **систему оплати праці і стимулювання держслужбовців;**
- **систему навчання, підвищення кваліфікації і розвитку персоналу;**
- **методи відбору і наймання працівників;**
- **форми атестації й оцінки виконання обов'язків;**
- **пенсійну політику;**
- **політику рівних можливостей для жінок і національних меншин, тощо;**
- **формування служби вищих чиновників.**

Загальновідомо, що персонал є ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей державної політики і забезпечення якісних послуг. Тому особлива увага надається розробці показників виконання обов'язків службовцями і керівниками. Наприклад, у Данії введені нові стандарти для персоналу державних установ, що визначають:

- задачі і результати,
- планові завдання і цілі,
- фахову підготовку,
- управлінську поведінку,
- стан трудових і соціальних відносин.

В умовах відходу від старих бюрократичних правил і норм усе більш гостро постає питання *про нову етику державної служби*, що спирається на такі фундаментальні принципи, як: відповідальність, підзвітність, відкритість, чесність. Відтак, політика *рівних можливостей* (а не прав!) для жінок і національних меншин – набуває важливого значення.

Варто зробити застереження стосовно надмірного втручання політичних сил в процеси публічного управління та його реформування. Зокрема, на ньому наполягають зарубіжні фахівці.



Розширення політичних (партійних) призначень на значну кількість управлінських посад вищого і середнього рівня управління «у поєднанні з поглибленням тенденцій відсторонення й ігнорування професійних фахівців ... означає безглузде тринькання критичних ресурсів під маскою ефективного менеджменту. Політична заангажованість не спроможна замінити управлінські здібності та знання з розробки державної політики у чиновників, що призначаються» (П. Інгрихем).

Таким чином, у різних державах модернізація державного апарату має свої характерні особливості, але можна виявити ряд загальних принципів:

- розмежування функцій формування і проведення політики і їх розподіл між різними органами влади;
- заміна вертикальних адміністративних структур на горизонтальну мережу автономних державних організацій, що виконують конкретно визначені задачі;

- зміна статусу державних службовців через введення різних кваліфікаційних і тарифних сіток, індексацій, нормативів проходження служби, введення положень про статус та інше;
- поліпшення якості послуг, що надаються державними службовцями (спрощення процедур, створення єдиних обслуговуючих центрів, чітке визначення відповідальних осіб, можливість вибору та інше).

Трансформація та модернізація системи державного управління спрямовані на підвищення ефективності роботи державних структур, посилення їх відповідальності за надання якісних послуг населенню.

Адміністративні перетворення, що охопили більшість країн світу, є відображенням глобальної тенденції по переосмисленню природи і ролі держави в житті суспільства на сучасному етапі. Хоча причини й умови початку реформ у багатьох країнах різні, у цілому обрана стратегія й основні напрямки збігаються.

Децентралізація державного управління як основний лейтмотив адміністративного реформування Франції

Конкретизуємо окремі напрями з числа основних на прикладі Франції, яка є унітарною і має подібні до України географічні і територіальні показники.

Політико-адміністративна система сучасної Французької Республіки складається з Президента – Глави держави, який очолює виконавчу владу, та:

- *органів колективної діяльності в системі виконавчої влади*: Ради Міністрів (працює під головуванням Президента, збирається щотижня), Кабінету Міністрів (скликається Прем'єр-міністром за дорученням Президента Республіки), включає Міжміністерські наради (збираються за ініціативи Президента Республіки), Міжміністерські збори (збираються прем'єр-міністром);
- *консультативних органів*, що утворюються з числа представників підприємницьких об'єднань, профспілок та посадових осіб, призначених урядом: Державна рада, Рахункова рада, Економічна і соціальна рада, Податкова рада.

Для Франції упродовж XIX – XX ст. була характерною тенденція централізації. Так, на рівні регіонів і департаментів адміністрацію виборних органів очолював призначений представник держави. Саме на цій основі у 80-ті роки минулого століття виникли серйозні протиріччя. Відтак у новітній історії децентралізація стала магістральним напрямом адміністративної реформи, правові передумови для якої були створені прийняттям *впродовж 1982–1983 років низки законів*.



Децентралізація – це процес перебудови держави, що складається в передачі компетенцій і ресурсів, необхідних для їх реалізації, від центральної влади на рівень територіальних громад, які володіють правами юридичної особи, наділені певними компетенціями та засобами, тобто мають певний ступінь автономії.

Constitution de la France du 4 octobre 1958, ст.72

Так, впродовж 1980-х років було *ухвалено понад 40 законів і 300 декретів*, пов'язаних з організацією та повноваженнями органів місцевого управління, які поклали початок руйнування системи тотального одержавлення.

Так, було запроваджено нову структуру субнаціональної влади (комуни, департаменти, регіони), кожен з яких є незалежним від інших рівнів, має виборні ради і широкі можливості субнаціональної автономії. Це надало змогу передати на регіональний рівень значні державні повноваження з планування економічного розвитку. Відбулася переорієнтація основного механізму урядового управління з контролю на *укладення планів-контрактів* між міністерствами та регіональними органами влади. Плани-контракти стали новою формою міжурядового управління, що зайняла місце між централізованим плануванням і традиційним регіональним плануванням: мобілізує місцеві можливості і зберігає до деякої міри централізований міжвідомчий контроль.

02 березня 1982 року було прийнято Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера), який мав на меті визначити принципи функціонування територіальних громад (регіон, департамент, комуна), що мало дозволити державі «позбутися» деяких повноважень. Закон вважається першим актом децентралізації і містить три основних нововведення:

- радикальний перегляд адміністративного контролю над діяльністю органів самоврядування: скасування апріорного нагляду з боку префекта та його заміна на подальший нагляд, що здійснюється за допомогою адміністративного суду і регіональної рахункової палати;
- передача виконавчих повноважень від префекта голові обраної представницької асамблеї;
- закріпив норму, що має принципове значення для децентралізації – надання регіону статусу повноправної територіальної громади.

Після прийняття закону з'явилася нова територіальна громада – *регіон*. Виконавча влада у регіоні і департаменті передавалася від префекта, представника держави, головам регіональних та генеральних рад, обраним представникам місцевої громади.



Законом від 1982 року заборонено будь-яку ієрархію між регіонами, департаментами та комунами; цей принцип суворо застосовується на практиці через адміністративну юриспруденцію. Що ж до відносин між місцевими владами одного рівня, то у Франції труднощі з проведенням злиття комун було частково компенсовано успішним створенням міжкомунальних синдикатів одноцільового (для забезпечення одного особливого виду послуг) чи багатоцільового (в такім разі на них покладено різні інвестиції та послуги) призначення. Співпраця є досить активною в галузі інфраструктури та деяких місцевих громадських служб. У більшості галузей вона тільки робить перші кроки.

Отже, важливою умовою успішного втілення реформ з децентралізації одразу визнавалось супроводження передачі повноважень одночасною передачею громадам фінансових ресурсів, необхідних для їх здійснення. Попередній адміністративний і фінансовий нагляд з боку держави щодо актів територіальних громад скасовувався, і замість нього запроваджувався так званий подальший нагляд за законністю рішень («рішення, постанови, інші нормативні акти, комунальної влади, а також угоди, що вона укладає, мають у п'ятнадцятиденний термін передаватися на розгляд представнику держави в департаменті»). Контроль за фінансовою діяльністю місцевих громад покладался на регіональні рахункові палати.

Новий *перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами на користь останніх* встановили закони від 07 січня і 22 липня 1983 року. Вони, серед іншого, містили норми щодо:

- визначення прав та свобод територіальних громад та механізмів контролю за їх рішеннями з боку держави;
- повноважень територіальних громад в економічній сфері і впровадження нових бюджетних інструментів, зокрема контрактів між державою та регіонами, що стали головним інструментом розвитку територій;
- запровадження нового статусу для місцевих обраних та призначених посадових осіб.

Стосовно *комун*, то окрім традиційних повноважень (реєстрація актів громадянського стану, організація виборів, комунальні дороги, поліція, початкова освіта, розподіл житла, облаштування зон відпочинку і т. д.) їм було передано питання, що стосуються економіки і урбанізації (інвестиції в житлове будівництво, розподіл муніципального житла, використання земельних ділянок в містах видача дозволу на будівництво та ін.).

За рахунок кооперації та концентрації ресурсів комуни отримують можливість реалізовувати великі інвестиційні проекти, що сприяє розвитку економіки територій. Принципове значення в цьому плані мали два рішення: *надання комунам права створювати об'єднання і заснування двох нових форм співпраці* – спільнота комун для сільських районів і спільнота міста для міських зон. Обидві форми розширювали повноваження в галузі благоустрою території та економічного розвитку. Міжкомунні об'єднання отримали статус державних установ міжкомунної співпраці (*établissements public de coopération intercommunale*, ЕРСІ), є юридичною особою і користуються фінансовою самостійністю.

Комуна – адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу. Керує комуною муніципальна рада, депутати якої обираються на 6 років одночасно по всій Франції. Муніципальний виконавець – мер. Обирається муніципальною радою на час її мандату, є *головою адміністрації комуни* і представляє державу. Особливості організації системи управління комун обумовлюються чисельністю населення, політичними, історико-культурними, ін. факторами.

Франція представлена як тип держави з *персоналізованими муніципальними виконавчими органами*. Свого часу Консульство та Імперія

запровадили на всіх рівнях влади принцип персональності влади: імператор призначав префектів і мерів, а асамблеї мали лише консультативний характер.



Уніфікованість муніципального режиму є, на перший погляд, приголомшливою. Ті самі закони передбачені, в принципі, для управління Парижем (2 300 000 мешканців) і маленьким селом з населенням менше 500 осіб. Однак на практиці все далеко не так.

- *Загальний муніципальний режим інший в Ельзасі та Мозелі, де правові основи зберегли свій специфічний характер з багатьох позицій після повернення цих частин території до Франції у 1918 р.*
- *Він інший також у заморських департаментах, де принцип адаптованої асиміляції (чинний з часу перетворення колоній на департаменти у 1946 р.) надає незначні зміни щодо загального права.*
- *Париж є водночас комуною і департаментом. Три комуни Парижа, Ліона та Марселя мають з 1982 року особливий режим поділу на округи (arrondissements), які мають своїх власних мерів і ради, здебільшого з дорадчими повноваженнями.*

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони. Поділ міста на райони не наносить шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою. Кошториси районів є лише додатком до бюджету комуни.

Ключовою територіальною ланкою в системі державної виконавчої влади стає *департамент*, як центр соціальної політики, відповідаючи за забезпечення житлом, дорожнє господарство, транспорт на своєму рівні, утримання коледжів і професійних установ, землевпорядкування, охорону навколишнього середовища та культуру. Це той рівень, де сконцентрована місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть *префект*, а сама адміністрація наділена достатньо великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні.

Департамент – головна адміністративно-територіальна одиниця держави, другий після комуни рівень адміністративно-територіального устрою. В департаменті паралельно працюють два органи влади:

- *генеральна рада, як орган самоврядування, є представницьким органом департаменту, який обирається за мажоритарною системою голосування за кандидата на одне місце;*
- *префект, як орган державної влади, представник уряду, зобов'язаний інформувати його про стан справ у департаменті, доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики.*

Він є досить впливовою фігурою і, незважаючи на прийняті у 80-тих роках закони про децентралізацію влади, повноваження префекта значно посилюються *в частині керівництва місцевими службами міністерств*. Водночас він позбавлений занадто дрібної опіки над органами самоврядування. Втративши виконавчі повноваження після реформи префект в той же час залишився представником держави в регіоні і департаменті:

- представляє уряд, особисто Прем'єр-міністра і кожного міністра в регіоні, що підкреслює міжміністерський характер його посади;
- керує низкою державних установ та регіональних служб, представлених на відповідній території;
- відповідає за реалізацію державної політики: дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і за умов, визначених законом, про відомчий контроль.

Префект є державним службовцем дуже високого рівня, який пройшов професійну підготовку в Національній школі адміністрування (ENA). Він належить до префекторального корпусу, і його кар'єра повністю залежить від вищого державного керівництва. А це означає, що будь-якої миті він може бути переведений на роботу в інший департамент, на іншу роботу чи в резерв до призначення незалежно від власного бажання. Як правило, службовець, який попав у корпус префектів, знаходиться на цій посаді досить довго лише змінюючи департаменти.

Підкреслимо загальне і особливе у функціонуванні департаментів. У Франції *режим ста департаментів переважно однаковий*. Є незначні відмінності для двох корсиканських і чотирьох заморських департаментів. Звичайно Париж, що становить одночасно комуни і департамент з єдиними інституціями. Щодо Гваделупи, Гвіани, Мартініки й Реюньону, то вони водночас - *і департаменти і регіони*; мають кожен по двоє представницьких зборів і по два виконавчих органи для тієї самої території і того самого населення.

Дві *заморські територіальні громади* Майотта і Сен-П'єр і Мікелон, як і заморська територія Волліс і Футуна, можуть розглядатися як проміжні місцеві громади, частково подібні до департаментів. Три *інші заморські території*:

- Французька Полінезія є утворенням *регіонального типу*, яке поділяється на комуни, і на архіпелаги, що мають власні ради, але не мають жодної самостійності.
- Нова Каледонія також є утворенням регіонального типу, яке має ознаки комуни і проміжного рівня – провінції.
- Французькі Південні і Антарктичні землі за статусом ближче до територіальної громади: вони мають статус юридичної особи, але не залюднені, і керує ними безпосередньо держава через призначену нею органи, котрі перебувають у Парижі.

Наступні закони уточнили розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. В цілому за період з 1982 по 1986 рік було прийнято додатково 25 законів і близько 200 декретів. Тобто,

була спроба врегулювати всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в *Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції.*

Важливе значення для реформи децентралізації мав Закон від 12 липня 1999 року (loi du 12 juillet 1999) – закон Шевенмана, що був спрямований на врегулювання механізмів міжкомунальної співпраці шляхом створення так званих об'єднань громад, що ґрунтувалися на принципі добровільної участі:

- міські об'єднання (для агломерацій з населенням понад 500 000 мешканців);
- об'єднання міст та передмістя (для урбанізованих територій, де загальна кількість населення мала становити не менше 50 000 мешканців);
- об'єднання комун (утворювались у сільських районах).



На першому етапі адміністративного реформування (до 2000 року) політика децентралізації характеризується:

- ***послідовним курсом на делегування повноважень у галузі управління та соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування і розширення їх автономії;***
- ***вирішенням питань розподілу повноважень між територіальними общинами різного рівня;***
- ***розвитком міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу нижчого рівня місцевого самоврядування;***
- ***формуванням додаткового комунального рівня управління, що охоплює значну частину території країни.***

Активізація політики децентралізації, хоча і не настільки широка, як на початку 1980-х років, продовжувалася і з початку 2000-х років. Вона супроводжувалася внесенням ряду важливих поправок до Конституції країни, що відображають зміни, які відбулися в ході децентралізації. Хоча Франція залишилася «єдиною і неподільною республікою», в ст.1 Основного Закону країни було включено уточнення: «устрій (Французької республіки) є децентралізованим». Крім того, були внесені важливі зміни до розділу XII Конституції, присвячені територіальним общинам, зокрема був закріплений статус регіону як адміністративно-територіальної одиниці.

На другому етапі реформи з децентралізації було прийнято:

- Закон «Про децентралізовану організацію Республіки» (2003 р.), що підтверджує децентралізовану організацію управління у країні, пряму демократію на місцевому рівні, фінансову самостійність територіальних громад і статус заморських громад; регіон набуває статусу такої ж повноправної громади, як департамент і комуна, отримуючи більш чітке визначення фінансових повноважень;

- Закон № 2004-809 від 2004 р., яким було передбачено передачу значних повноважень з 01 січня 2005 року різним територіальним громадам, чітко визначивши зону відповідальності кожної з них.

Ряд важливих поправок, що стосувалися питань територіального управління, надали змогу: розширити автономію органів місцевого самоврядування та їх можливості; враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій; активізувати їх ініціативу. Також було уточнено поняття «фінансова автономія» і «власні ресурси» територіальних об'єднань. Так, у законі була закріплена норма, згідно з якою:

- територіальні общини вільно розпоряджаються своїми фінансовими ресурсами і отримують доходи від оподаткування;
- основну частину їх фінансових ресурсів повинні складати податкові доходи й інші власні доходи;
- будь-який новий трансферт компетенцій повинен супроводжуватися наданням фінансових коштів, що дозволяють виконувати цю компетенцію.

Реформи, які проводилися в наступні роки, характеризувались поступовим відступом від попередньої стратегії. Питання демократизації управління, розширення компетенції і автономії органів місцевого самоврядування втрачають першочерговість. У поєднанні з наслідками фінансово-економічної кризи, пріоритетності набуло більш раціональне ставлення до витрачання бюджетних коштів, запровадження загальної ревізії державної політики, націленої на скорочення витрат і державного боргу.

У 2010 році Н. Саркозі була ініційована *реформа місцевого самоврядування*, яка супроводжувалася низкою обговорень та узгоджень і вилилася в серію законів, основним із яких є Закон про реформу між територіальними общинами від 16 грудня 2010 року. Його засадами було:

- «раціоналізувати карту міжкомунних об'єднань» (засновати єдину виборну посаду територіального радника, який з 2014 року мав виконувати функції генерального та регіонального радників);
- впорядкувати розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування, департаментом та регіонам було надано право адаптувати (починаючи з 2015 року) свої компетенції і систему надання громадських послуг до потреб територій, а для прискорення формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про обов'язкове приєднання комун до якого-небудь ЕРСІ (до 1 липня 2013 року).



На другому етапі адміністративного реформування – «від децентралізації до впорядкування територіального управління» (протягом 2000-2015 років) відбулися важливі зміни – скорочення витрат на територіальне управління супроводжувалося:

- ***зміцненням децентралізованої організації управління у країні, прямої демократії на місцевому рівні шляхом розширення автономії органів місцевого самоврядування, їх фінансової самостійності;***

- *закріпленням статусу регіону як адміністративно-територіальної одиниці;*
- *ініціюванням реформи місцевого самоврядування.*

На третьому етапі адміністративного реформування, який розпочався з 2015 року з приходом до влади Президента Ф. Олланда, відбувся перегляд попередніх здобутків (нова виборна посада територіального радника, який повинен був з 2014 року замінити генерального та регіонального радників, була скасована в 2012 році). При цьому розподіл компетенцій між департаментами та регіонами, який мав вступити в силу з 1 січня 2015 року, став предметом нової реформи.



Наслідки глобальної фінансової кризи, затяжна криза державних фінансів, рецесія економіки, високе безробіття потребувало запровадження політики бюджетної економії (обмеження державної фінансової підтримки місцевих бюджетів), що призвело до ускладнення вирішення найгостріших соціально-економічних проблем на місцевому рівні та зумовило зміну акцентів – головною метою реформи стало підвищення ефективності державної влади як на національному, так і на місцевому рівні, і поліпшення якості громадських послуг, з опорою на територіальні общини або роз'яснення їх компетенцій.

Розпочата реформа ґрунтувалася на об'єктивних засадах – необхідності упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян, чітко розділивши повноваження органів влади різного рівня, які під час дублювалися та були вкрай розмитими. Варто виокремити *три стратегічні напрямки реформи: регіоналізація, метрополізація та впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня.* Для їх реалізації було прийнято низку нормативно-правових актів. Зокрема,

- укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу – регіонів – з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», підвищення їх ролі в територіальному управлінні та ефективності роботи (регіоналізація);
- укрупнення територіальних громад нижньої ланки (комун) на основі формування мережі метрополій з метою підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування та створення в кожному регіоні полюса зростання і конкурентоспроможності;
- впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня, яке, на думку реформаторів, має забезпечити економію загальних державних витрат.



Реалізація стратегічних напрямків реформи забезпечувалась:

- ***Законом про розмежування регіонів, регіональних і департаментських виборів та зміни календаря виборів від 16 січня 2015 року, відповідно до якого відбулося суттєве зменшення кількості регіонів (з 27 до 18, з яких лише 5 регіонів континентальної частини Франції збереглися в колишньому вигляді, а решта пройшли через об'єднання (по 2-3 регіони);***
- ***Законом про новий територіальний устрій Республіки (Закон NOTRe від 7 серпня 2015 року) визначався розподіл компетенцій між рівнями місцевого самоврядування, передбачалась передача регіональній владі всіх повноважень із підтримки підприємств, розробка регіонального плану розвитку економіки, інновацій та інтернаціоналізації та довготривалого сталого розвитку території.***

На часі можемо говорити про певну незавершеність третього етапу реформування Франції, оскільки: зміцнення ролі регіонів, не супроводжується відповідним фінансовим забезпеченням; відсутня чіткість схеми взаємин між регіонами і метрополіями, що підчас призводить до можливої конкуренції між владою метрополії і регіону за провідну роль в інноваційному та економічному розвитку; департаменти не скасовані, вони залишилися достатньо маленькими адміністративно-територіальними одиницями як за європейськими, так і за французькими мірками.



Третій етап територіальної реформи (після 2015 року) характеризується зміною акцентів у стратегії реформування державного територіального управління: завдання децентралізації управління фактично змінилися на рецентралізацію за рахунок розширення повноважень і зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій. При цьому вона, звичайно, не вирішила всіх проблем, а зроблені кроки вимагають додаткових заходів.

Досвід адміністративного реформування у Франції переконливо свідчить, що децентралізація є потужним інструментом змін у системі публічного управління, метою запровадження якої є перерозподіл повноважень між рівнями органів влади з надання різноманітних публічних послуг населенню та різним юридичним особам у найбільш ефективний спосіб (наближення послуг із одночасною економією бюджетних витрат), що в сукупності сприятиме створенню умов динамічного розвитку громад та держави в цілому.

Процес адміністративного реформування Франція розпочала унітарною державою з сильною бюрократією, а на часі органи публічної влади, система публічного управління, і весь державний механізм ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації. Після впровадження реформи вона стала єдиною країною Західної Європи, що має 4 рівня адміністрації, якщо рахувати центральний рівень (центр, регіон, департамент, комуна). Розвиток місцевого

самоврядування, міжмуніципального співробітництва спонукав до підвищення ролі міст у місцевому розвитку, оскільки всі зміни супроводжувалися постійним моніторингом влади щодо ефективності їх реалізації.

По-суті, зазначені реформи є свідченням *упровадження європейського принципу субсидіарності*, відповідно до якого центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що згідно з законодавством не можуть бути делеговані на місця. Про успіх реформи свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та інші. Оскільки фінансова самостійність місцевих громад, ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів з податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, міцно прижилися на Європейському континенті.

Досвід адміністративної реформи Польської Народної Республіки

Експертами Ради Європи визнано Польщу взірцем низки адміністративних перетворень у Центрально-Східній Європі. Наслідком проведеної країною трансформації стала держава нового типу, що служить громадянам, надаючи можливість суспільству формувати й контролювати діяльність органів публічної влади. У такому контексті досвід нашого стратегічного партнера Польської Народної Республіки, здобутий у процесі здійснення адміністративної реформи 90-х років ХХ ст., є надзвичайно цінним. Він може стати в нагоді нашим політикам та дипломатам під час проведення аналогічної реформи в Україні та в процесі євроінтеграційного поступу нашої держави.



Адміністративні перетворення Польщі (ПНР) мали на меті:

- **збільшити керованість держави, передусім завдяки підвищенню оперативності діяльності центру виконавчої влади;**
- **упорядкувати центральні та територіальні структури влади, адміністративно-територіальний устрій з подальшою децентралізацією;**
- **здійснити розбудову механізмів громадянського суспільства і завершити реформу місцевого самоврядування (запровадження повітів);**
- **покращення діяльності державних адміністрацій шляхом доступу громадськості до інформації і процесів прийняття рішень;**
- **створення сучасної державної служби.**

У часи існування держави особливість побудови моделі місцевої влади полягала у відсутності в неї такої складової, як місцеве самоврядування. Тобто органи місцевої влади були побудовані на засадах жорсткої централізації й фактично відносилися до категорії органів державної адміністрації. Надмірно централізована процедура прийняття рішень значно зменшувала ефективність

роботи всієї системи місцевої влади, та й не відповідала вимогам європейського права, а тому потребувала кардинальної модернізації.

Перший етап децентралізації місцевої влади розпочався в Польщі із прийняттям у 1990 році закону «Про територіальне самоврядування» (на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування щодо правових стандартів), що започаткував трансформацію місцевих органів влади, внесення змін до територіального поділу Польщі на воєводства й муніципалітети. Ним було *відновлено найменші територіальні одиниці – гміни*, які набули правоспроможності та перебрали суспільні завдання місцевого значення, одержавши у розпорядження комунальне майно. Гміни є:

- первинним організаційним елементом спільноти громадян;
- незалежним виконавчим органом, що несе повну відповідальність за вирішення потреб громади;
- юридичними особами, які мають власні бюджети, майно, автономна діяльність яких охороняється законом.

Гміни виконують також функції, делеговані їм центральним урядом, відповідно до чинного законодавства, або за добровільною угодою з органами центрального управління. Згідно з законом, гмінам передаються кошти, необхідні для виконання покладених на них завдань. У їх віданні – всі питання життєзабезпечення громади: ясла, дитячі садочки, початкові школи, бібліотеки і культурні заклади... Вони також відповідають, у межах своєї юрисдикції, за громадський порядок (комунальна охорона), підтримку місцевих доріг, захист навколишнього середовища.

Слід зазначити, що протягом десятиріччя гміна стала найбільшим постачальником публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво важливих питань для своїх громадян. А також школою демократичного управління (кожні чотири роки близько 52 тис. депутатів обирається до рад гмін). Відтак, створення самоврядної гміни мало сильний вплив на розвиток структур громадянського суспільства країни.

Стосовно *економічних реформ*, то вони стали можливими завдяки прозорим діям нового уряду, який вдався до «*шокової терапії*» (запропонованої Л. Бальцеровичем у 1990 році). До пакета реформ належали:

- дозвіл на банкрутство неефективних державних підприємств;
- заборона фінансування дефіциту державного бюджету центральним банком;
- скасування пільгових позик державним підприємствам;
- дозвіл на іноземні інвестиції.

Ці реформи було проведено негайно і в комплексі, що надало змогу запустити ринкову економіку. Проте це був лише початок складного шляху реформ, який був доповнений приватизацією, реформою податкової системи, соціального захисту населення та освіти. Наприклад, одним із пріоритетних напрямків реформування стала *приватизація*. Результатом впроваджених заходів *приватний сектор перетворився на домінуючу форму власності*. Частка приватного сектора у створенні додаткової вартості зросла більш ніж на 70 %, а

в промисловій продукції – до 71%. Приватний сектор створив майже 72 % нових робочих місць для більшості працюючих у колишньому державному секторі і володів на кінець 90-х років майже половиною нерухомого майна. Його частка в інвестиціях становила понад 60 %.

До кінця 1999 року процес зміни форми власності охопив понад 60 відсотків загальної кількості державних підприємств, які існували в 1990 році. На кінець 1998 року функціонувало 2,8 млн. малих та середніх фірм (99,8 % усієї кількості підприємств). Малі й середні суб'єкти підприємництва забезпечували роботою 7,1 млн. осіб (майже 63 % всіх працюючих) і виробляли близько 50 % ВВП.

Істотну роль у реструктуризації економіки відіграв *закордонний капітал*. Разом з тим, варто зазначити, що у Польщі великі підприємства важкої промисловості (вугільні шахти, кораблебудування, металургійні заводи) все ще належать державі.

Прийнята у 1997 році Конституція закріпила децентралізацію місцевої влади в Польщі: визначала місцеве самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади; встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Тобто, закріпила існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка мала діяти на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Подібна модель регіонального управління характерна практично для всіх країн Європейського Союзу.



У 1997 рік – початок реформи з метою трансформації Польщі в державу, яка була б здатною стати інтегрованою частиною Європи. Стратегічними напрямками адміністративної реформи було:

- ***запровадження триступеневого адміністративного поділу;***
- ***створення територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства;***
- ***зміна територіального устрою та системи бюджетного фінансування шляхом розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, децентралізація функцій державної адміністрації.***

Реформа ґрунтувалась на принципах, що були в основі запровадження формули трьох головних функцій органів державної влади:

- ***адміністрування, що полягає в контролі за дотриманням законів, визначенні адміністративних правил та норм, ухваленні управлінських рішень;***
- ***управління процесом перетворень через розробку політики розвитку та стратегії для всіх сфер суспільного життя;***
- ***керівництво з надання послуг населенню.***

Так, принципи, на яких ґрунтувалися засади адміністративної реформи Польщі, є основоположними стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

- *побудова громадянського суспільства* – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;
- *субсидіарність* – передача ряду функцій, що можуть ефективно здійснюватися на нижчому рівні, місцевим органам влади, або їх делегування територіальним спільнотам;
- *ефективність* – як спроможність локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;
- *прозорість, відкритість і підзвітність* – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;
- *гнучкість* – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

На другому етапі реформи 1 січня 1999 року поруч із органами самоврядування гміни з'явилися органи самоврядування повіту та воєводства. Одночасно було здійснено переформатування адміністративно-територіальних одиниць з огляду на їх здатність до виконання наданих повноважень. Поділ було зроблено таким чином, аби мешканці всіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих громадських послуг (наприклад, спеціалізованих лікарень регіонального значення). Цей поділ мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики Європейського Союзу.



Органи самоврядування на рівні повітів (було створено 308 повітів та 65 міст на правах повітів) та воєводств (16 урядово-самоврядних воєводств (замість 49 до реформи) отримали власні владні повноваження, в основі яких - засади децентралізації, гарантованої конституцією. Співпраця між різними щаблями влади не має ієрархічної підпорядкованості, а здійснюється згідно з досягнутими домовленостями, визначенням спільних цілей та способів їх реалізації.

Повіт як адміністративно-територіальна одиниця та одиниця самоврядування було введено Законом «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. Повіти:

- громади людей, що проживають у певній місцевості;
- мають чітко визначену юрисдикцію, яка робить їх незалежними від центральної влади і від гмін;

- виконують громадські функції від власного імені і під власну відповідальність;
- володіють майном, контролюють надходження, які відповідають обсягам покладених на них завдань.

Вони виконують лише ті функції, які чітко регламентовані законодавством. *Головними завданнями повітів є:* управління шкільними закладами; забезпечення функціонування служб охорони здоров'я; підтримання громадянського порядку і колективної безпеки; будівництво та ремонт доріг; нагляд за будівництвом, ведення реєстру землі, управління водопостачанням і захист довкілля; проведення заходів з запобігання повеням, пожежам та стихійним лихам, ліквідація їх наслідків; сприяння економічній діяльності тощо.

Староста – голова правління і голова об'єднаної повітової адміністрації. Керівник повітової адміністрації – старостатства. Об'єднана повітова адміністрація: повітові поліція, державна пожежна охорона, санітарна інспекція, ветеринарна служба, інспекція будівельного нагляду.

Рада – нормотворчий та контрольний орган. Мандат депутата не можна поєднувати з мандатом депутата гміни чи воєводства. Повітові служби фінансуються за рахунок цільових дотацій. І за рахунок місцевих бюджетів.

На воєводському рівні створено *дуалістичну структуру* управління. З одного боку, *воєводські демократичні органи самоврядування* є незалежними юридичними особами, мають власні бюджети, а також широкі повноваження у питаннях економічної політики. З іншого – *воєвода*, який призначається державою, відповідає за реалізацію національної політики у межах воєводства, а також, відповідно до чинного законодавства, за належне виконання державними установами своїх функцій на території регіону. Такий розподіл влади забезпечує взаємозв'язок між діяльністю органів самоврядування у воєводстві і стратегією державної політики. Воєвода несе відповідальність за відповідність рішень воєводських органів самоврядування чинному законодавству і забезпечення громадської безпеки.

Законотворчі органи воєводств – сейміки (малі парламенти). Обираються загальними виборами. Органи самоврядування воєводств:

- вирішують проблеми регіонального розвитку;
- формують і впроваджують у життя стратегію розвитку своїх воєводств;
- відіграють більшою мірою економічну, ніж адміністративну роль.

Органи самоврядування воєводств відповідають за розробку регіональної політики, головне завдання якої – підвищити використання людського і матеріального потенціалу. Досвід підтвердив, що така політика не може розроблятися і впроваджуватися ні на рівні центрального уряду, ні на рівні місцевих органів влади, головними завданнями яких є безпосереднє надання державних послуг громадянам.

Завдання органів самоврядування воєводств у сфері сприяння регіональному розвитку полягають у забезпеченні:

- економічного розвитку, включаючи встановлення міжнародних контактів, сприяння регіональному розвитку (підтримка бізнесу, підвищення конкурентоспроможності, інноваційної діяльності у воєводствах);
- надання громадських послуг «вищого рівня», таких як: вища освіта, соціальне медичне обслуговування, особлива місцева культурна діяльність;
- індивідуального регіонального розвитку, зокрема збереження та раціонального використання культурного і природного середовища, у тому числі землекористування й планування.

Завдання воєводських органів самоврядування у сфері надання державних послуг стосуються: освіти; охорони здоров'я; культури; соціального забезпечення; облаштування сільської місцевості; територіального заселення; збереження довкілля; управління водними ресурсами, меліорації земель, утримання гідравлічних споруд; дорожньо-транспортної діяльності, зокрема модернізації, утримання і захисту шляхів воєводського значення.



Ефективність діяльності воєводства залежить від його відповідності таким критеріям:

- **територіальний:** територія та населення воєводства повинні бути досить великими (принаймні декілька мільйонів жителів);
- **економічний:** володіти достатнім економічним потенціалом для проведення міжрегіональної економічної політики;
- **інноваційний:** мати достатній інноваційний потенціал (університети, середні спеціальні навчальні заклади, дослідницькі установи);
- **культурний:** мати достатній культурний потенціал (культурні та освітні установи, засоби масової інформації);
- **фінансовий:** мати значні фінансові і матеріальні ресурси (незалежний бюджет, обмежені податкові повноваження, а також власні громадські об'єкти).

Системні реформи у Польщі передбачали перебудову не лише місцевих і регіональних структур державної влади, але й на центральному рівні. Так, у 1999 році відбулася мала реконструкція уряду. Вона ґрунтувалася на засадах Закону «Про напрямки діяльності державної адміністрації», метою якого було обмеження адміністративних директивних функцій міністерств, а їх пріоритетним завданням визначалися аналіз і планування розвитку суспільно-економічного життя відповідно до сфери компетенції. Визначені 32 основних напрямки діяльності державної адміністрації розподілялися між 16 міністерствами (до реформи було 48). За головою Ради Міністрів було закріплено, зокрема, питання європейської інтеграції та керівництво роботою відповідного міжміністерського Комітету.

Варто зазначити, що в Польщі існує два типи центральних органів виконавчої влади:

- *Міністерства*: функціональні повноваження та сфера відповідальності міністра визначаються законами та/або розпорядженням прем'єр-міністра (особливо у випадках міністрів без портфеля);
- *Центральний офіс* (Комітету, Державної адміністрації, Національної інспекції): повноваження та сфера відповідальності голови визначаються законом; він призначається безпосередньо прем'єр-міністром або за поданням одного з міністрів.

Ці органи виконують державні функції, які мають вузькоспеціалізований характер, забезпечують виконання покладених на них завдань або контролюють певну сферу діяльності.

Державні агентства – безприбуткові організації, які діють відповідно до умов ринку, виконуючи державні функції *на контрактній основі з урядом*. Термін дії таких контрактів визначається Законом «Про бюджет» або постановою Кабінету Міністрів на основі плану соціально-економічного розвитку на наступний рік. Такі агентства створюються для виконання завдань щодо забезпечення важливих економічних показників або для сприяння важливим економічним процесам (наприклад, Агенція реструктуризації і модернізації сільського господарства).

Усі органи самоврядування в країні – незалежні, що передбачено положеннями Конституції. Реально їх незалежність гарантується наявністю власного незалежного бюджету в кожного органу місцевого самоврядування. Адже в Польщі *існує чотири види бюджету*: державний (приймається парламентом), провінційний (воєводський), районний (повітовий) та бюджет громади (гміни). Річний прибуток бюджетів місцевого самоврядування складається з їх власних, доходів (розподіл податків зафіксовано законом – корпоративний податок і податок на доходи громадян + місцеві податки + мита + орендні платежі) та субсидії і дотації з державного бюджету.



Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі почала функціонувати на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень. Так, гміни відповідали за початкову освіту, усі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали dbати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводська влада була уповноважена провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідав за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання.

У травні 2000 року було прийнято Закон Республіки Польща «Про принципи підтримки регіонального розвитку», яким передбачено фінансову підтримку регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету (кошти виділяються на завдання, передбачені *воєводськими контрактами*, а також на поточні завдання, які визначені у Ст. 29 п.1 закону).

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що *нову структуру місцевої влади* було запроваджено з огляду на необхідність ведення ефективної політики регіонального розвитку. Процеси глобалізації та зростаюча конкуренція на рівні регіонів змусили уряд передати деякі повноваження органам нижчого рівня. Тепер *воєводства з органами самоврядування відповідали* за політику розвитку регіонів, а уряд виконував допоміжну та координаційну функцію. До *функціональної компетенції органів місцевого самоврядування* була передана частина суспільних завдань регіонального характеру, інша частина залишилася в *компетенції державної адміністрації* на місцях. До останньої віднесено: вищу освіту, комунікації (частково), охорону довкілля та загальну регіональну політику. *Органи самоврядування* відповідали за підготовку стратегії регіонального розвитку та її реалізацію з метою створення умов економічного розвитку й покращення умов життя мешканців. Відзначимо, що за основу польської системи організації місцевої влади була взята французька модель.

Окрім описаних вище реформ органів публічної влади, варто згадати ще одну не менш важливу – запровадження нових механізмів та процедур діяльності органів влади з тим, щоб зробити їх діяльність більш ефективною, прозорою та зрозумілою для громадян. У цьому напрямку польський парламент прийняв низку важливих законопроектів, а саме: Закон «Про державні замовлення» від 1993 р.; Закон «Про вільний доступ до публічної інформації» від 2001 р., також було прийнято та реалізовано повний комплекс законів у сфері публічних фінансів та боротьби з корупцією.

Зокрема, 18 грудня 1998 р. було ухвалено Закон «Про державну службу», положення якого забезпечили створення корпусу державної служби для «професійного, ретельного, безстороннього і політично нейтрального виконання завдань держави». На засадах принципів відкритості, прозорості і конкуренції законом гарантувався єдиний статус усім працівникам управлінських органів. Зміцненню стабільності та політичної нейтральності державних службовців завдяки введенню посту Голови державної служби. У Законі також містилося положення щодо обов'язкового оприлюднення інформації про вакансії в будь-якому державному органі та про дату кваліфікаційних іспитів, а також положення про оголошення конкурсів на вільні керівні посади шляхом публікації їх у «Бюлетені державної служби».

Адміністративна реформа у Польщі виявилась успішною та ефективною, оскільки відповідала одному з основних європейських принципів – *децентралізації влади, шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування*. Вона охопила всі сфери суспільства, починаючи від правової (закріплення змін на законодавчому рівні) закінчуючи адміністративною і соціальною (узгодження змін з населенням та доведення результатів реформи до відома громадян). Безперечно, реформа державного управління мала складний характер через кардинальні зміни в територіальній системі. Тим більше, що впроваджувалась одночасно з трьома іншими ключовими реформами – пенсійного забезпечення, освіти і охорони здоров'я.

Здобутки / позитивні надбання / адміністративної реформи:

- підвищення відповідальності органів влади самоврядування за розвиток територій та активності громадян щодо їх участі у суспільному житті конкретної територіальної одиниці;
- забезпечення якості соціальних послуг для населення регіонів;
- зменшення нецільового використання коштів;
- зміна способу мислення і місцевої влади, і населення.

Варто зазначити, що органи самоврядування перебрали відповідальність за встановлення цілей регіональної політики та їх реалізацію, а також за результати проведення цієї політики. У країні з'явився новий вид регіональної політики, який отримав назву *інтра регіональна політика* (від англ. *intraregional* – внутрішньо регіональна), тобто така, що підтримує розвиток потенціалу конкретного воєводства. *Інтер регіональна політика* (від англ. *interregional* – зовнішньо-регіональна) проводилася на урядовому рівні. Отже, уряд мав встановлювати загальні цілі регіонального розвитку, уточнювати діяльність органів самоврядування, вирівнювати диспропорцію між регіонами та створювати їм умови для розвитку. У той же час органи регіонального самоврядування (воєводські) після проведення реформи місцевого самоврядування опрацьовували стратегії регіонального розвитку. У цьому напрямку діяльності органи місцевого самоврядування отримали повну самостійність у виборі завдань, які слід реалізувати задля досягнення цілей, визначених стратегією, та у виборі способу використання існуючого потенціалу.

Разом з тим, слід вказати і на проблемні питання, над вирішенням яких і сьогодні працюють в Польщі. Так, головна проблема – брак фінансових ресурсів, так і залишилася не до кінця вирішеною, адже більшість гмін, повітів та воєводств так і не отримала фінансової незалежності. Головним джерелом наповнення регіональних бюджетів залишилися кошти з державного бюджету країни. Відсутність фінансової незалежності значно зменшувала потенціал розвитку, тож після впровадження адміністративної реформи так і не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни. Наприклад, ПДВ на одного мешканця в Мазовецькому воєводстві більш ніж удвічі перевищував аналогічний показник Підкарпатського, Вармінсько-Мазурського та Люблінського воєводств навіть і через 10 років реформування. Відтак, через різний обсяг наявних ресурсів нових органів самоврядування спостерігається нерівномірність їх інституційної спроможності.

Насамкінець зауважимо, що успішність та ефективність реформування у Польщі забезпечувалася:

- сприятливою політичною ситуацією (наявністю проурядової більшості у парламенті);
- оперативністю розробки та реалізації заходів (за один рік урядом було підготовлено повний пакет законопроектів, які досить швидко були ухвалені парламентом);
- науковим обґрунтуванням та методологічними напрацюваннями.

Адже ще за десять років до початку реформування науковцями було вироблено оптимальну модель адміністративної системи, що ґрунтувалася на традиціях місцевого самоврядування, результатах компаративних досліджень

представників університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США та експертній підтримці Ради Європи.



Контрольні запитання:

1. *Визначте якими є спільні напрямки для проведення адміністративних реформ у країнах Західної Європи.*
2. *У чому полягає сутність основного напрямку адміністративних реформ – децентралізації – у країнах Центральної та Східної Європи?*
3. *Визначте якою є основна тенденція для проведення сучасних адміністративних реформ, обґрунтуйте свою відповідь.*
4. *Вкажіть основні причини, що призвели до виникнення адміністративних реформ у ХХ столітті.*
5. *На яких універсальних чинниках і принципах базується успішна державна політика проведення реформ?*
6. *Коротко охарактеризуйте напрямки, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи.*
7. *Які характерні особливості притаманні модернізації державного апарату?*
8. *Охарактеризуйте структуру субнаціональної влади у Франції. Вкажіть, яким був перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами?*
9. *Скільки етапів адміністративного реформування має Франція та в чому полягають їх суттєві відмінності?*
10. *На яких принципах ґрунтувалися засади адміністративної реформи Польщі.*
11. *Вкажіть етапи децентралізації місцевої влади Польщі, їх складові та отримані результати.*
12. *Низку яких заходів передбачала «мала реконструкція уряду» Польщі?*
13. *Яких змін зазнала фінансова система органів місцевої влади в Польщі?*
14. *«Інтра регіональна» та «інтер регіональна» політика: в чому полягає сутність цих понять?*



Рекомендовані джерела:

1. *Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.*
2. *Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт. : В.Д.Бакуменко, Л.М.Гогіна, І.В.Козюра, ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. –171с.*

3. Жамулдінов В. Н. Особливості французької моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування / В. Жамулдінов, О. Комаров // Вітчизняна юриспруденція. – 2015. – № 1. – С. 14-20
4. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3(51). – С. 85–88
5. Мельниченко Б. До питання реорганізації органів публічної влади Польщі: історико-правовий аналіз / Богдана Мельниченко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. — Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. — № 884. — С. 254–258
6. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Пігуль, О. Люта. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.
7. Світлична А.В., Джос Д.С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9 (23) : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/186/186/>
8. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л.Прокопенко, О.М.Рудік, І.Д.Шумляєва, Н.М.Рудік. – ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820
10. Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat // <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/ decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html>.
11. Constitution de la France du 4 octobre 1958 – Version consolidée au 01 décembre 2009. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
12. Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.
13. Diererichs Olivier, Luben Ivan. La déconcentration. – Paris : Presses Universitaires de France., 1995. – 127 p.
14. Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski / pod red. Piotra Kalki. – Poznań : Instytut Zachodni, 2007;
15. Khrebtiy, I. (2018). Децентралізація у Франції: досвід для України// Аспекти публічного управління, 6(9), 32-42. <https://doi.org/10.15421/15185>
16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – No 78.

17. Kuhlmann Sabine: *Decentralisation in France: Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 11. (2011.), br. 2., str. 311–336.

18. *Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>).

19. Mabileau Albert. *Le système local en France*. – Paris : Montchrestien, 1994. – 153 p.

20. Tomasz Grzegorz Grosse. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004

21. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – No 91.*

22. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – No 16. – Poz. 95.*

§ 4.2. Європейський простір багаторівневого врядування



Ключові слова: європейський адміністративний простір; «Глобальна революція державного управління»; глобалізаційні процеси; концепції європейського простору; концепція сучасного світового розвитку; глобальні проблеми людства; принципи європейського врядування реформи, етапи реалізації реформи; стратегія реформування.

План викладу:

1. Європейський адміністративний простір: концепції, принципи, основні характеристики.
2. Сутність «глобальної революції» в публічному управлінні і обумовлюючі її чинники.
3. Стратегія адміністративних реформ у країнах Східної Європи.

Європейський адміністративний простір: концепції, принципи, основні характеристики



Європейська інтеграція супроводжується процесом європеїзації – реформуванням національних інститутів і систем під впливом:

- *євроінтеграційних процесів, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу,*
- *інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним;*
- *адаптації до необхідності щоденного узгодження національних політик та програм із нормами європейського права, спільними європейськими політиками і програмами;*
- *врахування норм *acquis*, позицій і стратегій ЄС під час вироблення національних рішень у всіх сферах суспільного буття.*

Сьогодні розвинені концепції європейського економічного простору, європейського правового простору, європейського простору вищої освіти, європейського дослідницького простору, європейського адміністративного простору (Рис. 1).

Концепцію ЄАП було оприлюднено у 1999 році під час проведення конференції «Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація» у Потсдамі.

Відповідно до цієї концепції: «ЄАП – це загальна правова категорія, що використовується для позначення якісно нової форми Європейського співробітництва з питань діяльності публічних адміністрацій».

Концепція ЄАП тісно пов'язана із реформуванням управління ЄС через:

- джерела свого формування, зокрема практику управління в ЄС та «білі книги», які є складовими *aquis communautaire*;
- принципи ЄАП та принципи належного врядування (*good governance*), більшість яких співпадає.



Мета створення ЄАП – прагнення забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, що функціонують в рамках ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісно надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Необхідними складовими елементами ЄАП як системи є:

- а) принципи;
- б) правові норми;
- в) стандарти;
- г) національні адміністративні традиції;
- д) спільні соціальні та культурні цінності національних держав;
- е) спеціальні методи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Змістовне наповнення поняття «європейський адміністративний простір». Хоча термін «європейський адміністративний простір» є досить вживаним у ЄС, він по-різному тлумачиться та не включений до електронного глосарію офіційних термінів ЄС. Термін «Європейський адміністративний простір» (ЄАП) уперше з'явився в 1998 р. у публікаціях, які стосуються програми SIGMA, після чого поняття європейського адміністративного простору стало активно обговорюватися і досліджуватися під час підготовки країн Центральної та Східної Європи до членства в ЄС. Основний зміст цієї ідеї полягав у необхідності визнання та дотримання країнами-членами ЄС (у вигляді їх органів публічної адміністрації) принципів публічної адміністрації.

Сьогодні існує багато точок зору щодо визначення змістовного наповнення поняття ЄАП. Найбільш поширені такі:

- ЄАП – це набір (група) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності;

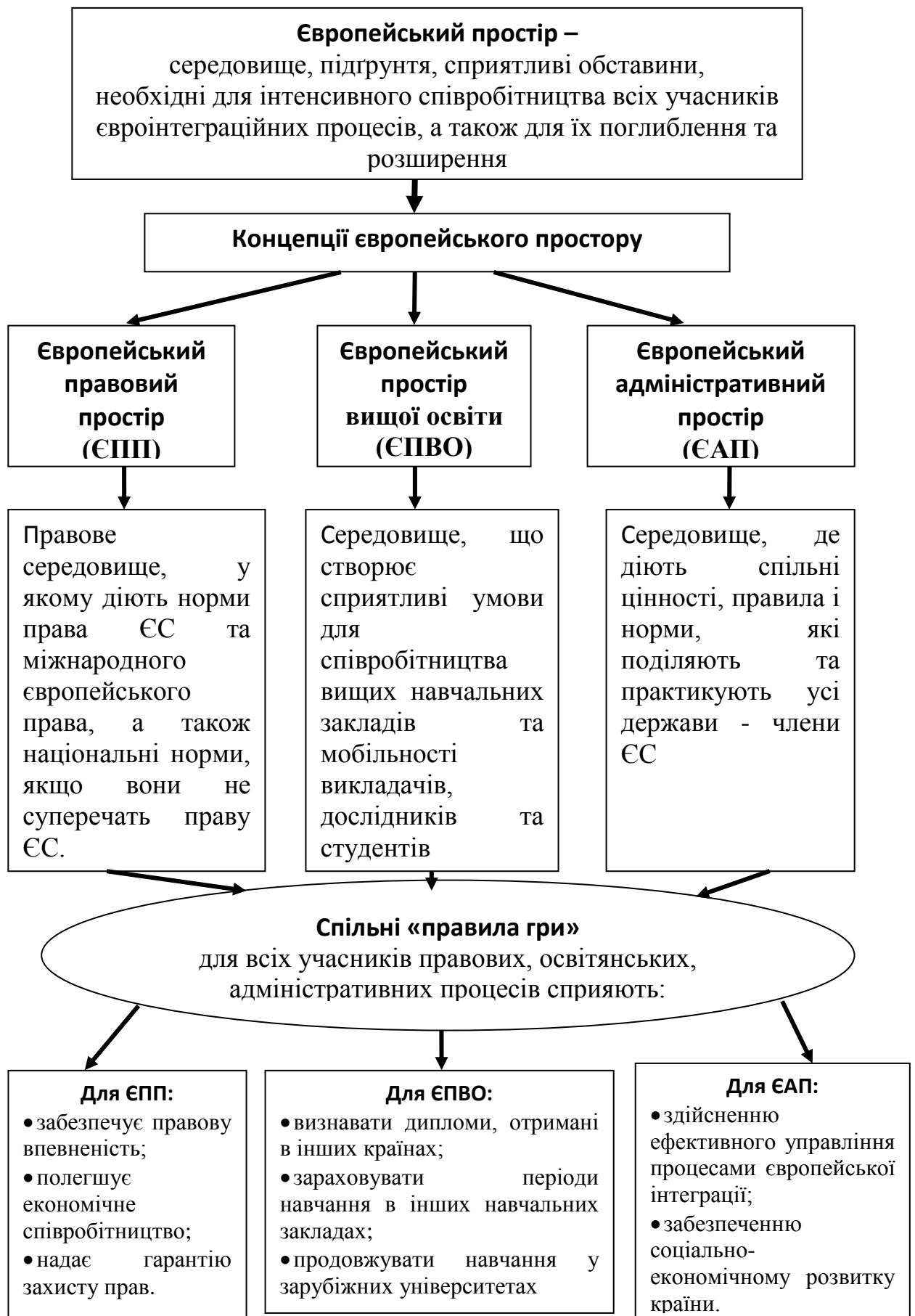


Рис. 1. Основні концепції європейського простору

- ЄАП – це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності;
- ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами;
- ЄАП – це європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг.

У результаті аналізу наданих вище точок зору щодо трактування поняття ЄАП, беручи до уваги той факт, що саме органи управління держав-членів ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС, найбільш точним є таке визначення ЄАП, запропоноване науковцем А. Пухтецькою :



Європейський адміністративний простір – складна, цілісна, диференційована та динамічна система міжнародного співробітництва публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликана забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісно надання адміністративних послуг.

Науковець Б. Шевчук пропонує розглянути визначення поняття ЄАП у розрізі юридичного, політичного та ідеологічного аспектів.

Юридичний аспект. Визначення презентоване у дослідженні програми SIGMA: «Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу, створюють умови виникнення «Європейського адміністративного простору», який, у свою чергу, включає в себе набір (групу) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності. Хоча Європейський адміністративний простір і не є частиною схвалених *acquis communautaire*, але він покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах.

Політичний аспект. Визначення сформульоване головою італійського департаменту публічної адміністрації Карло д'Орта в грудні 2003 р. на 41-й нараді європейських генеральних директорів, уповноважених із питань публічної адміністрації: «ЄАП – це «середовище –розроблені європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав

громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг».

Ідеологічний аспект. Визначення сформоване на основі тексту підсумкової резолюції, ухваленої міністрами публічних адміністрацій держав-членів Європейського Союзу на 8-й зустрічі у Страсбурзі 7 листопада 2000 р.: «Новостворений метод координації, запропонований Європейською Радою у Лісабоні, дозволяє побудувати європейський простір якості публічних адміністрацій.



Отже, спільний європейський адміністративний простір можливий лише за умови однакового застосування адміністративних принципів, правил, процедур і положень на конкретній території в межах національної конституції, що передбачає активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, заради однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг.

Основні характеристики ЄАП:

- багаторівневність: складається з наднаціонального, національного, регіонального, місцевого та особистісного рівнів);
- неоднорідність (гетерогенністю) структур, що його утворюють: законодавча, виконавча, судова гілки влади, державні органи та органи місцевого самоврядування, структури державного і приватного секторів, громадянського суспільства та ЗМІ («четверта влада»);
- поліцентричність, оскільки в ЄС постійно існує кілька центрів законодавчої ініціативи та ініціативи вироблення політики;
- інтенсивність взаємодії між його учасниками .

Рушійною силою створення ЄАП виступили кілька чинників:

1. Нормотворча діяльність ЄС: окремі статті засновницьких договорів закладають певні засадничі принципи, обов'язкові для дотримання всіма державами-членами, включно із політиками, урядовцями, пересічними громадянами тощо.

2. Розширення ЄС на Схід: супроводжувалося інтенсивним пошуком нової парадигми для європейського врядування, здатної забезпечити ефективність процесу прийняття та впровадження управлінських рішень

3. Посилення вимог до якості управління, збільшення тиску на уряди держав-членів та наднаціональні органи ЄС щодо підвищення ефективності управлінської діяльності відбувається у міру поширення глобалізації та зростання світової конкуренції.



Європейський адміністративний простір має власні традиції, які хоча й ґрунтувалися на характерних адміністративних традиціях ЄС, але перевершили їх:

- *адміністративна надійність, яка є необхідною для гарантування верховенства права,*
- *ефективне здійснення розвитку економіки і європейської політики.*

Необхідно підкреслити, що Європейський адміністративний простір не слід розглядати як сталу або остаточно сформовану систему. Існує чітка тенденція як до просторового збільшення його розмірів (збільшення кількості держав-членів). У межах ЄАП постійно відбуваються процеси утворення:

- нових форм взаємодії в управлінській сфері між наднаціональними та національними структурами та міжурядового/міждержавного співробітництва,
- адміністративних стандартів у ході взаємодії в управлінській сфері та міжурядового/міждержавного співробітництва.

Процес подальшого формування Європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Джерела формування ЄАП:

- *acquis communautaire,*
- інструменти міжнародного права,
- рішення Суду ЄС,
- колективний досвід управління і врядування, нагромаджений ЄС та світовою спільнотою;
- дискурс (фаховий, науковий, публічний), що постійно супроводжує становлення й розвиток європейського врядування та Європейського адміністративного простору як його важливого компонента.



ЄАП створений не шляхом безпосереднього впровадження певних норм адміністративного права в кожній національній адміністрації, а шляхом послідовного застосування критеріїв результативності як органами контролю та аудиту Європейської Комісії, так і їх застосування в рішеннях Суду Європейського Союзу.

Рішення Суду становлять реальне підґрунтя для трансформації національних систем державного управління і способів їх функціонування.

Принципи ЄАП є не просто ідеями, що спираються на волю управлінців. Вони містяться в організаційних структурах і адміністративних процедурах на всіх рівнях державного управління. Суб'єкти державного (публічного) управління зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, що забезпечується незалежними контрольними органами, системами правосуддя, судочинства та парламентського нагляду.



Принципи ЄАП покликані гарантувати однаковий рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг, тому мають поступово впроваджуватись та увійти до щоденної практики державних органів через чинне законодавство.

Досягнення критеріїв публічної адміністрації країнами-кандидатами на вступ до ЄС означає досягнення цими країнами рівня адміністративної здатності, що є необхідною та обов'язковою умовою для набуття членства в ЄС. Тобто, ЄАП покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Визначення єдиних принципів врядування для держав-членів ЄС передбачало зобов'язання визнавати і дотримуватись їх у національних системах державного управління, незалежно від свого устрою.

До цих принципів належать п'ять принципів, визначених у Білій книзі Європейського врядування (прийнятій Європейською Комісією в 2001 р.):

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає.

2. Участь. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій в процесі творення політики. Особлива увага повинна бути зосереджена на багаторівневому партнерстві.

3. Підзвітність. Місце інституцій ЄС у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими.

4. Ефективність. Ефективність та своєчасність забезпечується чіткими завданнями, оцінкою майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду.

5. Узгодженість. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності характерної для ЄС, що передбачає легкозрозумілість політики та рішень, які приймаються на рівні інституцій ЄС.

Використання цих принципів передбачається в сукупності. Деяка інша класифікація принципів ЄАП наведена в дослідженнях Програми СІГМА та Організації економічного співробітництва і розвитку: юридична визначеність, відкритість і прозорість, відповідальність, ефективність і результативність (Табл.4.1)

Таблиця 4.1

**Класифікація принципів ЄАП,
наведена в дослідженнях Програми СІГМА
та Організації економічного співробітництва і розвитку:**

«Юридична визначеність»
Один з основних принципів європейського адміністративного простору, відповідно до якого всі суб'єкти права повинні керуватись у своїх діях правовими приписами.
Надійність та передбачуваність державно-управлінських заходів та рішень забезпечують низка принципів і механізмів, за допомогою яких у демократичних державах намагаються викоринити свавілля в публічному управлінні

Продовження таблиці 4.1

<ul style="list-style-type: none"> • принцип недискримінації; • принцип пропорційності; • принцип доцільності (обґрунтованості); • принцип процедурної справедливості; • принцип своєчасності; • принцип професіоналізму тощо 	<ul style="list-style-type: none"> • принцип правової держави; • принцип верховенства права; • принцип надійності; • принцип передбачуваності; • принцип зв'язаності адміністрації законом
<p>«Відкритість і прозорість»</p>	
<p>Реалізація цього принципу зорієнтована на захист інтересів і приватної особи, і публічних інтересів, оскільки зацікавленим приватним особам, щодо яких здійснюються дії публічної адміністрації, надається можливість ознайомитися із «підставами таких дій», оскаржувати такі дії.</p> <p>Перша складова – «відкритість» – зорієнтована на зовнішню підконтрольність публічної адміністрації, друга – «прозорість» – характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади, здатність влади «бути видимою наскрізь» для цілей перевірки, для контролю та нагляду.</p> <p>З одного боку, відкритість та прозорість дозволяють будь-кому, хто стикається із адміністративними діями, дізнатися, на основі чого вони впроваджуються; а з іншого – вони полегшують органам, що здійснюють нагляд, проведення зовнішніх перевірок.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; • принцип відкритості на протипагу секретності; • принцип прозорості на протипагу дискретності; • принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; 	<ul style="list-style-type: none"> • принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; • принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його прийняттям тощо.
<p>«Відповідальність»</p>	
<p>Усі суб'єкти публічної адміністрації відкрито несуть відповідальність за свої рішення і дії, тобто особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає.</p> <p>Кожний адміністративний орган повинен бути відповідальним за свої дії та прийняті рішення перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. Згідно з принципом відповідальності, жоден орган не може бути звільнений від контролю та перевірок з боку інших органів.</p> <p>Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка у парламентському комітеті.</p>	

Продовження таблиці 4.1

<ul style="list-style-type: none"> • принцип відповідальності органів публічної адміністрації; • презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; • принцип відшкодування органами публічної влади збитків, заподіяних внаслідок порушення прав і законних інтересів громадян та інших осіб; 	<ul style="list-style-type: none"> • принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; • принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади тощо
<p>«Ефективність і результативність»</p>	
<p>Ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики ЄС на пропорційній основі. Сутність ефективності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами.</p> <p>Результативність, що є спорідненою за змістом до ефективності, полягає у тому, щоб забезпечити успішність державного управління у досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, що були поставлені перед ним з боку уряду або визначені законодавством</p> <p>Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика втілюється органами державної влади та державними службовцями.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • принцип ефективної адміністрації; 	<ul style="list-style-type: none"> • принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства та ін.



Принципи ЄАП необхідно відмежовувати від принципів належного управління (good governance), які є родовою категорією принципів належної адміністрації, точніше одним зі стандартів належного управління.

Принципи Європейського адміністративного простору покликані гарантувати однаковий рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг, тому мають поступово впроваджуватись та увійти до щоденної практики державних органів через чинне законодавство.

Отже, ЄАП – це процес зростання адміністративної конвергенції між національними адміністративними системами і управлінським досвідом країн-членів ЄС. Його основу становлять правила взаємодії між учасниками європейського врядування, які інакше можна назвати стандартами європейського врядування.

Входження України до Європейського адміністративного простору є необхідною передумовою її інтеграції до ЄС. Визначивши пріоритет європейської інтеграції, удосконалюючи політичну, адміністративну, правову

системи, наша держава визнає, що одним із критеріїв входження держави в багатовимірний загальноєвропейський простір є ступінь інтегрованості державного управління як інструменту функціонування держави.

Сутність «глобальної революції» в публічному управлінні і обумовлюючі її чинники

Кінець XX ст. – початок XXI ст. ознаменовані фундаментальними цивілізаційними зрушеннями. Світ вступає у стадію переходу від авторитарних соціально-управлінських систем до демократичних, суспільних за своєю сутністю. Самоорганізаційні процеси починають докорінно змінювати обличчя багатьох націй.

У країнах з розвинутою ринковою економікою починаючи з 80-тих років минулого століття відбуваються процеси, що отримали назву «Глобальної революції у державному управлінні».



Глибокі структурні зміни у системі державного управління переважної кількості країн світу, які почали відбуватися на початку XX ст., спричинені такими факторами:

- *відкритість світової економіки посилили конкуренцію на міжнародному ринку та призвела до чуттєвої взаємозалежності державного та приватного секторів;*
- *попит громадянського суспільства на якісні публічні та адміністративні послуги стає все більш різноманітним та вибагливим;*
- *здатність урядів щодо вирішення складних суспільних проблем перебуває на низькому рівні;*
- *політичному середовищу притаманні значна нестабільність, непевність та дедалі вища динаміка змін*

У цьому контексті традиційні урядові структури та методи державного управління стають дедалі менш ефективними, а тому постає нагальна необхідність у радикальних змінах основ системи державного управління, аби підвищити саму здатність урядів та органів влади ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, необхідні радикальні зміни.

90-і роки XX ст. розпочалися узагальнюючим звітом Римського клубу під назвою «Перша глобальна революція» (1991, А. Кінг, Б. Шнайдер), який акцентував увагу на таких важливих системних змінах у сучасному глобалізованому світі:

- *визнання того, що можливість конструктивних змін коріниться в мотивах і цінностях, які визначають нашу поведінку; розуміння того, що поведінка націй і суспільств відображає поведінку окремих членів цих суспільств;*
- *попередження щодо недоцільності очікування відповідей на проблеми від лідерів урядів й необхідності малих але мудрих рішень, що відображають рівень свідомості мільйонів простих людей;*

- забезпечення вимоги, згідно з якою будь-який привілей на індивідуальному чи національному рівні повинен супроводжуватися належною відповідальністю.

Особливу увагу автори доповіді звернули на проблему місцевого самоврядування. На їхню думку, сенс привернення уваги до цієї проблеми – у необхідності створення концепції сучасного світового розвитку, покликаної встановити орієнтири майбутнього існування людства в умовах зведеної до мінімуму конфліктності.



А. Кінг, Б. Шнайдер вважають очевидним парадоксом сучасного світу наявність в умовах подальшого розвитку загальної інтегративної тенденції прогресуючої суспільної протидії всьому тому, що розцінюється як надмірна централізація. Подібні відцентрові тенденції, на думку аналітиків, пов'язані не лише з труднощами суспільного існування в рамках застарілих політичних систем, а і з потягом до національної самосвідомості, котрий є «загальнолюдською потребою» й витокі якого «приховані у темряві століть».

Всі зазначені тенденції відбуваються в умовах, коли людство перебуває під тягарем глобальних соціально-економічних проблем сучасності:

- катастрофічна засміченість довкілля;
- недостатність енергоресурсів;
- нестабільний характер забезпеченості жителів Землі продовольством;
- стрімке зростання населення, розростання міст та ін.

Зазначені проблеми мають стійку тенденцію до постійного поглиблення і зростання. За цих умов намагання розв'язати глобальні проблеми на загальносвітовому рівні та зусиллями окремих держав є недостатніми і безперспективними.



За сучасних умов, стверджують А. Кінг, Б. Шнайдер, щоб досягти управління, заснованого на балансі стійких інтересів, важливо сформуванню «багатоступінчату систему прийняття рішень, важливим принципом якої було б обговорення питань і розробка рішень на рівні, найближчому до того прошарку суспільства, який найбільшою мірою відчуває на собі сприятливі чи несприятливі наслідки цього рішення».

Для розв'язання глобальних проблем, на думку А. Кінга та Б. Шнайдера, замало простої інтерпретації розпоряджень центрального уряду, оскільки останній навряд чи зможе враховувати усі місцеві проблеми. Лише переорієнтація частини завдань глобального характеру на місцевий рівень зможе оптимізувати роботу центральних органів влади й посприяти процесові гуманізації державної бюрократично-управлінської системи.

У зв'язку з висловленою авторами доповіді «Перша глобальна революція» ідеєю осмислення місцевого самоврядування і глобальних проблем сучасності у тісній взаємозалежності можна сформулювати можливі напрями практичних дій для розв'язання проблеми:

- надання місцевим органам влади мінімальних можливостей самостійного законодавчого і практичного вирішення екологічних, ресурсозберігаючих, правозахисних та ін. проблем;
- розв'язання проблеми максимальної самозабезпечуваності на рівні місцевих громад і адміністративно-владних самоврядних структур;
- урахування динамічного характеру суспільного розвитку на локально-місцевому рівні й практичних можливостей останнього до «швидкого реагування» щодо мінливого характеру й постійного ускладнення та наростання глобальних проблем;
- всебічне сприяння активізації участі місцевих організаційних структур різних держав у розширенні системи міжнародних організацій, інтернаціоналізації загальнодемократичного процесу і подолання ізоляціонізму.
- забезпечення формування в низових адміністративних самоврядних структурах «зустрічних» умов для виникнення якісно нової державності з плюралістичним підходом до характерних особливостей і відмінностей регіонального й місцевого розвитку, важливою спільною рисою яких має стати домінування об'єднавчих політичних моделей над тими, що відкривають «шлюзи» національного і суспільного розбрату та стоять на перешкоді новітньої стратегії розвитку людської цивілізації.



Важливість концепції А. Кінга і Б. Шнайдера, у якій знайшла відображення проблема взаємозв'язку на сучасному етапі цивілізаційного поступу місцевого (регіонального) самоврядування і глобальних проблем сучасності, безсумнівна. Її втілення у суспільно-політичну практику потребує переорієнтації частини завдань, пов'язаних із вирішенням глобальних проблем на місцевий рівень.

Таким чином, уряди більшості розвинених демократичних країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) відчували наявність загальної потреби в адміністративних реформах і пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, хоча і в різний час і з різною інтенсивністю.



Найбільша інтенсивність у проведенні реформ відмічена в англосаксонських країнах. У центр реформ була поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній та організаційній.

У США до середини 1990-х рр. «39 штатів повідомили про запровадження заходів із підвищення якості управління». Таким чином, було виявлено політичну волю, яка привела до позитивних результатів

У Великій Британії 1982 р. один із міністрів уряду М. Тетчер запропонував нову управлінську ініціативу, яка спочатку не дала очікуваних результатів. Через чотири роки було запропоновано оцінити ці ініціативи і зробити наступні кроки. Результати цих дій стали відомі лише в 1988 р., а потім тільки послідували реальні дії з перетворення системи управління. Тобто пройшло шість років, поки уряд зумів випробувати, вивчити і провести свої ініціативи в життя

Основоположники державного менеджменту Д. Осборн і Т. Геблер у дослідженні «Перебудова уряду» зазначали:



«Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями - своїм завданням, а не своїми власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір - між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони попереджують проблеми, не чекаючи, поки вони з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витратити. Вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів - державного, приватного та громадського - щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними».

Д. Осборн і Т. Геблер в своєму відомому дослідженні «Перебудова уряду» (Reinventing Government), проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях.

Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.

5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.

6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.

7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.

8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.

9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.

10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

У документах Світового банку («Держава у світі, що змінюється», 1997 р.) підкреслюється важливість ефективного державного управління для забезпечення сталого економічного розвитку:



«Підвищення добробуту людей вимагає збільшення ефективності роботи держави, тобто її здатності ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій. На цьому основоположному твердженні базується стратегія того, як зробити будь-яку державу більш надійним та ефективним партнером у справі розвитку країни...».

Дослідник адміністративного менеджменту Дональд Кеттл (у своїй роботі «Всесвітня революція в державному управлінні», 2000 р.) зазначає, що Всесвітня революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х років ХХ ст., має шість головних ознак та пріоритетних напрямів:

1. Ефективність. Як уряд може надавати більше послуг, маючи менше податкових надходжень?

У 1980-х рр. розпочалося глобальне реформування у сфері державного управління, яке зачепило багато країн – від Монголії до США. Ці реформи спрямовані на досягнення широкомасштабних завдань: переосмислення ролі держави й урядових організацій та їх взаємовідносин з громадянами. В багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості адміністративних послуг. У зв'язку з цим уряди різних країн опинилися перед проблемою необхідності пошуку способів підвищення якості й збільшення кількості адміністративних (державних) послуг при незбільшенні або навіть зменшенні видатків на утримання держави.

2. Маркетизація. Перехід до ринкових принципів. До яких ринкових стимулів може вдатися уряд та влада, щоб викоринити патологічну бюрократію?

Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули з метою викоринення недоліків і патологій, характерних для бюрократії. Одні держави проводили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші – опиралися на роботу недержавних секторів і партнерів, які здатні надавати відповідні послуги на альтернативних засадах. Проте всі ці кроки були спрямовані на реформування й модернізацію внутрішніх рушійних чинників державної

політики та заміну традиційних бюрократично контрольних механізмів ринковими методами впливу.

3. Орієнтація на надання послуг. Як покращити зв'язки влади з громадянами?

За даними опитувань громадської думки в різних країнах, зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного менеджменту, а державні програми сприймаються ними як неефективні. У зв'язку з цим держави постали перед проблемою перегляду системи надання адміністративних послуг і загалом цілих механізмів регулювання суспільних відносин. Замість програм надання послуг бюрократичними структурами на основі програм, розроблених держслужбовцями, поширилася практика створення й стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача (ставилося за мету також надання громадянам можливості вибору послуги на зразок того, як це відбувається на ринку). З метою реалізації таких завдань запроваджувалися спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача.

4. Децентралізація. Як зробити урядові програми більш гнучкими та ефективними?

У багатьох країнах стратегія реформування державного управління передбачала зміщення центру реалізації різноманітних програм і адміністративних дій на нижчі рівні управління.

5. Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного управління (реалізації й адміністрування політики) від політики (розробки політики). Як збільшити здатність уряду розробляти і здійснювати політику?

Уряди багатьох країн наслідували приклад Нової Зеландії, розділивши функції управління на два напрями - функції закупівлі адміністративних послуг (політичні функції) від функцій безпосереднього виробництва й надання таких послуг.

6. Відповідальність за результати роботи. Як підвищити здатність уряду досягати обіцяних результатів?

Уряди різних країн намагалися замінити традиційні вертикально-ієрархічні системи адміністративної звітності на основі правил і норм, що розробляються органами вищого рівня і передаються для виконання на нижчі рівні влади, такими системами, в яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.



Усі ці напрями реформування державного управління в різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування (що базуються на правилах, авторитетові й повноваженнях влади) більш ринковими механізмами адміністративного впливу (що більше підлягають дії конкуренції,

економічних стимулів та орієнтовані на якомога повніше задоволення попиту громадян-споживачів продукції діяльності влади).

Проте подібні системні перетворення не означають механічної заміни способів регулювання, адже існує низка сфер адміністративного менеджменту (наприклад, сфери охорони здоров'я і безпеки), у яких неможливо цілковито покладатися на ринкові механізми.

Політичним чинником глобальної революції державного управління було те, що в сучасних умовах уряди та системи влади й управління різних країн світу перетворюються на невід'ємних суб'єктів глобальної економіки та глобальної політичної системи. Тож визначального значення набуває такий чинник та інтегрований показник, як рівень конкурентоспроможності національної влади й системи адміністративного менеджменту. Відбувається трансформація методологічних установок публічного управління, а саме: послідовний перехід від концепції нового державного менеджменту до концепції політичних мереж та інтеграція цих двох концепцій в концепції «Governance», у її різних модифікаціях.

Стратегія адміністративних реформ у країнах Східної Європи

Необхідність у реформуванні адміністративної системи країн Центральної і Східної Європи значною мірою пов'язана й з вимогами розвитку сучасної системи регіонального управління та місцевого самоврядування. У широкому сенсі ці реформи повинні були замінити традиційну систему управління, базовану на чітких інструкціях і жорсткій ієрархії, на нову, орієнтовану на ринкові відносини і принципи конкуренції.



Трансформація політичної системи країн Центральної та Східної Європи на фоні інтеграції в європейську економіку, створення структури місцевого самоврядування на принципах громадянської демократії дали поштовх для нового сприйняття процесів взаємодії центральних і регіональних органів влади, гармонізації питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях.

Предметом дискусій у процесі трансформаційних перетворень стали:

- регіоналізація,
- територіальна децентралізація влади
- розподіл повноважень між різними органами місцевого самоврядування.

Економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала пріоритетним питанням державної політики: попередній, субнаціональний, рівень або взагалі зник (наприклад, у Чехії), або обсяг його функцій значно обмежено (в Угорщині) чи трансформовано (у Польщі).

Він знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн.

Для проведення в Україні демократичних реформ корисним буде аналіз зарубіжного досвіду проведення адміністративної реформи, передовсім у країнах, які протягом останнього десятиліття вирішували схожі до вітчизняних соціальні завдання.

Такою країною була Чехословаччина, а з 1 січня 1993 р. – Чехія і Словаччина, держави, в яких адміністративна реформа проводилася в подібних до українських суспільних умовах на фоні демократизації, ринкових перетворень та державного будівництва.



У Чехії реформування відбувалося шляхом адміністративної децентралізації влади та регіоналізації територіального устрою держави. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних інституцій, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадської участі.

Досвід Чехії з підготовки й проведення реформування адміністративно-територіального устрою засвідчує, що цей процес є досить складний, відтак потребує зваженого й поміркованого підходу.

Для створення системи управління цим процесом передбачили такі заходи уряду Чехії:

- утворити в структурі міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду – заступника міністра з питань реформи публічного управління;
- створити робочий комітет з питань реформи публічного управління, до якого включити заступників міністрів з питань проведення реформи публічного управління;
- робочий комітет має розпочати безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи.
- Адміністративно-територіальна реформа в Чехії здійснювалась у два етапи і тривала близько 10 років.
- I етап – підготовки до реформування публічного управління, спрямований на вироблення концептуальних засад проведення реформи;
- II етап – практична реалізація реформи (Табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Етапи реалізації адміністративно-територіальної реформи у Чехії

<p>I етап (1990-1997 рр.)</p>	<p>1. Зміна структури адміністративно-територіального поділу:</p> <ul style="list-style-type: none"> • відмова від трирівневої структури: муніципалітет, район, область; • область була скасована як утворення, що не відповідає традиціям самоврядування в Чехії, а її обов'язки передані районам і громадам.
-----------------------------------	--

Продовження таблиці 4.2

	<p>2. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Громади отримували можливість:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обирати муніципальні уряди й проводити місцеві референдуми; • формувати й розпоряджатись бюджетом; • забезпечувати соціально-економічні, культурні та комунальні потреби громади <p>3. Робота над опрацюванням моделей адміністративно-територіального устрою. Комісії з підготовки проектів реформ: пропозиції щодо реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням величини території та кількості населення країни, наявного в країні історичного досвіду та традицій самоврядування</p>
<p>II етап (1997-2001 рр)</p>	<p>1. У 1997 р. ухвалено закон Чехії про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування. Ці регіони стають основою для проведення регіональної політики Чехії після вступу до ЄС</p> <p>2. Зміна розподілу повноважень між центральними й самоврядними органами влади:</p> <ul style="list-style-type: none"> • компетенція центральних урядів: визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня та оборонна політика, проблеми національної безпеки; • компетенція самоврядних органів: забезпечення наближення системи надання послуг до населення: сприяння економічному розвитку регіонів, зокрема шляхом забезпечення транскордонної співпраці. <p>3. У 1999 р ухвалено Концепцію реформи публічного управління Чехії, у якій визначено фактори, які можуть вплинути на ефективність політичних перетворень:</p> <ul style="list-style-type: none"> • законодавче забезпечення; • пріоритетність реформування в діяльності уряду, очолити процес її проведення повинен сам голова уряду; • громадська підтримка (як громадян, так і державних службовців).
	<p>4. Реальне запровадження нового адміністративно-територіального устрою країни відбулось лише у 2000 р. після прийняття законів про вибори до органів місцевого самоврядування, визначення їх статусу, повноважень та відносин з місцевою і центральною владами.</p>

Адміністративно-територіальна реформа в Чехії забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Це надало можливість країні

отримувати певні переваги від структурної політики ЄС, впливати на процес реалізації регіональної політики ЄС через Комітет регіонів.



Практика Чехії засвідчує, що зміни до конституцій вносилися внаслідок необхідності уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду, корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування, зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

Досвід проведення реформування у Чехії можуть бути враховані в Україні за умови, що її проведення буде спиратися на раціональну модель публічної влади, яка має бути закріплена в Конституції, тому що жодне із завдань адміністративної реформи не можна вирішити без відповідних змін і доповнень до Конституції України.

Аналіз методології реформаційних процесів державотворення у Чехії дає можливість визначити основні напрями реформування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері.



У Словацькій Республіці у процесі реалізації адміністративної реформи велика увага приділялася створенню потужної науково-правової бази. Причому, більшість законопроектів у мали готувати міністерства внутрішніх справ та фінансів.

У Словаччині адміністративно-територіальна реформа відбулася у 2002 році, тривала понад 10 років та здійснювалась у три етапи (Табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Етапи реалізації адміністративно-територіальної реформи у Словаччині

I етап (1990-1996 рр.)	1. Схвалення Словацькою Національною Радою низки законів, якими було відновлено місцеве самоврядування та відображено у Конституції (1992 р.) згідно з якою муніципалітети набули високого ступеня незалежності щодо вирішення місцевих проблем.
	2. Скасування областей і перехід від 3-рівневої (область, район, населений пункт) до 2-рівневої системи державної адміністрації (38 районів, які залишилися з попередньої системи) та органів 1-го рівня – 121 територіальна одиниця, яка раніше формувала виключно з населених пунктів.

<p>II етап (1996-1998 рр.)</p>	<p>1. Структурні зміни у державному управлінні за принципом розподілу адміністративних обов'язків між органами влади, а саме: одночасно збільшилася кількість районних представництв з 38 до 79 округів і зменшилася кількість місцевих управлінь, що призвело до «горизонтальної» інтеграції.</p>
	<p>2. Визначено статус муніципалітетів (ураховано поправку до Закону №369/1990 «Про муніципалітети» (1998 р.).</p>
<p>III етап (1998 – 2002 рр.)</p>	<p>1. Зміна політичної ситуації вплинуло на попередні плани реформи адміністративної системи і державного управління та привело до «широкої» реформи: ухвалення низки документів (Стратегія реформи державної політики Словаччини (грудень 1999 р.), Стратегія адміністративної реформи (2000 р.) і Концепція децентралізації та модернізації державного управління (2000 р.).</p>
	<p>2. Розробку інструментів фінансового забезпечення виконання переданих повноважень від центрального уряду органам місцевого і регіонального самоврядування, децентралізацію уряду і посилення принципу субсидіарності.</p>

Реальні здобутки Чехії і Словаччини у вирішенні таких завдань:

- децентралізація публічної влади завдяки перенесенню частини компетенції з органів державної влади до органів місцевого самоврядування, нову модель якого було створено протягом 2000 р. у Чеській Республіці та протягом 2001 р. в Словацькій Республіці;
- деконцентрація державної влади, яка полягає в перенесенні частини компетенції центральних органів державної влади на місцеві структури, які представляють міністерства й відомства, а також на інших уповноважених суб'єктів; зміна адміністративно-територіального устрою;
- законодавча реформа державної служби.



Таким чином, враховуючи досвід Чехії, процес реформування в Україні можливий за умов:

- *прийняття відповідних змін до Конституції України, а також до законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»;*
- *трансформації місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади загальної компетенції шляхом позбавлення їх та передачі відповідним органам місцевого самоврядування відповідних функцій і повноважень організаційно- господарського характеру;*

- *ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто пріоритетним напрямом у цьому питанні є створення якісної служби для громадянина-платника податків.*

Теоретико-методологічні розробки й досвід проведення реформування в Чехії і Словаччині є тим більш важливим для України на сучасному етапі, коли, з одного боку, продовжується процес законодавчого та інституційного наповнення положень Конституції України, а з іншого – розпочинається практична діяльність щодо впровадження реформи в усіх її основних напрямках. Насамперед, це стосується адміністративної реформи. Досвід цих країн щодо визначення концептуальних підходів для вирішення завдань адміністративної реформи в Україні може бути адаптовано та імplementовано з урахуванням особливостей існуючої законодавчої бази та адміністративно-територіального устрою.



Контрольні питання:

1. *Наведіть класифікацію принципів Європейського адміністративного простору.*
2. *Охарактеризуйте основні принципи перетворення всіх рівнів і ланок державного управління, визначені науковцями Д. Осборном і Т. Геблером.*
3. *Якими є основні характеристики Європейського адміністративного простору?*
4. *Поясніть сутність поняття «Європейський адміністративний простір» у розрізі юридичного, політичного та ідеологічного аспектів.*
5. *У чому полягає предмет дискусій у процесі трансформацій держав Східної Європи.*
6. *Які ви знаєте традиції Європейського адміністративного простору.*
7. *У чому полягала мета створення Європейського адміністративного простору?*
8. *У чому полягають системні перетворення державного управління?*
9. *Чи є Європейський адміністративний простір сталою або остаточно сформованою системою?*
10. *Чому принципи Європейського адміністративного простору необхідно відмежовувати від принципів належного управління (good governance)?*
11. *Охарактеризуйте шляхи подолання існуючих глобальних проблем, запропонованих науковцями А. Кінгом та Б. Шнайдером.*
12. *Назвіть питання що стало пріоритетним при проведенні адміністративної реформи у Словенії?*
13. *Який політичний чинник сприяв початку глобальної революції державного управління наприкінці ХХ ст. у світі?*
14. *Перерахуйте аспекти досвіду проведення реформування у Чехії які можуть бути враховані в Україні?*

15. Які головні ознаки та пріоритетні напрями реформування системи державного управління визначив Дональд Кеттл у своїй роботі «Всесвітня революція в державному управлінні»?



Рекомендовані джерела:

1. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org/ua/files/>

2. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / Нац. Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с.

3. Жданова І. С. Європейський адміністративний простір та його вплив на національні системи державної служби / І. С. Жданова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 4 (27). – Режим доступу : <http://ifs.kbiuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/05.pdf>

4. Козенко Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика [Текст] / Р. В. Козенко // Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 3–7.

5. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – С. 36-56.

6. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору). – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.

7. Котковський В.Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики / В.Котковський // Публічне управління в Україні: стратегія реформ – зб. наук.-практ.конф. – ХарРІДУ. – 30 вересня 2015 р. : Режим доступу : <http://kbiuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/index.html>

8. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. – К. : Міленіум, 2003. – 215 с.

9. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісн. держ. служби. – 2003. – № 2. – С. 32 – 36.

10. Приходченко Л.Л., Лесик О.В. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій / Л.Приходченко, О.Лесик // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2 (62). – С. 118 – 123.

11. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права [Текст] / А. Пухтецька. – К. : Юридична думка, 2010. – 123 с.

12. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти : монографія / кол.авт. : Горник В.Г., Кравченко С.О.,

Бакуменко В.Д. та ін. ; за ред. Горника В.Д., Кравченко С.О. – К. : УкрСІЧ, 2018. – 354 с.

13. Романова В. Світовий порядок і глобальне управління / В. Романова // *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. – 2011. – Вип. 98 (Част. I). – С. 52-54.

14. Санченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління / Санченко А. Є. // *Університетські наукові записки*. – 2005. – № 4 (16). – С. 203-211.

15. Фесенко М.В. Глобальне управління міжнародною системою в контексті трансформації інституту національних держав // *Дослідження світової політики. Збірник наукових праць. Випуск 41, Київ, 2007*. – С.115.

16. Фомін Ю.В. Особливості формування європейського адміністративного простору / Ю.В. Фомін // *Форум права*. – 2011. – № 1. – С. 1059–1064 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11fjvear.pdf>

17. Шевчук Б.М. Реформа управління в Європейському Союзі: основні напрямки, принципи, інструменти / Б. М. Шевчук. // *Демократичне врядування*. – 2013. – Вип. 11. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_16.

18. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) N 1260 / 1999.- In: *Cohesion policy 2007-2013: Commentaries and official texts*. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

19. Donald F. Kettl. *The global public management revolution. A Report on the Transformation of Governance*. – Washington: Brookings Institution Press, 2000/. – VII. – 22 p.

20. *European Governance. A White Paper*. – Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_042Sen01.pdf.

21. *European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov- 1999* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eupan.org>.

22. *Factor Five: Transforming the Global Economy Through 80% Improvements in Resource Productivity: A Report to the Club of Rome*. Edited by Ernst von Weizsacker, Karlson Hargroves, Michael H. Smith, Cheril Desha, Peter Stasinopoulos. – London: Earthscan, 2010. – 428 p.

23. *Koncepcie reformy verejne spravy*. – Praha, 1999. – 56 s.

24. *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing: A Report to the Club of Rome*. Edited by Ernst von Weizsacker, Oran R. Young, Matthias Finger. – London: Earthscan, 2005. – 414 p.

25. Pollitt C. and Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. – Oxford: Oxford University Press, 2002.

26. *Ustavni zakon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoreni vyssich uzemnich samospravných celku a o zmene ustavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* // *Sbirka zákonu*. – с. 347/1997. – 7018 s.

§ 4.3. Моделі реформування публічного управління: світовий досвід для України.



Ключові слова: публічне управління; модель публічного управління; реформування; моделі реформування публічного управління; сервісна модель держави; «вестмінстерська» модель публічного управління; американська модель публічного управління; гібридна модель публічного управління; неовеберівська модель реформування публічного управління; врядування цифрової ери; нью-паблік менеджмент; траєкторія перетворень; контекстуальна траєкторія; концепція об'єднаного врядування.

План викладу:

1. «Глобальне» реформування публічного управління: концептуальні засади та основні моделі.
2. Сучасні моделі реформування публічного управління: світовий досвід для України.
3. Траєкторії відбору зарубіжного досвіду для перетворення моделей публічного управління.
4. Концепція об'єднаного врядування.

«Глобальне» реформування публічного управління: концептуальні засади та основні моделі

Характеристикою сучасного етапу розвитку державного управління є те, що уряди і системи влади, управління різних країн світу перетворюються на невід'ємних суб'єктів глобальної економіки і глобальної політичної системи. З метою адекватного реагування на виклики сучасності, розвинені країни світу повсякчас здійснюють систематичні перетворення та зміни в сфері державного управління, перебувають у постійному процесі його реформування. «Глобальне» реформування публічного управління здійснюється уже впродовж майже 35 років. За цей період розвинені країни світу провели цілу низку власних реформ, однак і досі знаходяться в реформаційному процесі.

Так, протягом ХХ – ХХІ століття реформування систем державного управління стає практично постійним процесом. Перша хвиля реформування припала на 20-і – 30-і роки, для якої характерним було посилення ролі держави в економіці та виконанні багатьох соціальних функцій, що супроводжувалося створенням професійної державної служби і зміцненням всіх державних структур. Однак, у 80-і – 90-і роки в сфері державного управління майже в усіх країнах світу почалась друга хвиля глобального реформування (яка триває й досі), пов'язана з «перевантаженістю» держави взятими на себе функціями, до якого приєдналась і Україна.



Визначальними факторами, які спонукали до пошуку нових моделей публічного управління, стали:

- *широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій;*

- *розширення політичної і соціальної мобілізації;*
- *участь недержавних структур в управлінні;*
- *демократизація державного устрою та інші зміни в системі координат функціонування держави.*

Науковці, на підставі узагальнення досвіду різних країн, виокремлюють кілька підходів до класифікації моделей реформування державного управління. В залежності від етапів історичної еволюції держави (традиційної, конституційної демократичної, правової, соціальної та сервісної (маркетингової) їх умовно поділяють на традиційну, раціональну та сервісну. Для традиційної моделі державного управління характерним є: зарегульована системність публічної адміністрації та публічного управління, що зумовлюється традиційним, усталеним порядком управління і розподілу функцій в апараті управління; відсутність професійної бюрократії; стандартизація методів та інструментів, процедур державного управління єдиними нормативно-правовими актами і регламентами; релігійне або ж ідеологічне освячення владних повноважень; чіткий взаємозв'язок підзвітності та підконтрольності, відповідальності перед народом яке більшою мірою є декларативним, ніж реальним.

Однак, слід зазначити, що перевагою традиційної моделі на думку Б.Гай Пітерса є те, що вона ґрунтується на концепції обмеженої демократії і чіткому розумінні місця політики у публічному управлінні, що певною мірою є парадоксальним поєднанням політичного панування та деполітизації.

Разом з тим, суттєвими недоліками є: патерналізм і бюрократичність процедур, за яких увага більшою мірою зосереджується на процесах, ніж конкретних результатах діяльності. Варто зазначити, що традиційна модель протягом тривалого часу була і навіть досі залишається однією з найбільш вживаних і достатньо успішною.

Щодо раціональної моделі державного управління, то вона формується на етапах розвитку конституційної демократичної та правової держави. В її основу покладено розуміння раціональної бюрократії за М.Вебером, що передбачає формування професійної бюрократії за умови чіткої регламентації обов'язків чиновників, високого ступеню функціональної диференціації адміністративного апарату, спеціалізації канцелярської праці. У поєднанні із діючою чіткою системою правових норм, інструкцій та адміністративних правил досягається раціоналізація усієї системи державного управління.

Коли ж на порядку денному, внаслідок «перегріву» держави від не властивих їй соціальних функцій, постають питання щодо визначення меж держави загального благополуччя (що є характерним для соціальної держави), розпочинаються пошуки нової моделі державного управління, яка б ґрунтувалася на принципово нових взаємовідносинах держави із суспільством в цілому, формується концепція «сервісної» / маркетингової моделі державного управління. Для неї характерними є наступні риси: підприємливість і новаторство персоналу, діяльність якого повністю переорієнтована на потреби і запити пересічних громадян, які на часі виступають клієнтами; високий

професіоналізм кадрів органічно поєднується із простотою структур управлінського апарату, відбувається конкуренція за можливість надавати послуги із приватним сектором; що ж до інституцій, які заміщають державу на ринку послуг, то вони виступають самостійними і спроможними акторами.

Сучасні моделі реформування публічного управління: світовий досвід для України

Всі вони в різних формах, визнаючи ті чи інші концепції, підходи та моделі розвитку, перебувають у постійному процесі реформування. Відтак, підчас не мають чітко окреслених характеристик, притаманних тій чи іншій моделі державного управління. Тож, відповідно до наявних у науковій думці класифікацій, до першої групи віднесемо три основні моделі: «вестмінстерську», «американську» та «гібридну».



«Вестмінстерській моделі» реформування державного управління притаманні наступні риси:

- **застосування механізмів ринкової конкуренції з одночасним скороченням сфери діяльності і функцій держави, що передбачає більшу свободу вибору засобів і способів досягнення цілей (технологій, інструментів);**
- **делегування частини функцій держави недержавним організаціям, реорганізація і приватизація частини управлінських структур з метою підвищення якості надання управлінських послуг;**
- **узгодження цілей управління з суспільними потребами, тобто орієнтація на потреби громадян;**
- **оцінювання роботи окремих посадових осіб, органів влади і управління в цілому, за фактично досягнутими результатами.**

Фактично мова про концепцію управління за результатами, згідно з якою передбачено не лише розмежування функцій вироблення та реалізації політики, але й широке впровадження новітніх інформаційних технологій, підвищена увага до відбору кадрів на управлінські посади.

Батьківщиною впровадження «вестмінстерської моделі» по праву вважається Нова Зеландія та Великобританія, оскільки саме в цих країнах були найуспішнішими отримані результати. Наприклад, в Новій Зеландії, найбільш характерними складовими реформування були:

- **реалізація принципу децентралізації (по можливості);**
- **спрощення і скорочення кількості ієрархічних (субординаційних) зав'язків, використання принципу прямої підконтрольності та підзвітності;**
- **відокремлення процесу вироблення політики від процесу її реалізації;**
- **реалізація комерційних функцій здебільшого приватним сектором, а не державними установами, при цьому перевага надавалася малим вузькоспеціалізованим, а не великим багатофункціональним організаціям;**

- формування управлінських структур на основі видів діяльності, реалізація принципу «розташовувати подібне з подібним»
- зміщення акцентів з довгострокового планування на середньострокове, постановка коротко- та середньострокових цілей.



Щодо «американської моделі» реформування державного управління, яка в чистому вигляді використовувалася тільки в США, то її запровадження передбачає докорінну зміну організації управління. Однак при цьому під нею розуміють не зміну організаційної структури, а якісне перетворення кадрового складу, що відповідно потребує:

- *радикальної зміни поведінки бюрократії, а не структур і процесів управління;*
- *децентралізації механізмів і процесів управління, делегування функцій на нижчі рівні влади;*
- *підвищення ефективності адміністративних послуг з одночасним їх здешевленням;*
- *розвиток партнерства між державними і приватними організаціями в сфері надання адміністративних послуг, в тому числі і укладання контрактів.*

Для постсоціалістичних країн найбільш характерною є «гібридна» модель, як поєднання рис двох попередніх моделей, а саме: орієнтації на результат, скорочення управлінських витрат, децентралізації, надання якісних суспільних послуг, конкуренції, політичної відповідальності, відкритості та прозорості.

Актуальною є також класифікація, запропонована К. Полліттом і Г. Букертом, в основі якої найбільшого значення набувають три моделі: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) (як одна з варіацій Governance), Neo-Weberian State (NWS).

Співвідносним з цією класифікацією моделей реформування державного управління є класифікація типів сучасних держав, запропонована Е. Лоренсом:

- сервісні держави;
- держави-маркетизатори;
- держави-модернізатори.

Особливий інтерес в контексті вивчення процесів реформування становлять дві з цих груп, а саме англо-американська NPM менеджеріалістська маркетизаторська та континентально-європейська модернізаторська, останню класифікують як Нововеберівську модель.

Зупинимось детально на кожній із моделей. Так, доктрина «new public management» з'явилась спочатку в англосаксонських державах, а згодом поширилася на скандинавські та німецькомовні країни. Її засновником є С. Hood, який вперше у 1991 році створив назву нового публічного управління чи адміністрування, для якої характерними є низка наступних ознак:

- посилення ринкової спрямованості, а також конкурентного мислення;
- орієнтація на приватне підприємництво концепції менеджменту;
- розмежування стратегічної та оперативної відповідальності, що підчас ототожнюється з категоричним розмежуванням політики та адміністрації;
- концепція управління, орієнтованого на досягнення цілей і результатів, а також створення децентралізованих, частково автономних, організаційних структур.

Так, зокрема, для NPM – нового державницького / публічного менеджменту – основною метою є підвищення ефективності державного управління і орієнтація на потреби споживача, шляхом застосування бізнес-методів. Характерними для зазначеної моделі є механізми, притаманні ринку, серед яких: використання показників ефективності, управління за цілями, конкуренція, квазіринкові механізми. А також: технічно розвинена система визначення цілей для організації, яка супроводжується децентралізацією обов'язків і дерегуляцією діяльності.

NPM досить широко досліджений в наукових джерелах, однак все частіше провідні науковці світу твердять, що така модель є малоєфективною.

В. Дан та Д. Міллер визначили NPM, як програму для перетворень в системі державного управління, ініційовану в 1990-х роках, яка мала на меті «перезавантаження» в системі державного управління, впровадження управлінських інновацій. Однак, наскільки ефективним є таке реформування на часі та для яких країн.

Окремі елементи концепції NPM були присутні у реформуванні близько 60 країн світу, однак у кожній окремо взятій країні призводили до різних результатів.

Кожна країна, яка впроваджувала NPM відрізняється за різними критеріями, так за критерієм часу початку реформування можна виокремити такі групи:

- інноватори – країни, які розпочали процес реформування в 1980-х роках, саме політичними аналітиками та експертами-управлінцями цих країн і було обґрунтовано теоретичні основи та аспекти практичного впровадження ключових парадигм NPM, до цих країн автор відносить США, Нову Зеландію, Великобританію, Австралію та Нідерланди;
- адаптатори – країни, які почали проводити реформи у сфері державного управління згідно з положеннями NPM в 1990-х роках. Вони розвинули засноване країнами-інноваторами вчення та адаптували його до власних історичних особливостей та умов, обумовлених наявним політичним середовищем, здебільшого до цієї групи відносяться країни Західної Європи, за винятком тих, які уже віднесені до першої групи;
- імітатори – третя і остання група країн, до яких відносять країни, які стали на шлях реформування на початку третього тисячоліття, основними причинами процесу реформування для них була або відсутність зворотного зв'язку з громадянами, що спричиняло зниження рівня довіри населення до органів державного управління, економічні негаразди або ж вимоги з боку ЄС щодо

перетворень в системі державного управління, до цієї групи країн автором віднесено країни Центральної та Східної Європи (далі по тексту ЦСЄ).

Остання група країн – країни-імітатори – до яких віднесено країни Центральної та Східної Європи значно відрізняється від попередніх двох. Реформування за концепцією NPM в них лише було розпочато та далеко не завжди було ефективним. В будь-якому випадку, воно не було завершено, а зупинилось на середині, якщо й не на початку свого шляху. На часі, цей процес перебуває на стадії, яку можна назвати стадією перебування у паузі на невизначений термін.

Реформи у країнах ЦСЄ – це своєрідна суміш успіхів та невдач. Найуспішнішою на шляху впровадження реформ за положеннями цієї моделі була Латвія. До 2004 року активно та досить успішно проводили реформи Чехія, Естонія, Угорщина, Литва, Польща, Словаччина та Словенія. Певні кроки в напрямку реформування було здійснено Румунією та Болгарією, однак попри наявні певні позитивні зрушення реформи за цією концепцією у більшості країн і досі не завершено.

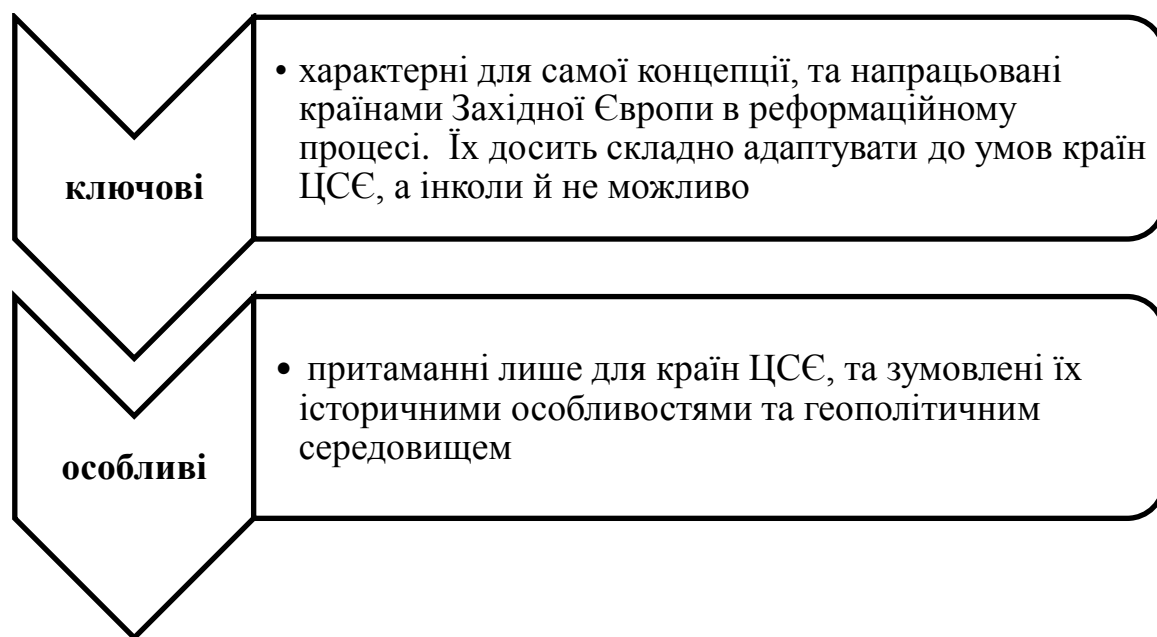


Рис. 2. Риси, притаманні впровадженню NPM в країнах ЦСЄ

Доктрина New Public Management є не стільки унікальним набором підходів та інструментів державного управління, скільки системною, синергетичною композицією інноваційних управлінських підходів, що істотно удосконалюють традиційну модель. Тож її запровадження потребує концептуального розширення та адаптації до вимог політико-адміністративної системи тієї країни, в якій вона запроваджується. Слід мати на увазі, що автоматичне перенесення концепцій та моделей управління підприємством в діяльність органів публічної влади не завжди є адекватним реаліям та виправданими з точки зору відповідності отриманих результатів понесеним витратам. Деякі з підходів і інструментів, запозичених із світу менеджменту приватної економіки, необхідно або переробити, або замінити їх новими

адекватними підходами. При цьому орієнтиром покращення ефективності діяльності органів управління буде наявність розгалуженої системи інформування про фінансові витрати і отримані продукти.

Разом з тим, моральна застарілість цієї моделі відзначається багатьма науковцями, такими як В. Дречслер, К. Грев та П. Джеферсон, Г. ван Міерло, Дж. Ларбі, В. Костакіс, Г. Букерт. Однак, попри визначення моральної застарілості моделі рядом науковців, окремі інструменти її є досить актуальними, вони знайшли відображення в інших моделях. Враховуючи той факт, що по суті кожна з наступних моделей може розглядатися як розвиток попередньої неможливо вести мову про повне відмирання концепції, лише про її перетворення.

Враховуючи суперечливий характер положень моделі NPM науковцями пропонуються інші моделі, теоретичні положення яких на часі активно апробуються провідними країнами світу.

Для моделі NPG (новий спосіб управління «упорядкування», «врядування») характерно підвищення ефективності та легітимності державного управління шляхом залучення широкого кола соціальних акторів одночасно в процесі вироблення та реалізації політики. Положення зазначеної моделі базуються на «мережевому підході», і більшість з них акцентують увагу на горизонтальних, а не вертикальних важелях управління. Основою координаційних механізмів моделі є наявність широкої мережі зв'язків і партнерство основних зацікавлених сторін процесу управління.

NWS (нововеберівська держава або ж держава у відповідності до оновленого вчення М. Вебера) передбачає модернізацію державного апарату, в результаті чого останній стає професійним, ефективним, більш відповідальним перед громадянами (так звана раціональна бюрократія нової якості). Методи, характерні для бізнесу, можуть відігравати допоміжну роль, але держава стає особливим актором зі своїми правилами, методами та культурою, влада в якій здійснюється шляхом дисциплінованої ієрархії справедливих (тобто раціонально мислячих) чиновників.

В сучасній науковій думці паралельно використовують ще й таку модель як Digital-Era Governance (врядування інформаційної (цифрової) ери). Обидві моделі (перша меншою мірою, друга – більшою) враховують тенденції майбутнього та найкращий напрацьований досвід.

Вперше модель Digital-Era governance була теоретично обґрунтована П. Данліві та Х. Маргетс в 2005 році, саме цих британських вчених і вважають основними прибічниками зазначеної моделі. Аналізуючи світові моделі реформування державного управління К. Політт і Г. Букерт, ототожнюють зазначену модель з моделлю New Public Governance, яку визначають однією з провідних на сучасному етапі реформування. У вітчизняній науковій думці Digital-Era Governance, так як і New Public Governance є малодослідженими.

Для Digital-Era Governance («упорядкування», «врядування» цифрової (інформаційної) ери) характерно підвищення ефективності та легітимності державного управління шляхом залучення широкого кола соціальних акторів одночасно в процесі вироблення та реалізації політики.



Реформування за моделлю DEG передбачає:

- **інтеграцію фрагментарних та розрізнених управлінських структур із застосуванням новітніх технологій;**
- **максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами;**
- **використання цифрових технологій для уникнення невиправданих рішень, дублювання повноважень;**
- **широке впровадження інформаційних технологій для «перетворення» органу влади в його веб-сайт.**

Digital-Era Governance, є моделлю за якою постійно здійснюється реформування державного управління в провідних країнах світу (так її елементи впроваджуються в таких країнах, як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія). За останнє десятиліття в розвитку DEG виділяють два етапи:

- з початку широкого впровадження інформаційних технологій в сферу державного управління до їх розповсюдження;
- з появи можливостей надання адміністративних послуг онлайн та можливостей взаємодії громадян з представниками державно управлінських структур за допомогою мережі інтернет.

На часі певні елементи DEG є досить актуальними і для України. DEG – одна з найновітніших моделей реформування державного управління, особливості якої було напрацьовано в ході активного реформування, яке відбувалося саме в результаті усвідомлення необхідності реагувати на виклики сучасності. Тому її детальне вивчення, на прикладах реформування в таких країнах як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, та визначення можливостей її адаптації до сучасних вітчизняних реалій є актуальним питанням сучасної науки. В подальшому впровадження елементів зазначеної моделі можуть стати одними з ключових векторів реформування моделі державного управління.

Ще однією новітньою моделлю реформування державного управління є модель NWS, або Нововеберівської держави.

Як зазначають К.Політт та Г. Буккерт, NWS в своїй структурі поєднує дві групи елементів «веберівські» та «новітні», а саме:

- перетворення держави в головного посередника в подоланні новітніх викликів (глобалізації, техногенних змін, нестабільної демографічної ситуації, глобальних природних катаклізмів);
- утвердження ролі представницької демократії (центральної, регіональної та місцевої) як легітимного елементу поза державницьким апаратом;
- забезпечення реалізації базових принципів, на яких ґрунтуються відносини «громадянин – держава» (рівність перед законом, приватність, правова безпека, вільний доступ до публічної інформації);

- збереження ідеї особливого статусу та культури державної служби та, певною мірою, її умов.
- перетворення бюрократії на зовнішньоорієнтовану, чутливу до потреб та побажань громадян;
- створення професійної культури якості та сервісу, а не застосування ринкових механізмів (хоча останні можуть також широко впроваджуватись);
- доповнення (не заміщення) ролі представницької демократії широким колом інструментів для консультації з громадськістю та представлення точки зору громадян;
- переорієнтація в системі публічного управління на досягнення результату, а не на дотримання процедури;
- професіоналізація державної служби: «бюрократ» – не просто експерт з права в сфері своєї діяльності, а й професійний менеджер, орієнтований на задоволення потреб громадян.

Більшість західноєвропейських вчених в галузі державного управління звертають увагу саме на цю модель, вважаючи її найоптимальнішою для імплементації, серед них К.Політт та Г. Буккерт, Е. Лоуренс, В. Костакіс, Р. Мікрос, Ю. Немец, Дж. Ларбі та інші.

Траєкторії відбору зарубіжного досвіду для перетворення моделей публічного управління

У сучасному світі уже усталеним є поняття того, що «добрим» державним управлінням є прозахідне державне управління, тоді як інші країни так чи інакше повинні прагнути до ідеалів, які задає англо-американське та західноєвропейське суспільство, однак в науці існують і антитези до цього твердження.



В. Дречслер визначає три основні траєкторії руху до доброго державного управління:

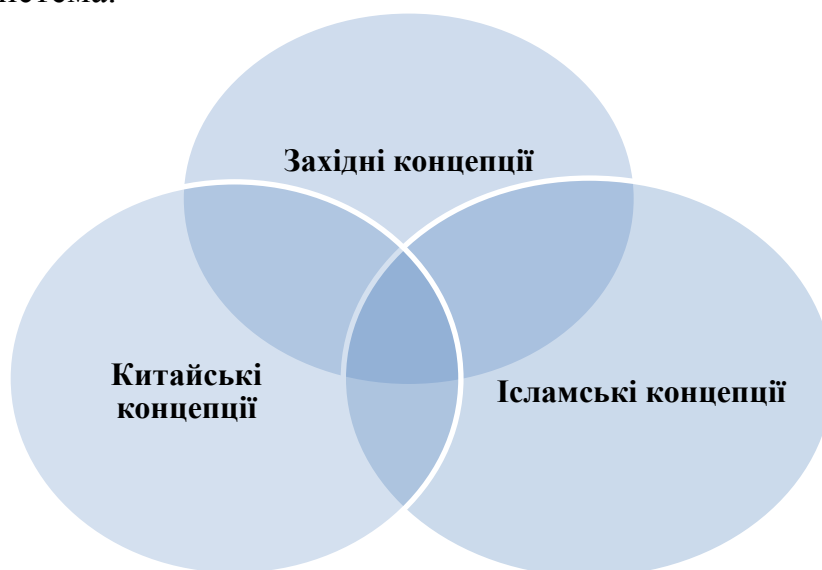
- *західну – традиційно зрозумілу траєкторію, згідно якої продовжуватиметься прозахідний вектор руху, так звана «вестернізація», яку буде перенесено і на країни сходу, відстоювання постулату, що хороше державне управління – це державне управління західних країн;*
- *мультикультурну – траєкторію руху, яка опирається не лише на західний досвід, а й на кращі напрацювання досвіду інших країн;*
- *контекстуальну – найактуальнішу, з позиції автора траєкторію, згідно якої рішення щодо того, елементи якої з систем є актуальним приймається, виходячи з ситуації, обставин, які її утворюють, іншими словами з контексту, який обумовлює необхідність прийняття рішень.*

Найкраще проілюструвати модель доброго врядування можна на Рис. 3, оскільки контекстуально вона утворюються на перетині трьох траєкторій –

західних, китайських та ісламських концепцій. Сутність доброго державного управління складає комплекс взаємовідносин між публічним, приватним та громадянським секторами, оскільки існує прямий зв'язок між Good Governance і скороченням, применшенням бідності, підвищенням рівня життя населення (створює умови для сталого економічного зростання).

Що ж до обрання саме досвіду ісламського світу та китайського, а не інших, то основними причинами є:

- значне теоретичне підґрунтя;
- сторічна практика;
- висока актуальність;
- дискусійна, але унікальна за своєю суттю та історичним тлом непохідна від інших система.



* - добре врядування – на перетині трьох кіл

Рис. 3 Контекстуальна модель доброго державного управління

Тривалий час в науці висловлюються думки про актуалізацію вивчення та впровадження досвіду Східного світу, адаптацію його до Західних умов, зокрема світовими футурологами, такими як Ф. Фукуяма, О. Шпенглер, С. Хангтінгтон окреслюються перспективи щодо вичерпання можливостей для розвитку у країнах старого світу та переорієнтацію на азійський вимір.

Попри наявність значної кількості теорій та концепцій та дискусій навколо них існують і універсальні принципи, дотримання яких сприяє підвищенню ефективності процесу реформування.

Для модернізації влади на центральному та місцевому рівнях Д. Осборн і Т. Геблер визначили «десять принципів», на яких базуються перетворення всіх рівнів і ланок публічного управління:

- стимулююче управління: регулювати, а не управляти;
- управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити;
- конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації управлінських послуг;

- управління, яке керується власною місією: перебудова організацій у відповідності з правилами та нормами;
- управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу з самоціллю дотримання встановлених правил;
- управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії;
- сумлінне і бережливе управління: збереження та примноження благ, замість марнотратства;
- передбачливе (превентивне) управління: профілактика замість терапії;
- децентралізоване управління: командна робота, а не ієрархічне підпорядкування;
- проринкове управління: послідовні перетворення на ринкових принципах.

Враховуючи вищесказане, підкреслимо важливість врахування світового досвіду, шляхом його часткової реалізації та адаптації до наявних реалій, в зв'язку з чим, визначимо основні стратегічні орієнтири, які, в певному розумінні, є «універсальними» для проведення реформ у відповідності до будь-якої зі згаданих вище моделей, а саме:

- системний характер та комплексність реформ;
- рівновага в проведенні реформ;
- акцентування уваги на інформуванні суспільства відносно змісту, значення та необхідності проведення реформ;
- політична підтримка, чітка стратегія та професійна реалізація реформ;
- зміщення акцентів на середньо- та короткострокову перспективу та задачі, при реалізації стратегічних реформ.

Світовий досвід реформування публічного управління показує, що далеко не всі реформи, які були впроваджені впродовж останніх трьох з половиною десятиліть, були успішними. Окремі моделі, за якими проводилось реформування в тій чи іншій країні, найчастіше не можуть в чистому вигляді бути ефективно впроваджені в інших країнах без урахування їх особливостей, іншими словами без адаптації окремих положень до наявних реалій.

Позиціонуючи впровадження зарубіжного досвіду як один з актуальних шляхів трансформаційних перетворень вітчизняної системи державного управління підкреслимо особливу значимість проведення ретельного відбору такого досвіду.



При відборі та адаптації напрацювань інших країн доречно буде використовувати контекстуальну траєкторію (модель) застосування. Відповідно до якої відбір зарубіжного досвіду відповідно до контексту, що дозволяє врахувати:

- ***ситуативність, зорієнтуватись на наявну проблему або на кінцеву мету;***
- ***наявні ресурси (кореляцію бажань з можливостями);***

- *об'єктивні особливості країни-адаптора досвіду (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, у яких досвід запозичують);*
- *суб'єктивні чинники.*

Концепція об'єднаного урядування

Окрім зосередження уваги на обов'язковості відбору досвіду з використанням контекстуальної моделі та шляхом виокремлення окремих інструментів, технологій тощо актуальним є також звернення до новітніх концептуальних підходів до реформування системи державного управління. Обґрунтована актуальність об'єднання зусиль суб'єкту управління з об'єктом управління задля досягнення синергетичної ефективності процесу управління знаходить своє відображення у рамках досить нової концепції – об'єднуючого або об'єданого (joined-up) урядування. За принципами, визначеними цією концепцією, функціонують системи державного управління в ряді європейських країн, серед яких Бельгія, Болгарія, Чеська Республіка, Іспанія, Італія, Швеція, Нідерланди, Великобританія. Теоретичний конструкт концепції зобразимо схематично (Див. Рис. 4).

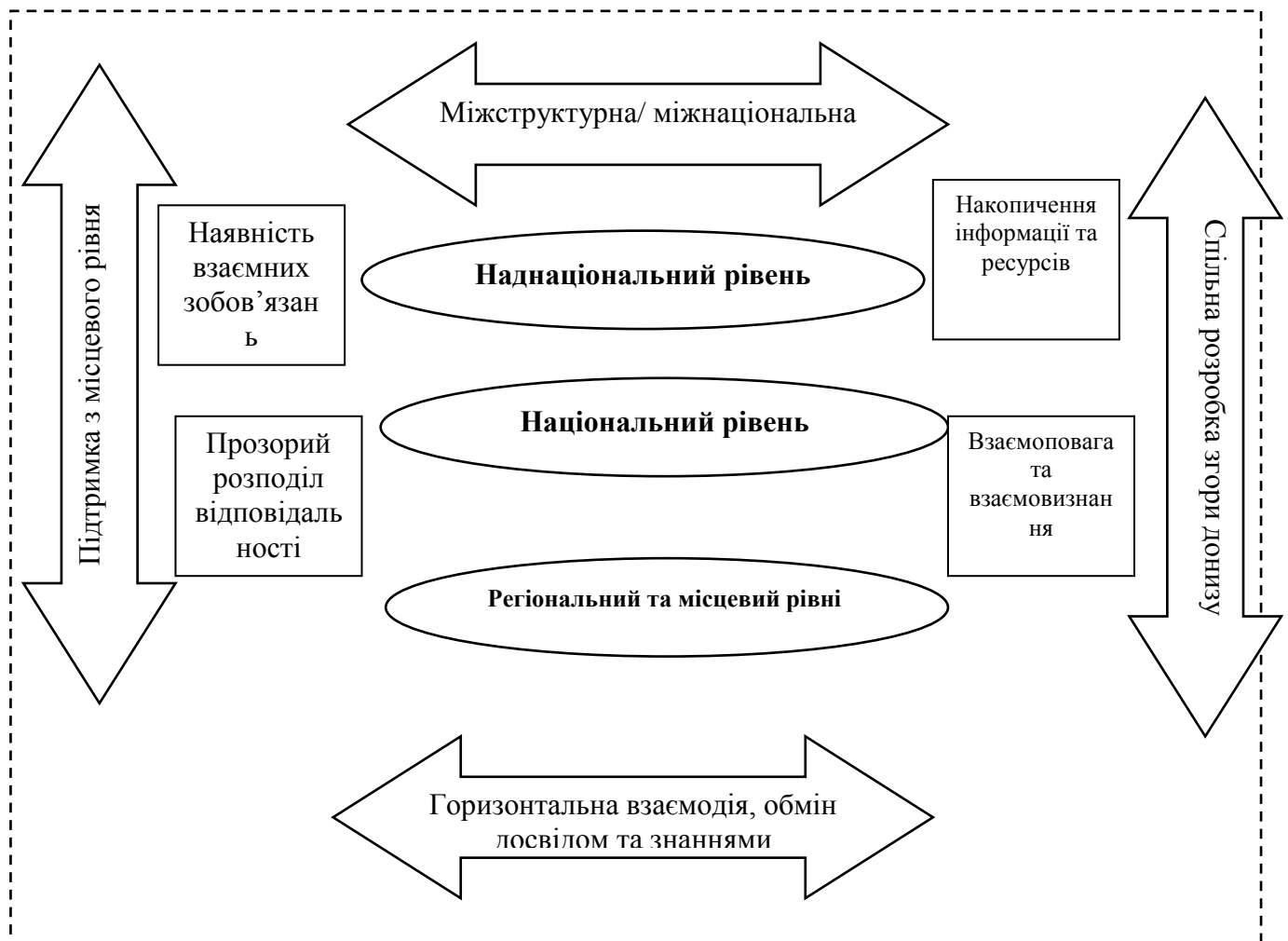


Рис. 4. Європейська модель об'єданого урядування

Сутність концепції полягає в об'єднанні зусиль органів влади різних рівнів (як видно з Рис. 4), але додатково також передбачає залучення незалежних неурядових організацій, представників громадянського суспільства. В даному ключі стираються формальні межі між органами влади та між представниками суспільства, наріжним каменем за такого концепту є досягнення спільної мети, задля якої всі сторони вступають у координаційну взаємодію.

Впровадження такої концептуальної моделі передбачає переорієнтацію з відносин субординаційного характеру в координаційну площину заради налагодження співробітництва органів влади між собою та з громадянським суспільством, орієнтованого на довгострокову перспективу.

Наріжним каменем об'єданого врядування, по суті і є координаційна взаємодія, як інструмент для реалізації ефективного планування, впровадження та моніторингу реформ, та надає ряд переваг:

- комплексність та поінформованість щодо потреб громадян;
- взаємодоповнення, можливість не лише уникнути дублювання повноважень окремими органами, а й об'єднувати зусилля відповідальних за суміжні сфери;
- краще використання ресурсів;
- створення синергетичного ефекту від партнерства представників різних рівнів влади, організацій, представників громадянського суспільства.



Концепція об'єданого урядування передбачає реалізацію чотирьох основних принципів, які відображені на 3 у вигляді написів.

- **взаємоповага та взаємовизнання:** кожен учасник (орган влади, певна організація чи представники громадянського суспільства) усвідомлюють спільну мету, наявний потенціал та перспективи від участі кожного;
- **розподіл відповідальності:** чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями влади та поза ними, уникнення дублювання повноважень, заходів, відповідальності;
- **розподіл ресурсів:** координація передбачає адекватний компетенції органу влади розподіл ресурсів, за умови передачі повноважень органом державної влади до органу місцевого самоврядування/ органу самоорганізації населення/ інституту громадянського суспільства обов'язковою є також передача відповідних ресурсів.
- **обмін та поширення інформації:** інформація повинна вільно циркулювати між усіма учасниками об'єданого урядування, тобто між усіма рівнями та секторами.

Реалізацію реформування з урахуванням даної концепції актуалізовано слабкістю взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, яка простежується на часі, євроінтеграційними прагненнями України та

підкріплено позитивними результатами ряду країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди та ряд інших країн.



Їх досвід свідчить про ряд переваг, які дозволяє отримати практичне впровадження цього теоретичного конструкту, такі як:

- *вдосконалення результатів (за рахунок синергетичного ефекту від включення до процесу значної кількості представників з різних рівнів та секторів);*
- *уникнення помилок (значна кількість акторів, залучених до процесу вироблення та реалізації політики, дозволяють урахувати більшу частину інтересів різних груп населення та прорахувати більшу кількість можливих недоліків);*
- *впровадження інновацій (до процесу планування та реалізації будь-яких дій залучається значна кількість акторів, наділених різним колом повноважень, зрештою працюючи разом зростає можливість продукувати інновації, створювати нові державно управлінські інструменти та методи);*
- *підвищення рівня підзвітності та прозорості (мова йде більшою мірою про те, що в рамках співпраці спрощується з одного боку процес контролю, а з іншого боку сутність управлінських процесів за умови включення до них стає прозорішою, зрештою сприяє вирішенню одразу двох проблем: забезпеченню зростання рівня довіри до влади та залучення громадськості до процесу формування та реалізації політики).*



Контрольні питання:

1. *Які основні загрози та виклики постають перед Україною? В чому їх сутність? Як зменшити їх негативні наслідки?*
2. *Охарактеризуйте сутність реформ публічного управління першої та другої хвиль глобального реформування.*
3. *В чому полягає суть основних особливостей реформування систем публічного управління країн світу у кін. ХХ – на поч. ХХІ ст.?*
4. *Які моделі реформування публічного управління вам відомі? Назвіть основні риси кожної з них.*
5. *В чому особливість реформування країн пострадянського простору?*
6. *Назвіть основні шляхи впровадження зарубіжного досвіду в вітчизняну практику реформування публічного управління.*
7. *В чому сутність багаторівневого управління, які особливості його впровадження на вітчизняних теренах?*
8. *Яку роль відіграє Угода про Асоціацію між Україною і ЄС в сучасних перетвореннях вітчизняного публічного управління?*
9. *Які позитивні та негативні риси євроінтеграційного процесу в Україні? В чому основні перспективи та загрози?*

10. Які практичні переваги відкриває багаторівневе врядування для сталого розвитку, економічного зростання та боротьби з бідністю в процесі децентралізації?



Рекомендовані джерела:

1. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

2. Ватуля Ю. О. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. ХНТУ / голова ред. кол. В. Г. Бутенко. Херсон, 2010. Вип. 1 (2). С. 90-99.

3. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина. Київ, 2006. 200 с.

4. Єльчанінов Д.Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків, 2010. Вип. 4. С. 32–38.

5. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. С. 38–40.

6. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове вид. 2009. №1. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf

7. Приходченко Л.Л. Управління за результатами: ефективність запровадження в державному секторі. Кримський юридичний вісник. Сімферополь, 2011. Вип. 1 (12), Ч. II. С. 27-34.

8. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.

9. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. And Tinkler, J. Digital era governance: IT corporations, the state and e-government., Oxford University Press: Oxford, 2006 301 pp.

10. Drechsler Wolfgang. Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic. / Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western, and Islamic. Society and Economy. 2013. vol. 35, no. 3. URL: technologygovernance.eu/.../20130501125015.

11. Kettl, D. The Global Public Management Revolution (2nd edn), Washington, DC, The Brookings Institution. 2005. 427 p.

12. Laurence E, Lynn, Jr. What Is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and

Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Volume I, Number 2, Winter 2008/2009. URL: <http://www.nispa.org/journal.php?sid=569>.

13. Osborne, D and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison Wesley. 1992. 427 p.

14. Peters B.G. *The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions* [Змінююча природа державного управління: від простих відповідей до складних питань] // *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS*. - 2003. - Nr. 5 - p.7 - 20 - P.10 : https://www.mruni.eu/upload/iblock/cfc/1_b.g.peters.pdf

15. Pollitt C. and Bouckaert G. *Public Management Reform: a comparative analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., New York, 2011. 367 p.

16. *Joined-up governance for fundamental rights* URL: <http://fra.europa.eu/en/joinedup/about/about-joined-up-governance>

§ 4.4. Реформа системи публічного управління як частина складного процесу адаптації Грузії до стандартів ЄС



Ключові слова: система публічного управління зарубіжних країн; публічне управління; реформи; країни Східного партнерства; реформування публічного управління у Грузії; євроорієнтаційний вектор; перетворення; антикорупційна реформа; місцеве самоврядування; кадрове забезпечення; стратегія реформ.

План викладу:

1. Європейський вектор розвитку Грузії: досвід лідера країн Східного партнерства.
2. Позитивні тенденції функціонування сфери публічного управління Грузії
3. Роль і місце реформи публічного управління в руслі євроорієнтаційних перетворень Грузії
4. Фактори, які спричинили необхідність реформування чинної системи публічного управління Грузії. Компоненти реформи публічного управління Грузії: сутність, логіка взаємозв'язків.

Європейський вектор розвитку Грузії: досвід лідера країн Східного партнерства

Грузія провадить активне реформування системи публічного управління відповідно до концептуальних основ демократичного врядування. Безперечно, на тлі Молдови та України за успішністю реформування нині Грузія є лідером. Яскраво продемонструвати її відрив можна за допомогою розрахованого за підсумками 2018 року Індексу сприйняття корупції (Transparency international),

при розрахунку якого береться до уваги також і рівень прозорості та відкритості органів публічної влади. Отож, за даними зазначеного рейтингу Грузія займає 41 місце, Молдова – 117, а Україна – 120. Тому проблеми реформування системи публічного управління у Грузії є широко дискутованими та гостро актуальними для інших країн Східного партнерства, особливо враховуючи високі оцінки європейських експертів щодо успішності результатів реформування.

Починаючи ще з 2004 року Грузія демонструє стабільну позитивну динаміку в напрямку наближення до стандартів демократичного врядування, вирізняється результативністю реформ та є максимально наближеною з-поміж інших країн Східного партнерства до стандартів ЄС. По-суті, ліберальні реформи, здійснені у Грузії є прикладом радикальних перетворень в історії, недаремно їх вважають наймасштабнішими, глибокими та швидкими, які були проведені в будь-якій країні світу за останні 50 років.

Позитивні тенденції функціонування сфери публічного управління Грузії



Починаючи з революції троянд 2003 року Грузія стала на шлях реформ. М.Саакашвілі, оголосивши лозунг: «Грузія має стати найдешевшою та найпривабливішою країною для бізнесу економіки світу», дав старт проведенню конституційної та адміністративної реформ, стовідсотковій приватизації (введена масова практика довгострокових орендних контрактів з правом їх перепродажу на певні види власності), а також освітній, пенсійній, військовій, в охороні здоров'я реформ.

У досвіді реформування системи публічного управління протягом 2004-2014 років наявні такі позитивні тенденції:

1. Першочерговим і пріоритетним завданням постала боротьба з корупцією, яка у 2003 році пронизувала практично всі сфери життєдіяльності: державну службу та правоохоронні органи, освітні та медичні заклади, податківців.

Корупція стримувала економічний розвиток держави та погіршувала якість життя громадян. Адміністративна корупція в процесі взаємодії з інститутами державного сектору є важким тягарем, який поглинає час і ресурси, підриває довіру до державних інститутів, стримує надходження інвестицій. Зокрема, корупція податкової служби не тільки «покриває» схеми розкрадання грошей, але й призводить до мізерних зборів, збагачення кримінальних угруповань, корумпованих державних чиновників, прокурорів та суддів.

Внаслідок здійснення антикорупційних заходів протягом десятиріччя відбулася «революція менталітету» і корупція перестала бути частиною культури грузин. Глобальний барометр корупції організації «Transparence International» у 2010 году на перше місце у світі поставив саме Грузію за

показником відносного скорочення рівня корупції і на друге за сприйняттям населенням ефективності уряду по боротьбі з корупцією. В цілому ж, серед 178 країн Грузія посіла 68 місце, подолавши 100 позицій за сім років! Звільнення та безкомпромісне переслідування корумпованих чиновників, прозорість процедури надання послуг, звітності, конкурсний відбір нових кадрів, удосконалена система стимулів, нова культура обслуговування та впровадження нових технологій взаємодії між громадянами і державою, автоматизація – все це складові чинники антикорупційної діяльності. Визначальним фактором був раптовий і фронтальний наступ на корупцію за всіма спектрами державних послуг.

2. *Молоді реформатори, які прийшли до влади в 2004 році, набули безцінного досвіду роботи в уряді президента Е. Шеварнадзе, і були спрямовані на подолання радянського спадку, розвалу та безвиході.* Перед ними постали дві найскладніші проблеми: порожня казна та недієздатний уряд. Відтак, вони застосували просту, на перший погляд, стратегію – віра в сильну квітучу державу, для чого слід наповнення бюджету поєднати із широкомасштабним наступом на організовану злочинність, подолання корупції та поліпшення якості послуг у ключових державних структурах: податкова система, поліція, митниця, вища освіта та охорона здоров'я. Зокрема, реформування останньої потребувало передачу лікарень у приватну власність та введення страхової системи обслуговування приватними фірмами, зникли санепідемстанція, пожежна інспекція, були ліквідовані десятки відомств та сотні дозвільних процедур. В кожній сфері реформування мало на меті викорінення корупції та поліпшення послуг, однак при цьому спостерігалась гнучкість при розробці і впровадженні запланованих заходів. У 2012 році у рейтингу «Легкості ведення бізнесу» (Doing Business) Грузія піднялась на 16-ту сходинку та перебуває поруч з багатьма розвиненими країнами-членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

3. *Головним фактором успіху реформ стало створення ефективної системи відповідальності та підзвітності, яка передбачає неухильне дотримання всіма гравцями (урядом, органами публічної влади, громадянами та бізнесом) встановлених правил гри та взаємовигідне співробітництво.* Ядро реформаторів об'єднувалося спільними цілями та тісною координацією діяльності, взаємодією із партнерами. До вказаних визначальних факторів ефективності реформ слід додати рішучість і невідворотність прийнятих рішень: дорогоцінний час не витрачався на розробку стратегій, обговорення першочерговості заходів, проведення консультацій тощо. Пошук кваліфікованих спеціалістів не обмежувався політичним та урядовим колом, залучалися професіонали, котрі отримали освіту на Заході, їх праця щедро оплачувалася. До цього також слід додати стратегічне використання засобів масової інформації, коли інформування і спілкування з громадськістю було однозначним, послідовним і ініційованим на рівні президента. Масштабна інформаційна кампанія мала на меті пояснити громадянам цілі і суть реформ, зарядити їх енергією на швидкі темпи, підняти дух творення.

4. *Зведення до мінімуму спілкування громадян із чиновниками.* Система вибудована таким чином, щоб звести нанівець незручності, обмежити час отримання послуги. Так, за день можна отримати водійські права, паспорт чи посвідчення особи, всі необхідні виписки із бюро технічної інвентаризації, оформивши всі необхідні формуляри електронно. Апарат працює як годинник, безболісно для процесу врядування відбулося звільнення чиновників у всіх сферах (майже вдвічі), яке супроводжувалося відчутним підвищенням заробітної плати (за роки реформування середня заробітна плата зросла вчетверо, мінімальна пенсія всемеро).

5. *Адаптація міжнародного досвіду до місцевих реалій.* Масштабна дерегуляція супроводжувалася прийняттям у 2006 році Трудового кодексу, скороченням переліку ліцензованої діяльності на 85 % (до 92 позицій) із введенням жорстких часових обмежень щодо розгляду заявок. Фактично, Грузія стала єдиною пострадянською країною, де зареєструвати підприємство будь-якого типу можна протягом трьох днів, надавши документи до податкового офісу. Основою нової системи дозвільних процедур став досвід Швеції та Нової Зеландії. Також прикладами для реформаторів грузинської економіки стали успішні перетворення в Південній Кореї, Тайвані, Сінгапурі та Ірландії. Економічний режим на Кубі, в Південній Кореї, Венесуелі – антиприкладом.

6. *Конституційне закріплення ключових елементів реформ відбулося у 2011 році з прийняттям Органічного Закону Грузії про економічну свободу (набув чинності 31.12.2013 р.), яким було визначено макроекономічні параметри (державних витрат, дефіциту бюджету, державного боргу, введення податків чи ставок податків тощо).* Акт гарантував можливість громадянам Грузії визначати економічні права та свободи нинішнього та майбутнього поколінь, як основу розвитку суспільства, добробуту та довгострокового стабільного зростання економіки. Водночас, він обмежував права виконавчої влади на власний розсуд визначати повністю або частково зміст якихось рішень та надає гарантії обмеженості кількісного зростання уряду. Фактично, Грузія стала першою в історії людства країною, що конституційно обмежила фіскальні розміри держави у 30 відсотків ВВП.

Таким чином, Грузія протягом десяти років вирішила п'ять найважливіших завдань: обрала лідера, сформувала команду однодумців, визначила ключову ідею розвитку, визнала цінність принципів свободи, чесності та справедливості. Постійні системні перетворення відбувалися одночасно в трьох напрямках: боротьба з корупцією, зміни у сфері публічного управління та максимальна свобода для економічної діяльності. В сукупності це надало можливість закласти міцне підґрунтя для подальших євроінтеграційних перетворень.

Роль і місце реформи публічного управління в руслі євроорієнтаційних перетворень Грузії

У 2014 році в Грузії затверджено Стратегію соціально-економічного розвитку на період до 2020 року, в якій визначено курс на забезпечення сталого

економічного розвитку країни. Однак, за змістовним наповненням цього документу економічний розвиток розглядається з позицій комплексного розвитку всіх сфер життя, що базуватиметься на виявленні перешкод до активізації розвитку та їх подальшого усунення.



Необхідність максимального наближення до високих демократичних стандартів європейських країн обумовила низку ключових векторів розвитку країни. Так за даними ПР ООН до них відносять:

- **розвиток судової влади та забезпечення правосуддя;**
- **ефективність місцевого самоврядування;**
- **прозорість та відкритість органів публічної влади;**
- **гендерна рівність;**
- **забезпечення прав людини та свобода ЗМІ;**
- **інклюзія та створення безбар'єрного середовища.**

27 червня 2014 року Грузія підписала Угоду про асоціацію з ЄС, визначивши для себе євроінтеграційний вектор пріоритетним для розвитку. У січні 2015 року Європейська Комісія та Грузія підписали Угоду про фінансування, що продемонструвало прагнення ЄС підтримувати подальші демократичні перетворення у країні. Відтак, усі стандарти та кодекси ЄС, інших членів ОЕСР, країн СНД застосовуються у Грузії паралельно з місцевими стандартами та кодексами.



З 2016 р. в країні здійснюються перетворення відповідно до 4 ключових векторів реформування (Four Point Reform Agenda):

- **реформа податкової системи з наближенням до моделі оподаткування, що існує у Естонії;**
- **реформа публічного управління, що буде спрямована на утвердження засад демократичного врядування, забезпечення прозорості та відкритості, підвищення ефективності управлінських рішень;**
- **реформа інфраструктури: нарощування темпів реалізації інфраструктурних проєктів, розвиток системи просторового територіального планування, планування розвитку комунікаційних мереж;**
- **реформа системи вищої освіти відповідно до моделі німецького типу з пріоритетністю державної підтримки навчання за необхідними на ринку праці спеціальностями.**

Саме ці чотири вектори розвитку було покладено в основу Національного плану дій на 2016-2020 роки «Свобода, швидкий розвиток та благополуччя».

Відповідно до зазначених документів реформа публічного управління з-поміж раніше задекларованих векторів пріоритетними визначила розвиток системи надання послуг, що має на меті створення центрів з «надання усіх

послуг у єдиному місці», та удосконалення процесів прийняття управлінських послуг шляхом долучення до них максимального числа акторів та чіткої регламентації термінів прийняття рішень.

У 2016 році Європейський Союз, віддаючи належне динамічному процесу реформування у країні, виділив на програму підтримки публічного управління Грузії 30 млн. євро. Значущість реформи підкреслено ще й тим, що зазначена сума коштів – чверть європейської підтримки реформування у Грузії, а, отже, можна зробити висновок, що зазначена реформа є пріоритетною. З 2011 року загальна сума грантової та технічної допомоги з ЄС перевищила 450 млн. євро.

Фактори, які спричинили необхідність реформування чинної системи публічного управління Грузії. Компоненти реформи публічного управління Грузії: сутність, логіка взаємозв'язків.

Угода про асоціацію між ЄС та Грузією актуалізувала необхідність адаптації норм та стандартів публічної служби Грузії до адміністративного простору ЄС. Комплексне оцінювання проведене за методикою SIGMA, розрахованою на країни Східного партнерства, продемонструвало наявність недоліків та сформувало пріоритети та відповідні вектори розвитку, що було покладено в основу Дорожньої карти реформи публічного управління до 2020 року.

Одним із незалежних та критичних поглядів на поточні перетворення в країні є оцінювання загального рівня демократії, що проводить щороку Freedom House. Так, за підсумками 2017 року загальний рівень демократії у Грузії оцінено в 4,68 бали (де 1 – максимум, 7 – мінімум), при цьому у динаміці країна втратила 0,07 пункти, щодо проблем демократичного врядування, то починаючи з 2013 року ситуація не змінюється, країна отримує по 5,5 бали. Основними з окреслених проблем все ще відзначають неврахування думки опозиції в процесі прийняття управлінських рішень та можливість включення впливу особистісних інтересів, що пов'язано з ментальними особливостями та наявність політичного впливу на публічних службовців.

Важливим елементом планування реформ у Грузії є значна увага до узгодженості та органічної пов'язаності стратегічних планових документів. Так, у травні 2015 року було затверджено Дорожню карту реформи публічного управління у Грузії до 2020 року. Однією з основних дій першого етапу її розробки та початку реалізації було узгодження з положеннями решти стратегічних документів.



Відповідно до Дорожньої карти ключовими векторами реформи є:

- *планування політики;*
- *кадровий менеджмент;*
- *підзвітність;*
- *система надання послуг;*

- *управління публічними фінансами;*
- *місцеве самоврядування.*

Перший вектор чітко орієнтовано на: розвиток нормативно-правових засад планування політики, що регламентуватимуть порядок розробки, корегування, оновлення та взаємоузгодженість основних планових документів; створення єдиної системи планування та уніфікованих методологічних засад для усіх органів влади щодо розробки планових документів; забезпечення відповідності планових документів законодавчим актам; забезпечення зв'язку планових документів з бюджетуванням, обґрунтованість фінансування; усунення паралелізму, чіткий розподіл функцій та повноважень між владними інституціями, забезпечення інституційної спроможності органів публічної влади; розвиток системи моніторингу звітності та оцінки: в частині наявності показників ефективності та результативності програм та стратегій як на загальнодержавному, так і на регіональному та локальному рівнях.

У сфері кадрового менеджменту увага зосереджена на кількісному та якісному складі публічних службовців та спрямована на вирішення низки проблем: широке реформування публічної служби: зміна нормативно-правових основ, прийняття оновленого Закону «Про державну службу»; необхідність оновлення інституціональної системи; забезпечення належного проходження публічної служби: від вільного вступу, проблем можливого конфлікту інтересів до належного кар'єрного зростання та соціального забезпечення; відокремлення публічної служби від політики, розробка механізмів захисту службовців від політичного впливу; створення прозорої та адекватної системи оплати праці: усунення довільного розрахунку заохочувальних нарахувань; забезпечення системного вдосконалення професійних якостей публічного службовця та мобільності кадрового складу; створення механізмів дисциплінарної відповідальності та моніторингу запобігання корупції; необхідність реформування Бюро публічної служби, як органу, що курує процес реалізації реформи.

В рамках пріоритету підзвітності основними напрямками є вдосконалення національної антикорупційної політики та розвиток антикорупційного законодавства, реалізація розробленої Національної антикорупційної стратегії; удосконалення механізмів доступу до публічної інформації та забезпечення прозорості, практичне виконання Плану дій «Відкритий уряд».

Щодо сфери надання публічних послуг, то основна діяльність провадиться у напрямі розробки чіткої політики щодо надання публічних послуг: розробки стандартів якості послуг, забезпечення доступності для усіх категорій громадян, алгоритмізація процесу надання послуг в електронному форматі тощо; розробка та затвердження методики розрахунку вартості послуг; забезпечення контролю якості послуг.

В частині управління державними фінансами: уточнення та забезпечення проблемної орієнтованості Стратегії управління державними фінансами; забезпечення належного фінансового менеджменту та контролю, впровадження елементів управління за результатами.

Одним із найважливіших є пріоритет розвитку місцевого самоврядування, відповідно до якого основними проблемами є відсутність чітко сформульованого курсу реформування та впровадження демократичного врядування на місцевому рівні; необхідність забезпечення фінансової спроможності суб'єктів місцевого самоврядування.



Задля вирішення окресленого кола проблемних питань місцевого розвитку Грузія як країна-учасниця Європейської хартії місцевого самоврядування зобов'язалася провести низку реформ, що будуть спрямовані на:

- *поглиблення децентралізації влади, ресурсів;*
- *територіальну оптимізацію;*
- *розвиток громадянського суспільства на місцевому рівні;*
- *впровадження основ запобігання та протидії корупції на місцях;*
- *розвиток лідерства на місцевому рівні;*
- *забезпечення гендерної рівності та інклюзивності в житті населених пунктів.*

Компоненти реформи публічного управління Грузії із визначенням сутності проблем, стратегічних взаємозв'язків (концептуальними документами, які слугували підґрунтям до вирішення вказаних проблем) та наданням пропозицій щодо їх вирішення систематизовано у таблиці 1.

Підсумовуючи, зазначимо, що основними векторами розвитку системи публічного управління Грузії можна вважати впровадження демократичного врядування, елементів електронного урядування з опорою на часткову адаптацію та імплементацію досвіду європейських країн. Процес реформування характеризується динамізмом та широкою підтримкою з боку ЄС.

Таблиця 4.4

Компоненти реформи публічного управління Грузії

Стратегічні взаємозв'язки	Сутність та проблеми	Пропозиції щодо вирішення
Планування політики		
Дорожня карта реформи публічного управління та адміністрування	1. Недосконалість нормативно-правових засад планування політики. 2. Відсутність взаємоузгодженості основних планових документів, єдиної системи планування та уніфікованих методологічних засад для усіх органів влади щодо	1. Удосконалення законодавчої бази щодо планування політики 2. Розробка єдиної системи планування та забезпечення політики, розробка методичних рекомендацій. 3. Забезпечення зв'язків між плануванням політики та законодавством. 4. Забезпечення зв'язків між плануванням політики та

	<p>розробки планових документів; 3. Відсутність зв'язку планових документів з бюджетуванням, проблема обґрунтованості фінансування;</p> <p>4. Необхідність усунення паралелізму, чіткого розподілу функцій та повноважень між владними інституціями, забезпечення інституційної спроможності органів публічної влади;</p> <p>5. Слабка система моніторингу звітності та оцінки.</p>	<p>бюджетуванням.</p> <p>5. Розбудова інституційного потенціалу для покращення аналізу політики та планування</p> <p>6. Розробка комплексного управління, моніторингу, звітності та системи оцінювання</p>
--	---	--

Кадровий менеджмент

<p>Концепція реформування державної служби та План дій</p>	<p>1. Занадто широке визначення категорії «публічний службовець».</p> <p>2. Відсутність достатніх правових засад для становлення інституту публічної служби.</p> <p>3. Відсутність рівного та прозорого доступу та умов проходження державної служби.</p> <p>4. Чутливість публічних службовців до політичного впливу.</p> <p>5. Система оплати праці не є достатньо прозорою та адекватною.</p> <p>6. Недостатність професійного розвитку державних службовців.</p> <p>7. Брак механізмів дисциплінарної відповідальності та моніторингу запобігання корупції</p> <p>8. Обмежений потенціал</p>	<p>1. Чітко визначити сферу державної служби та забезпечити її практичне проходження.</p> <p>2. Забезпечити оптимальні рішення щодо інституційного становлення публічної служби.</p> <p>3. Закріпити законодавчо гарантії кадрового просування на основі заслуг державних службовців та забезпечення рівності на всіх стадіях проходження державної служби.</p> <p>4. Проаналізувати політичний вплив на вищі керівні посади державної служби та створити єдині засади для його запобігання</p> <p>5. Покращити систему оплати праці державних службовців шляхом аналізу поточної ситуації та створення логічної, прозорої та справедливої моделі оплати праці, що зберігає, приваблює та мотивує фахівців державної служби</p>
--	--	---

	<p>бюро державної служби для ведення реформи та забезпечення її реалізація.</p>	<p>6. Створити стійкі умови на державній службі, що гарантуватимуть постійний професійний розвиток 7. Покращити дисциплінарну відповідальність державних службовців та створити систему моніторингу запобігання корупції на державній службі 8. Реформувати бюро державної служби таким чином, щоб це дозволило їй очолити реформувати та забезпечити її реалізацію</p>
Підзвітність		
<p>1. Партнерство відкритого врядування. План дій 2014-2015 рр. 2. Цифрова Грузія: стратегія з електронного врядування Грузії та План дій 2014-2018 рр. 3. Стратегія управління публічними фінансами 2014 – 2017 рр. 4. Національна антикорупційна стратегія.</p>	<p>1. Потреба в удосконаленні наявних політичних та правових норм запобігання проявам корупції. 2. Необхідність покращення механізмів доступу до публічної інформації та забезпечення прозорості</p>	<p>1. Впровадження національної антикорупційної стратегії, що спрямована на ефективну координацію міжвідомчих заходів у боротьбі з корупцією; відкритість, доступ до публічної інформації та громадські зв'язки; антикорупційну освіту громадськості; запобігання корупції у владних інституціях; прозорість та зменшення корупції, пов'язані з ризиками в фінансовій сфері, секторі державних закупівель; запобігання політичної корупції; запобігання корупції в секторі оборони, митних та податкових органах, приватному секторі, прозорості системи управління державними фінансами програм охорони здоров'я; криміналізацію корупції та ефективне виявлення та переслідування корупційних діянь. 2. Реалізація «Партнерства відкритого врядування», що спрямоване на поліпшення громадських послуг,</p>

		підвищення доброчесності суспільства, більш ефективне управління, раціональне використання публічних ресурсів та створення безпечних спільнот.
Система надання послуг		
<p>1. Партнерство відкритого врядування. План дій 2014-2015 рр. 2. Цифрова Грузія: стратегія з електронного врядування Грузії та План дій 2014-2018 рр. 3. Стратегія управління публічними фінансами 2014 – 2017 рр. 4. Національна антикорупційна стратегія.</p>	<p>1. Відсутність єдиної політики щодо надання публічних послуг. 2. Відсутність єдиної правової бази щодо надання публічних послуг та послуг в електронному форматі. 3. Відсутність формальних систем забезпечення якості.</p>	<p>1. Розробити єдину політику щодо моделі високоякісного надання послуг, що буде забезпечувати відповідність публічних послуг суспільним потребам. 2. Встановити єдину правову базу щодо адміністративних процедур для скорочення спеціальних вимог. 3. Створити універсальну систему забезпечення якості державних послуг (впровадження стандартів ISO, забезпечення оцінки рівня задоволеності споживачів якістю послуг, розробка «Методології проведення опитувань задоволеності громадянами якістю послуг»)). 4. Забезпечити реалізацію Стратегії «Цифрова Грузія: E-Georgia стратегія і План дій 2014-2018 рр.».</p>
Управління публічними фінансами		
<p>1. Партнерство відкритого врядування. План дій 2014-2015 рр. 2. Цифрова Грузія: стратегія з електронного врядування Грузії та План дій 2014-2018 рр. 3. Стратегія управління публічними</p>	<p>1. Відсутність узгодженості у політичній та правовій базі у сфері управління публічними фінансами 2. Недостатній фінансовий менеджмент та контроль.</p>	<p>1. Забезпечити реалізацію «Плану дій Держфінмоніторингу за 2014 рік» та Плану 2015 року. 2. Зміцнити систему фінансового управління та контролю, шляхом проведення детального аналізу реалізації Планів дій попередніх періодів та внесення коректив до наступного Плану.</p>

фінансами 2014 – 2017 рр. 4. Національна антикорупційна стратегія.		
Місьцеве самоврядування		
1. Програма розвитку регіонів на 2015-2017 рр. 2. Концепт-нота «Основні принципи Стратегії децентралізації та розвитку місцевого самоврядування 2013-2014 рр.» та План дій 2015 р. 3. План дій 2014-2017 рр. щодо децентралізації та розвитку місцевого самоврядування.	1. Відсутність чіткого бачення того, як досягти належного врядування на місцевому рівні	1. Розробка нової Стратегії та Плану дій 2017-2020 щодо належного врядування на місцевому рівні. 2. Посилення спроможності місцевих публічних службовців в частині забезпечення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

Важливим акцентом у реформуванні системи публічного управління є привернення увагу до оцінювання якості послуг, управлінських рішень та діяльності органів публічної влади, спроба привести їх у відповідність до суспільних вимог шляхом використання елементів консультування, опитувань населення.

Значним позитивним зрушенням є взаємопов'язаність між стратегічними плановими документами, що почала простежуватися за текстом відповідних документів. Так, у Дорожній карті реформування публічного управління наявні чіткі посилання на інші стратегічні документи, що доповнюють заплановане у Дорожній карті. Це надає змогу зробити висновок, що робота над однією з визначених проблем (узгодженості планових документів) активно ведеться.

Все ще залишаються відчутними наявні проблеми щодо відокремлення політики від публічної служби та усунення можливостей прояву політичного впливу в процесі діяльності публічних службовців. Важливою проблемою залишається наявність впливу груп інтересів на процес прийняття управлінських та політичних рішень, необхідність поглиблення роботи у сфері запобігання конфлікту інтересів та боротьби з корупцією.



Контрольні питання:

1. В чому полягають практичні переваги досвіду Грузії? Наведіть аргументи щодо необхідності його застосування.
2. Які спільні риси України та Грузії можна виокремити на сучасному етапі реформування?
3. В чому полягали основні причини реформування системи публічного управління Грузії?
4. Які основні тенденції прослідковуються у реформуванні системи публічного управління Грузії?
5. Коротко відобразіть хронологію реформ публічного управління Грузії. Чи має процес реформування поступальний характер?
6. Проведіть паралелі між ключовими реформами, що проводяться в Грузії та Україні. Які уроки для України можна зробити?
7. Основи для розвитку яких сфер життя закладено стратегічним курсом Грузії?
8. Які, на Вашу думку, ключові аспекти успіху реформування Грузії?
9. Визначте основні здобутки реформування системи публічного управління Грузії.
10. Якими є оцінки міжнародних експертів щодо впровадження на грузинських теренах кращих європейських практик?



Рекомендовані джерела:

1. Support to the Anti-corruption strategy of Georgia (GEPAC) Retrieved from: <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/gepac>
2. Transparency international. Corruption index . Retrieved from: <https://www.transparency.org/country/UKR>
3. Transparency International Annual Report 2010 : http://issuu.com/transparencyinternational/docs/annual_report_2010?mode=window&printButtonEnabled=false&shareButtonEnabled=false&searchButtonEnabled=false&backgroundColor=%23222222
4. Corruption index 2010 from Transparency International: find out how each country compares : <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/oct/26/corruption-index-2010-transparency-international>
5. Georgia. Democratic governance. Retrieved from: <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/democratic-governance.html>
6. What is Government's Action Plan for the next 4 years? Retrieved from: <http://agenda.ge/en/article/2016/101>
7. Georgia National Action Plan 2016-2018. Retrieved from: <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-national-action-plan-2016-2018>

8. *Freedom in the World 2018. Georgia. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/Georgia>*

9. *Public Administration Reform Roadmap 2020. Retrieved from: [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf)*

10. *Support to the Anti-corruption strategy of Georgia (GEPAC) Retrieved from: <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/gepac>*

§ 4.5. Реформування системи державного управління в Республіці Молдові



Ключові слова: публічна влада, реформи, механізми реформування, Угода про асоціацію ЄС, системне дослідження, система державного управління, демократичні інститути, принципи управління, демократія, пострадянські суспільства, стратегічне планування.

План викладу:

1. Система державного управління Республіки Молдова: здатність до реформування.
2. Республіка Молдова і ЄС: точки дотику. Дослідження стану системи державного управління Молдови. Стратегія реформи державного управління Республіки Молдови на 2016-2020 рр.
3. Результати і перспективи реформування системи державного управління Республіки Молдова.

Система державного управління Республіки Молдова: традиції реформування



«Стаття 1. Республіка Молдова – суверенна і незалежна, єдина і неподільна держава.

Стаття 2. Форма державного правління – республіка.

Стаття 3. Республіка Молдова – демократична правова держава, в якій гарантуються гідність людини, її права і свободи, вільний розвиток людської особистості, справедливість і політичний плюралізм, які є вищими цінностями».

Конституція Республіки Молдови, увалена 29 липня 1994 р.

Після падіння комунізму в країнах Східної і Центральної Європи розпочався процес трансформації (перетворення) пострадянських суспільств, які проводилися в руслі «третьої хвилі» демократизації С. Хантінгтона. При цьому визнавалося продуктивним використання модернізаційної перспективи, а постсоціалістичні країни ЦСЄ розглядалися багатьма дослідниками як лабораторія для теоретичного вдосконалення та перевірки цієї перспективи, але «емпіричні аномалії», які демонструють країни ЦСЄ, змусили вчених переглянути застарілу версію

модернізаційної перспективи зразка 1960-х рр. і встановити, що зразки суспільно-політичного реформування зовсім не однолінійні, а багатовекторного спрямування і можуть варіюватися, що обумовлено як змінами у внутрішньому стані суспільства, так і впливом міжнародних чинників.

Саме тому важливо виявити умови та фактори, що визначають різні наслідки конкретних соціально-політичних реформ і подій, оскільки непідготовлене «введення» їх зверху може привести до зворотного ефекту – «відкату» суспільства на висхідні позиції або ж до імітації демократії. У цьому сенсі Молдова, як і Україна, не є винятком.



Основні історичні віхи становлення суверенної і незалежної Республіки Молдови:

- **1990 р. – оголошено економічний і політичний суверенітет.**
- **27 серпня 1991 р. – прийнята декларація незалежності Республіки Молдова, в якій Молдова проголошувалась суверенною державою зі столицею в Кишиневі.**
- **29 липня 1994 р. – ухвалена Конституція Республіки Молдова.**

За роки незалежності в Республіці Молдова було ухвалено низку конкретних заходів щодо реорганізації управлінських механізмів на центральному рівні, які спрямовані на оптимізацію чисельності державних службовців, вдосконалення процесу відбору кадрів, але більшість із них спрямовані мінімізувати витрачання бюджетних ресурсів.

Система державного управління Республіки Молдови протягом свого існування виявила стійку здатність до реформування. Можна чітко прослідкувати певні етапи цього складного процесу (Табл. 4.5).

Таблиця 4.5.

Етапи реформування державного управління Республіки Молдови

Етап	Нормативно-правова база	Основні акценти
I етап (2000-2006 рр.)	02.02.2000. – «Про статус місцевої виборної посадової особи»; 10.02.2000. – «Про адміністративний суд»; 11.05.2000. – «Про доступ до інформації»;	Ухвалені управлінські акти забезпечили удосконалення нормативного забезпечення системи
	16.10. 2003. – «Про місцеві державні фінанси»; 28.12.2006. – «Про адміністративну	державного управління, у тому числі на місцевому рівні, однак, не були завершені з точки зору

Продовження таблиці 4.5

	децентралізацію»; 28.12.2006. – «Про місцеве публічне управління».	удосконалення її інституційного та кадрового потенціалу.
II етап (2007-2013 рр)	09.05.2005. – Національна стратегія створення інформаційного суспільства «Електронна Молдова» на 2005-2020 рр. 30.12.2005. – «Стратегія реформування державного управління на 2005-2013 рр.» Липень 2008 р. – створено Міжміністерський комітет зі стратегічного планування. 04.07.2008. – Закон «Про державну посаду і статус державного службовця» ка знаходиться в процесі впровадження. 23.09.2010. – Закон «Про державний внутрішній фінансовий контроль». 20.09.2011. – «Стратегічна програма технологічної модернізації управління (е-Перетворення)». 19.07.2012. – Національна стратегія децентралізації на 2012-2015 рр. 11.07.2012. – Програма діяльності Уряду Республіки Молдова на період 2016-2018 рр. 06.08.2013. – «Стратегія розвитку менеджменту публічних фінансів на 2013-2020 рр.» 12.12.2013. – «Програма розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2014-2017 рр.».	Реформа державного управління у 2005-2013 рр. була сфокусована переважно на процесі прийняття рішень, при цьому недостатньо уваги приділялося функціям практичного впровадження політики, більшість з яких пов'язана із наданням якісних публічних послуг і було визнано за необхідне продовжити реформування діяльності державних органів на місцевому рівні.
III етап (2014-2020 рр.)	25.07.2014 р. – Закон «Про публічні фінанси і бюджетно-податкову відповідальність». Вересень 2015-квітень 2016 рр. – базова оцінка SIGMA системи державного управління Республіки Молдова. 27.06.2014. – Угода про Асоціацію між ЄС та Молдовою. 11.07.2015. – Національна стратегія	Стратегія реформи державного управління на 2016-2020 рр. орієнтована на реформування як на центральному так і на місцевому рівнях. Її загальна мета полягає в створенні сучасного, ефективного,

	<p>розвитку «Молдова 2020».</p> <p>12.10.2015. – Постанова Уряду «Про Національну раду з реформи публічного управління».</p> <p>20.07.2016. – Постанова Уряду «Про затвердження Плану дій Уряду на 2016-2018 рр.».</p> <p>25.07.2016. – Стратегія реформи державного управління на період 2016-2020 рр..</p>	<p>професійного державного управління, націленого на надання якісних публічних послуг відповідно до потреб і очікувань громадян.</p>
--	--	--

Стратегічне управління – важлива складова забезпечення успішної реалізації реформи державного управління Республіки Молдови.

Як вже зазначалося, у липні 2008 р. був створений Міжміністерський комітет зі стратегічного планування з метою оптимізації процесу стратегічного планування на рівні всього Уряду.



Завдання Міжміністерського комітету зі стратегічного планування – забезпечення процесу стратегічного планування з максимально ефективним співвіднесенням національних пріоритетів, встановлених в основних стратегічних документах Уряду, з політиками, розробленими центральними галузевими органами публічного управління, прийнятими міжнародними зобов'язаннями і базою внутрішніх і зовнішніх ресурсів.

Середньострокове планування на національному рівні нині регламентується:

- Законами «Про Уряд» від 31 травня 1990 р.; «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального і місцевого публічного управління» від 18 липня 2003 р.; «Про публічні фінанси і бюджетно-податкову відповідальність» від 19 грудня 2003 р.;
- Постановами «Про затвердження Регламенту Уряду Республіки Молдова» від 17 січня 2001 р.; «Про правила розробки та єдиних вимог до документів державної політики» від 19 січня 2007 р.

Документи Уряду щодо планування на національному рівні включають;

- Програму діяльності Уряду;
- Національну стратегію розвитку;
- Бюджетний прогноз на середньостроковий період.

Технологічна модернізація державного управління Республіки Молдова.

У ході реалізації Національної стратегії створення інформаційного суспільства «Електронна Молдова», затвердженої на 2005-2010 рр. Республіці Молдова вдалося здійснити 44 ключових заходи, передбачених відповідним Планом дій, серед яких реалізовано проекти в таких важливих напрямках, як:

- інфраструктура інформаційного суспільства;
- електронне управління;
- електронна демократія;
- електронна економіка, тощо.

У 2010 р. створено Центр електронного управління, який є відповідальною установою за реалізацію Стратегічної програми технологічної модернізації управління (е-Перетворення), затвердженої Постановою Уряду від 20 вересня 2011 р. Зазначена програма, розрахована до 2020 р., виконується за підтримки Світового банку і має на меті встановлення в Республіці Молдова до 2020 р. прозорого, передового і відповідального управління завдяки інвестиціям в інформаційно-комунікаційні технології і їх масового використання в державному секторі.



Єдиний урядовий портал публічних послуг Республіки Молдова (www.servicii.gov.md) – єдина електронна платформа, створена в травня 2012 р., на якій розміщується інформація про публічних послугах, що надаються міністерствами та іншими ЦОВВ, в тому числі – підвідомчими їм структурами, в традиційному та електронному форматах.

Для подальшої модернізації сфери публічних послуг Уряд Республіки Молдова затвердив План реформування та модернізації публічних послуг на 2017-2021 рр., яким передбачено:

- розвиток застосування інформаційних технологій у публічному секторі і збільшення кількості електронних послуг;
- створення єдиного телефонного центру з надання публічних послуг;
- впровадження єдиного формату для документів підписаних електронним підписом;
- модернізацію переліку послуг для населення, як, наприклад, реєстрація власності, фінансова та статистична звітність і поліпшення процесу держзакупівель.

Реформи, спрямовані на створення сучасної державної служби у Республіці Молдова.

Ці реформи були здебільшого впроваджені після прийняття Закону «Про державну посаду і статус державного службовця» від 4 липня 2008 р.



Мета Закону «Про державну посаду і статус державного службовця» – забезпечення функціонування стабільної, професійної, неупередженої, прозорої та ефективної державної служби в інтересах суспільства і держави.

Загальне управління державною службою відноситься до компетенції Уряду, а в органі державної влади здійснюється керівником цього органу (державним секретарем) за допомогою кадрової служби. Відповідальною

установою за здійснення підготовки кадрів державної служби та науково-методичного забезпечення діяльності органів державної влади є Академія державного управління при Президентові Республіки Молдова.

Реформування системи менеджменту публічних фінансів Республіки Молдови.

Система менеджменту публічних фінансів перебуває в інтенсивному процесі реформування на всіх рівнях

Створено ґрунтовну нормативно-правову базу, що сприяє позитивному процесу реалізації реформування зазначеної сфери:

- Стратегія розвитку менеджменту публічних фінансів на 2013-2020 рр. від 6 серпня 2013 р. (активна фаза реалізації).
- Національна стратегія децентралізації на 2012-2015 рр. від 19 липня 2012 р. (передбачена децентралізація публічних фінансів Республіки Молдови).
- Закон «Про публічні фінанси і бюджетно-податкову відповідальність» від 25 липня 2014 р., (містить важливі положення, покликані забезпечити зміцнення загальної бюджетно-податкової дисципліни та бюджетного процесу, а також підвищити ефективність управління бюджетними ресурсами та прозорість бюджетного процесу).
- Закон «Про державний внутрішній фінансовий контроль» від 23 вересня 2010 р. та Програма розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2014-2017 рр. від 12 грудня 2013 (координує реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю).

Реформа сфери державних закупівель Республіки Молдова.

У лютому 2013 р. в країні була створена електронна система «Державний реєстр державних закупівель» («е-Державні закупівлі»), яка сприяє підвищенню прозорості в цій сфері.

Закон «Про державні закупівлі» від 3 липня 2015 р. був ухвалений із метою приведення законодавчої бази у сфері державних закупівель у відповідність до законодавства ЄС.

2015 р. – утворено Агентство з державних закупівель – спеціалізований органом при Міністерстві фінансів, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері державних закупівель.

Таким чином, процес закупівель змістився в електронний формат в режимі online, що має багато переваг, зокрема:

- доступ до документації по торгах надається online;
- у режимі реального часу можна стежити за всім процесом закупівель або запиту цінових офер;
- особисті контакти між учасниками зведені до мінімуму.

Республіка Молдова і ЄС: точки дотику. Дослідження стану системи державного управління Молдови.

Відносини між Європейським союзом (ЄС) і Республікою Молдова є глибокими і багатогранними. Республіка Молдова бере участь у багатьох угодах та програмах ЄС. Спільна участь у соціальних програмах заклали основи для

об'єднання зусиль, спрямованих на зміцнення демократії, верховенства закону і прав людини в Республіці Молдова.

Спільна стратегія взаємодії ЄС і Республіки Молдова здійснюється за такими чотирма основними напрямками діяльності:

- економічного розвитку та ринкових можливостей, у тому числі – сталого та інклюзивної економічного зростання, соціального захисту та охорони здоров'я (активні європейські партнери по розвитку: Австрія, Чехія, ЄІБ, ЄС, Естонія, Німеччина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Швеція, Швейцарія і Великобританія);
- зміцнення інститутів «доброго врядування», в тому числі – правопорядку і безпеки (активні європейські партнери по розвитку: Австрія, Чехія, Естонія, ЄС, Франція, Німеччина, Угорщина, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Швеція, Швейцарія і Великобританія);
- зв'язок, енергоефективність, навколишнє середовище та зміна клімату (активні європейські партнери по розвитку: Австрія, Чехія, ЄС, ЄІБ, Німеччина, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Швеція і Швейцарія);
- мобільність і людський потенціал, включаючи підтримку лібералізації візового режиму, освіти, навчання і досліджень (активні європейські партнери по розвитку: Австрія, Чехія, Естонія, ЄІБ, ЄС, Франція, Німеччина, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Нідерланди, Румунія, Словаччина, Швейцарія та Великобританія).

Важливою також є робота ЄС над створенням «дорожньої карти» для взаємодії з громадянським суспільством в Республіці Молдова 2018-2020 рр., яка була узгоджена із Національною стратегією розвитку «Молдова-2020». Результатом цієї кропіткої роботи стала Європейська спільна розробка Стратегії співробітництва для Республіки Молдова (2018 р.). Спільна стратегія ґрунтується на спільності поглядів і цілей, фінансових консультацій щодо впровадження європейських стандартів та призначений для забезпечення більш скоординованого політичного діалогу, а також спільного моніторингу реалізації реформ у відповідності з Угодою про асоціацію ЄС та Республіки Молдови.

Республіка Молдова є пріоритетною країною-партнером в рамках Східного партнерства (у східному напрямку в рамках європейської політики сусідства), в рамках Чорноморської синергії і є членом Енергетичного Співтовариства



У червні 2014 року Республіка Молдова та Європейський Союз підписали Угоду про асоціацію Молдови, що замінила попередню угоду про партнерство і співробітництво від 03 липня 1998 року. Підписавши цей документ, Республіка Молдова взяла на себе зобов'язання розвивати демократичні інститути відповідно до стандартів та правил Європейського Союзу. Таким чином, реформа системи державного управління є частиною складного процесу адаптації Республіки Молдова до стандартів ЄС.

Дослідження стану системи державного управління Молдови з точки зору принципів державного управління, розробленого SIGMA.

На прохання делегації ЄС та у співпраці з урядом Республіки Молдова, програма SIGMA провела огляд і оцінку державного управління в Республіці Молдова у сферах, що охоплюються принципами державного управління. Базова оцінка SIGMA почалася у вересні 2015 р. і завершилася в квітні 2016 р. Головні висновки і рекомендації оцінки державного управління в Республіці Молдова у рамках програми SIGMA визначають ряд проблем, що потребують вирішення.



Системне дослідження сучасної сфери державного управління Республіки Молдови встановило позитивні тенденції:

- *послідовність євроінтеграційних процесів у внутрішній і зовнішній політиці підтверджена низкою нормативних актів національного рівня;*
- *відповідність стандартам ЄС чинного законодавства про статистику;*
- *створення потужної нормативно-правової бази для проведення реформи державного управління;*
- *успішний процес нововведень у сфері надання адміністративних послуг.*

Досягнення у процесі реформування системи державного управління Республіки Молдова.

1. Із 2005 року євроінтеграція стала послідовним фундаментальним пріоритетом внутрішньої і зовнішньої політики Молдови. Уряд Республіки Молдова дотримується принципів «Східного партнерства», зокрема посилення політичної асоціації та тіснішої економічної інтеграції. Ці цілі відображені у програмі діяльності уряду 2015 року, урядовій програмі «Європейська інтеграція: свобода, демократія, добробут 2011-2014», у Національній стратегії розвитку («Молдова 2020») та в Національному плані дій щодо реалізації Угода про асоціацію між ЄС та Республікою Молдова 2014-2016 рр., які є тісно пов'язаними з цілями та діями, що містяться в Угоді про асоціацію та Порядку денного асоціації.

2. Законодавство про статистику відповідає стандартам ЄС. Покращення відзначено

- наявністю та якістю національних рахунків, бізнесу, довілля та статистики зовнішньої торгівлі.
- регулярним використанням статистики, її своєчасним виготовленням та поширенням;
- здатністю інтерпретації даних Центральним управлінням у процесі прийняття рішень з доказової політики.
- 3. Створено потужну нормативно-правову базу щодо здійснення виваженої політики реформування системи державного управління:

- Національна програма реформування державних послуг на 2014-2016 рр. (Постанова Уряду № 122 від 18.02.2014 р.);
- Стратегічна програма технічної модернізації управління (електронна трансформація) на 2012-2020 роки (Постанова Уряду № 710 від 20.09.2011 р.);
- Національна стратегія децентралізації на 2012-2015 роки (Закон № 68 від 05.04.2012);
- Національна стратегія управління державними фінансами на 2013-2020 роки (Постанова Уряду № 573 від 06.08.2013 р.);
- Програма розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2014-2017 роки (Постанова Уряду № 304-310 / 11471041 від 20.12.2013);
- Програма стратегічного розвитку Національного бюро статистики на 2012-2014 роки (Рішення Ради НБС №26 від 29.12.2011 р.).

4. Найбільший прогрес був досягнутий у сфері надання державних послуг. Центральна державна адміністрація впровадила план дій Національної програми модернізації державних послуг, а також програму електронної трансформації, яка пов'язана з впровадженням інструментів електронного врядування.



Результатом дослідження також стала констатація таких факторів, які спричинили необхідність реформування чинної системи державного управління Республіки Молдова:

- **невисокий рівень професіоналізації центральної державної адміністрації;**
- **неповна територіально-адміністративна реформа;**
- **низька адміністративна спроможність у сфері транскордонного співробітництва;**
- **відсутність стратегічного управління з боку центрального уряду;**
- **відсутність послідовної політики у сфері державної служби та управління людськими ресурсами**

Недоліки чинної системи державного управління в Республіці Молдові:

1. Молдова зробила незначний прогрес у деполітизації та підвищенні професіоналізації своєї центральної державної адміністрації з причин:

- відсутність чіткої стратегії реформування державного управління;
- низька середня заробітна плата державних службовців;
- державна служба залишалася структурно слабкою через перехід персоналу до приватного сектору або до міжнародних організацій.

2. Фінансова децентралізація була розпочата на всю країну з 1 січня 2015 року. Недостатня реформа кількості територіальних одиниць не сприяла посиленню вже слабких можливостей більшості місцевих органів влади.

3. Горизонтальна державна адміністративна реформа також не досягла значного прогресу, однією з ключових недоліків у цій сфері є відсутність

всеохоплюючої стратегії та стратегічного управління з боку центрального уряду.

4. Окрім горизонтальних державних реформ, Молдова має також покращити адміністративну спроможність, щоб відповідати вимогам, що випливають з Угоди про асоціацію та зони глибокої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (DCFTA).

У цьому контексті особливо важливою є політична співпраця.

5. Жоден з ухвалених стратегічних документів, зазначених вище, не охоплює інші основні напрямки діяльності Парламенту, зокрема розробку та координацію політики, державну службу та управління людськими ресурсами.

6. Існує потреба в підвищенні професійних можливостей та ефективності державного управління, у тому числі на нижчих рівнях державного управління.

7. Незважаючи на те, що з 1 січня 2015 року фіскальна децентралізація була розгорнута по всій країні, відсутність реформ у кількості територіальних одиниць не сприяла посиленню вже слабких можливостей більшості місцевих органів влади.

Отже, для підвищення інституційного та кадрового потенціалу центральних та місцевих державних адміністрацій Республіки Молдова у розробці та впровадженні політики реформування системи державного управління слід враховувати існуючі виклики та можливі шляхи стабілізації, що базуються на відповідності принципів «доброго врядування» (Табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Виклики та шляхи стабілізації процесу реформування системи державного управління в Республіці Молдова

ВИКЛИКИ	ШЛЯХИ СТАБІЛІЗАЦІЇ
Геополітична напруженість і погана економічна діяльність гальмують політичну стабільність та дії урядів	Інтенсифікований політичний діалог з урядом та місцевими зацікавленими сторонами після (і в рамках) Угоди про асоціацію
Координація політики є неефективною для забезпечення дотримання процесу адаптації принципів ЄС	Підтримка уряду / парламенту в забезпеченні координації політики та належному розумінні вимог, що випливають з Угоди про асоціацію
Реформа територіальних одиниць не приймається, що ставить під загрозу фінансову стабільність та успіх процесу фіскальної децентралізації	Постійний політичний діалог з владою з метою раціоналізації поточної структури.
Недостатність інформації від відповідних державних органів та інститутів, необхідних для ефективного та своєчасного здійснення статистичних робіт.	Безперервне залучення до впровадження інтерактивної платформи співпраці між зацікавленими сторонами, щоб вони могли обмінюватися інформацією з вигодами для обох сторін.

Висока кадрова робоча сила	Підготовка стратегії пом'якшення наслідків, створення потенціалу та тренінги для управління установами з питань розвитку людських ресурсів та затримання працівників
----------------------------	--

Стратегія реформи державного управління Республіки Молдова на 2016-2020 рр.



25 липня 2016 року урядом Республіки Молдова було ухвалено Стратегію реформи державного управління на 2016-2020 роки, у якій задекларовано необхідність та актуальність реформаційних перетворень у системі державного управління, які є передумовою для здійснення будь-яких інших реформ у будь-якому державному секторі. Причому, запорукою безперервності усіх реформаторських ініціатив є забезпеченість людськими та фінансовими ресурсами, у іншому випадку, сам процес реформування буде лише декларативним.

Стратегія була розроблена та ухвалена через 11 років з моменту започаткування реформ у сфері державного управління (2005 р.), що сприяло розвитку молдовських інституцій.



Павло Філіп, прем'єр міністр Республіки Молдова того періоду, зазначив, що «реформа державного управління, як на центральному, так і на місцевому рівнях, є однією із заборгованостей з реалізації Угоди про асоціацію між Республікою Молдовою та ЄС. Реформа державного управління, на його думку, це один із стратегічних пріоритетів, оскільки вона взаємопов'язана з багатьма іншими реформами, які повинні бути здійснені в Республіці Молдова».

Основні концепти документа відображено у табл. 4.7.

Таблиця 4.7

Основні концепти Стратегії реформи державного управління Республіки Молдова на 2016-2020 рр.

Стратегія реформи державного управління Республіки Молдова на 2016-2020 рр.		
Загальна мета	Принципи реалізації	Шляхи реалізації
Створення сучасної, ефективної та професійної державної адміністрації, орієнтованої на надання якісних державних послуг	Відображають принципи належного управління, які визнаються та застосовуються на рівні Європейського Союзу за допомогою Білої книги з питань управління та набору інструментів	1. Аналіз проблем, з якими стикається населення - розробка ефективних управлінських рішень. 2. Модернізація державної служби – впровадження нових управлінських методів та технологій.

відповідно до потреб та очікувань громадян соціальних економічних суб'єктів.	до якості державного управління як затвердженої Європейською Комісією, так і принципами належного управління на місцевому рівні, рекомендованими Радою Європи.	3. Оптимізація діяльності державного управління – узгодження його витрат з можливістю надання якісних результатів.
--	--	--

Стратегія реформування державного управління також визначає пріоритети для основних загальних систем управління, що дозволить уряду здійснювати моніторинг та координацію необхідних змін на центральному рівні, з тим щоб забезпечити їх наслідки та взаємне посилення наслідків, що виникають внаслідок цих змін .



Основними компонентами реформи державного управління Республіки Молдова є:

- **підзвітність державного управління;**
- **розробка та координація державної політики;**
- **модернізація державних послуг;**
- **управління державними фінансами.**
- **державна служба та управління людськими ресурсами.**

Стратегія реформування державного управління в Молдові на сучасному етапі містить такі важливі, більш дієві, аспекти:

1) Сконцентрованість на реальних потребах громадян-споживачів адміністративних послуг. Реформи максимально спрямовані на упорядкування надання адміністрацією послуг пересічним громадянам, акцентуючи особливу увагу на місце розташування центрів надання адміністративних послуг, їх вартість, швидкість отримання та рівень задоволеності послугами.

2) Всеосяжність. Реформи охоплюють всі рівні влади , а не обмежуються лише її центральними органами.

3) Скоординованість. Цей аспект полягає у зосередженні на пріоритетах та синергії між областями у процесі моніторингу та нагляду, який відбувається на центральному рівні, та передбачає більш жорсткі умови та доскональну перевірку показників.



Реформування системи державного управління Республіки Молдова є важливим аспектом покращення ефективності державного сектора. Слід зауважити, що цей процес безперервний та вимагає постійних зусиль щодо поглиблення та розширення сфери діяльності.

Із метою координації реформування державного управління в країні створено Національну раду з реформи публічного управління (Постанова Уряду

«Про Національну раду з реформи публічного управління» від 12 жовтня 2015 р.), під головуванням Прем'єр-міністра до складу якої також входять голови двох профільних парламентських комісій і члени Уряду. Рада є платформою вищого рівня для прийняття рішень із стратегічних напрямів реформи, як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Результати і перспективи реформування системи державного управління Республіки Молдова. Ухвалення програмних документів щодо реформування державного управління в Республіці Молдова до 2020 року підтверджує усвідомлену спрямованість та налаштованість уряду Молдови на кардинальні позитивні зрушення у зазначеній сфері.

Ризик слабкого державного потенціалу, передбаченого в преамбулах ключових документів певним чином було вирішено шляхом реорганізації та підготовки кадрів. Але залишається невирішеною проблема:

- низька заробітна плата населення;
- високий рівень кадрової заробітної плати;
- нестабільна політична підтримка реформ системи державного управління;
- регіональна нестабільність: у Молдові є сильні етнічні росіяни, етнічні українці, етнічні болгари, етнічні тюркські елементи та етнічна румунська більшість.

У сучасних умовах існує ризик того, що країні, можливо, доведеться сповільнити або навіть послабити прогрес у модернізації державного сектору, щоб зберегти мир серед свого різноманітного населення. У звітах про виконання реформ 2013, 2015, 2017 та 2019 роки вказуються як важливі елементи просування, так і питання, що викликають занепокоєння.



Так, відповідно до звіту про прогрес у 2013 році, в першій половині року Молдова пройшла через свою найглибшу політичну кризу в роки, яка описується як «інституційний обвал», який «завдав шкоди довірі до демократичних інституцій Республіки Молдови». Проте цю пропозицію слід розглядати в повному обсязі, зокрема загальний висновок у попередньому реченні, що «.. незважаючи на зворотні кроки в першій половині 2013 року, Молдові вдалося досягти прогресу у важливих та чутливих областях Плану дій, визначених як пріоритети попереднього звіту про ЄПС».

Низка конкретних кроків реформування, включаючи перегляд законів та впровадження планів дій, підкріплювало рішення щодо прогресу в галузі глибокої та стабільної демократії протягом 2013-2019 років відповідно до оцінки, викладеної у звіті про прогрес перетворень у системі державного управління.



*Рівень виконання Стратегії (станом на 2019 р.)
Представники як громадянського суспільства, так і партнерів з розвитку підтвердили, що станом на 2019 р. певні аспекти стратегії вже досягнуті:*

- *реорганізація уряду;*
- *реформа державної служби;*
- *реформа фінансового управління;*
- *спрощення процесу прийняття рішень*

Проте за відсутності стратегічного документа в цій сфері за останні роки вплив попереднього циклу реформи державного управління є слабким, постійно зменшуючись.

Існує багато аспектів, які треба покращити, але суспільство з належної причини має більш високі очікування від адміністрації. Слід підкреслити, що за відсутності спеціального стандарту ЄС або чітких стандартів чи навіть ідентичних практик держав-членів у сфері глибокої та стабільної демократії будь-яка оцінка вартості конкретних реформ, що здійснюються, міститиме залишковий елемент суб'єктивності.

Таким чином, основними пріоритетами реформування державного управління у Республіці Молдова є :

- підвищення рівня відповідальності публічного управління (раціоналізація структури Уряду; зміцнення системи державного управління; забезпечення прозорості процесу прийняття рішень; інституційна відповідальність ЦОВВ);
- розробка публічних політик (стратегічне та операційне планування; аналіз політик і проведення консультацій; узгодження, моніторинг та оцінювання політик);
- модернізація публічних послуг (задоволення громадян і менеджмент якості публічних послуг; реорганізація процесів і створення єдиних вікон; е-урядування);
- менеджмент публічних фінансів (макроекономічний прогноз; збір доходів; планування і виконання бюджету; державні закупівлі; внутрішній публічний фінансовий контроль; фінансова звітність);
- менеджмент людських ресурсів (посадова інструкція; рекрутинг і відбір; оцінювання досягнень; професійний розвиток; класифікація і градація; фінансова і нефінансова мотивація; невідкупність і професійна етика).



Контрольні питання:

1. *За якими напрямками діяльності здійснюється Спільна стратегія взаємодії ЄС і Республіки Молдова?*
2. *Перерахуйте напрями реформування системи державної служби у Республіці Молдова.*
3. *Проаналізуйте нормативно-правове підґрунтя здійснення реформи державного управління в Республіці Молдова.*
4. *Охарактеризуйте основні концепти Стратегії реформи державного управління Республіки Молдова на 2016-2020 рр.*

5. Назвіть особливості оцінки вартості конкретних управлінських реформ.

6. Якими є результати реформування системи менеджменту публічних фінансів у республіці Молдова.

7. У чому полягала технологічна модернізація державного управління Республіки Молдова?

8. Охарактеризуйте основні компоненти реформи державного управління Республіки Молдова.

9. Чому стратегічне управління є важливою складовою забезпечення успішної реалізації реформи державного управління Республіки Молдова?

10. Який важливий документ став поштовхом для початку реформ у системі державного управління Республіки Молдова?

11. В чому полягає слабкість кадрового потенціалу державної служби як фактору досягнення цілей Стратегії реформи державного управління Республіки Молдова?

12. Назвіть наслідки непродуманих соціально-політичних реформ?

13. Які зміни відбулися у сфері державних закупівель у результаті реформування?



Рекомендовані джерела:

1. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС / Н. А. Гнидюк. – Київ : ПАУСІ, 2010. – 183 с.

2. О Национальной стратегии создания информационного общества: Постановление Правительства Республики Молдова от 09 марта 2005 года № 255 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lexjustice.md/document_rus.php?id=50B7955B:0183B7ED

3. Об утверждении Стратегии реформы центрального публичного управления в Республике Молдова: Постановление Правительства Молдовы от 30 декабря 2005 года № 1402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.iustice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=2>

4. Об утверждении Стратегии реформы центрального публичного управления в Республике Молдова: Постановление Правительства Молдовы от 30 декабря 2005 года № 1402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.iustice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=2>

5. Правительство одобрило План по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг. [Электронный ресурс] / Правительство Республики Молдова, 2016. – Режим доступа: <http://gov.md/ru/content/pravitelstvo-odobrilo-plan-po-reformirovaniyu-i-modernizacii-publicnyh-uslug-na-2017-2021>

6. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 3 (35). - С. 61 - 68.

7. *Публичное управление Республики Молдова будет реформировано* [Электронный ресурс] / Правительство Республики Молдова, 2016. – Режим доступа : <http://www.gov.md/ru/content/publicnoe-upravlenie-respubliki-moldova-budet-reformirovano>

8. Сидорук Т. В. *Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства: монографія* / Т. В. Сидорук ; Нац. ун-т «Острозька акад». – Львів : ПАІС, 2012. - 441 с.

9. *Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой стороны: Соглашение от 27 июня 2014 года* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.md/europa/sites/default/files/- .pdf>

10. *Стратегия реформы публичного управления на 2016-2020 годы: Постановление Правительства Республики Молдова от 25 июля 2016 года № 911* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: lex.justice.md/UserFiles/File/2016/mo256-264ru/strategia_911 .docx

11. *Corruption Perceptions Index 2016* [Electronic resource] / Transparency International. – Access mode: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption-perceptions-index-2016>. - Назва з екрану.

12. *Evaluation of the Implementation Performances (2011), Central Public Administration Reform in the Republic of Moldova*, retrieved from <https://www.soros.md/en/publication/2011-06-16>

13. *Monitoring (2018), Implementation of the public administration reform and resource distribution*, retrieved from <https://www.transparency.md/2018/07/18/press-release-monitoring-the-implementation-of-the-public-administration-reform-and-resource-distribution/>

14. *Public administration reform strategy 2016-2020*, retrieved from https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategie_actualiz_ata_par_strategy_2016-2020_30jun16.pdf

15. *Resolution General Assembly (2015), Agenda 2030, adopted on September 25, 2015*, retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

16. *Special Report (2015) № 21/2015, Review of the risks related to a results-oriented approach for EU development and cooperation action*, retrieved from <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=34793>

17. *Special Report (2016) № 13/2016, EU assistance for strengthening the public administration in Moldova*, retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_13/SR_MOLDOVA_EN.pdf

18. *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* [Electronic resource]. / Economist Intelligence Unit. – Access mode: <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex>. – Назва з екрану.

19. *The Global Competitiveness Report 2015-2016* [Electronic resource]. / World Economic Forum. - Access mode : <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GlobalCompetitivenessReport2015-2016.pdf>. - Назва з екрану.

РОЗДІЛ 5.

ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЯ ВРЯДУВАННЯ І УРОКИ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Мета – формування та поглиблення знань щодо вітчизняного досвіду становлення української традиції публічного врядування; визначення її впливу на процеси національного державотворення, які відбувалися на теренах українських земель у різні історичні періоди.

Навчальні цілі:

1. формування системи знань з історії національного державотворення та традиції публічного врядування в Україні;
2. удосконалення знань щодо механізмів функціонування врядування в попередні історичні періоди суспільного розвитку українського народу;
3. вміння аналізувати характерні риси демократичного врядування для певних періодів історичного розвитку державності в Україні, розроблення практичних пропозицій щодо їх використання при вирішенні конкретних управлінських завдань сучасності.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з історії формування традицій національного державотворення та публічного управління. А саме, мати:

- уміння використовувати у практичній управлінській діяльності концептуальні та методологічні знання про особливості українського національного типу демократичного врядування;
- навички узагальнення та упровадження вітчизняного досвіду публічного управління, враховуючи історичні уроки національного державотворення з метою прискорення процесу становлення в Україні системи демократичного врядування, її наближення до європейських стандартів.

§ 5.1. Витоки національної традиції врядування і її політико-правове оформлення



Ключові слова: громада; держава; державне будівництво; державницькі реформи; державотворення; козацькі вольності; литовські статuti; Магдебурзьке право; національна традиція; правові кодекси; пряме народовладдя; публічна влада, самоуправління.

План викладу:

1. Національна традиція публічної влади й управління.
2. Перші державні утворення на території сучасної України.

3. Структури влади й управління і пряме народовладдя в Київській Русі.
4. Запровадження Магдебурзького права в українських землях.
5. Литовські статuti.
6. Ідеологічні і політико-правові засади розбудови національної держави у добу козацтва.

Національна традиція публічної влади й управління

На сучасному етапі розвитку української державності вивчення історичної традиції державного будівництва, формування української національної моделі врядування має визначальне значення, адже традиції виконують важливу роль у суспільному розвитку держави не лише окремої держави, а всієї людської цивілізації.

Вивчаючи традиції, ми пізнаємо співвідношення минулого та сьогодення, старого й нового у певному суспільстві. Завдяки тому, що традиції зберігають і відтворюють досвід попередників, тим самим відбувається спадкоємність поколінь. Будь-яке нововведення або реформа, у тому числі в публічній владі, ніколи не з'являється на порожньому місці, основою для кожної новації завжди являється спадщина минулого, тобто традиції певного суспільства. Окрім того, традиції можуть виконувати функції захисту від непродуманих та волюнтаристських новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків.

Криза суспільних цінностей, що нині спостерігається у всьому світі загалом, і в Україні – зокрема, зумовлює проблеми легітимності правових інститутів та установ, довіри між державою та населенням, стану терпимості (толерантності) у суспільстві, зважаючи на еволюцію системи соціальних цінностей. Ці проблеми також зумовлені й тим, що в умовах сучасної економічної кризи (яка розпочалася 2008 р.) вже можна ставити питання про формування системи єдиних соціальних цінностей в рамках людської цивілізації. Саме тому і зростає роль знання, урахування та застосування власне національних традицій для побудови стабільного суспільства.

Сьогодні у суспільстві утвердилася думка про прямі і цілком позитивні впливи цих традицій на державотворчі процеси. Але при цьому відсутня відповідь на питання – чому ж такі однозначно позитивні впливи вікових традицій врядування не призвели до швидкої побудови міцної держави ні за часів Б. Хмельницького, ні за часів УНР? Відповідь очевидна: через недостатню вивченість реальної взаємодії самоврядних традицій і національного державотворення.



Демократична традиція публічної влади і управління – це сукупність поглядів на сутність держави і публічної влади, ідейних, правових і організаційних засад розбудови і функціонування державних і самоврядних інститутів, форм народовладдя, що склалися історично і передаються із покоління в покоління.

Врахування національних традицій української публічних органів влади в умовах реформування владних структур має важливе практичне значення для подальшого розвитку публічної влади України:

- розширюючи уявлення про український національний менталітет;
- визначаючи основні риси функціонування публічної влади та життя українського народу в окремих регіонах і місцевостях;
- окреслюючи різні моделі українських органів публічної влади в різні історичні періоди народу;
- враховуючи при реформуванні публічних органів влади як позитивні так й негативні наслідки певних управлінських традицій, що існували в різні історичні періоди на українських теренах.

Визначальні аспекти становлення національної традиції урядування:

I. Формування вітчизняної традиції відбувалося як на власній основі, так і завдяки перенесенню на національний ґрунт і пристосуванню до місцевих умов інонаціональних зразків організації державного і муніципального управління (принципів, організаційних структур, форм і методів).

II. Політико-правове оформлення національної традиції урядування: «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького» Конституція Пилипа Орлика) (1710 р.).

III. Державотворчі змагання 1917 – 1920 рр. Наочно продемонстровано, що впродовж XVIII-XIX ст. національна традиція не була знищена.

IV. Здобуття незалежності та розбудова Української держави на сучасному етапі. Відродження національної традиції урядування.



Історія публічного управління в Україні характеризується, насамперед, особливого роду взаємодією двох тенденцій:

по-перше, переривчастістю процесу вітчизняного державного розвитку, наявністю значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами;

по-друге, історичною наступністю у розвитку державних форм, обумовленістю більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереженням в народній пам'яті та літературних творах уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу, твердженням національно-культурної самоідентифікації українського народу (кристалізація та зміцнення національної ідеї).

В якості основи національної традиції організації публічної влади України можна виділити принаймні чотири джерела.

1. Важливим є уявлення про природу суспільного порядку, що виражається засадах демократії і республіканізму

Саме ця традиція відобразилася у подіях, отримали назву Помаранчевої революції 2004 року та Революції гідності 2013-2014 років. Адже недостатньо

тракувати, що будь-яка влада походить від волі народу, наскільки критично важливими є інститути підзвітності і підконтрольності публічної влади.

2. Концепція забезпечення індивідуальної свободи, яка є основою положень Руської Правди, Литовських статутів і Прав, за якими судиться малоросійський народ.

3. Погляди на природу публічної влади, які лягли в основу козацького звичаєвого права та Пактів вільностей та конституцій Війська Запорозького, ідей самоврядування, які пізніше були трансформовані у вигляді рецепції магдебурзького права.

Ці погляди відображали відому інтелектуальну спадщину XVII ст. європейської традиції права (Г. Гроцій, Дж. Локк, Л. Пуфендорф) та поглядів вітчизняних мислителів (П. Могили, Ф. Прокоповича, С. Роксолана-Оріховського). Загалом такі погляди полягають у забезпеченні деконцентрації влади по-горизонталі у вигляді поділу влади та децентралізації влади по-вертикалі, що зумовлює послідовне упровадження принципу субсидіарності.

4. Вітчизняна інтелектуальна традиція, що мала декілька хвиль свого піднесення:

- рубіж XVII–XVIII століть епохи українського бароко (вершиною якого є так звана Конституція Пилипа Орлика та Права, за якими судиться малоросійський народ);
- інтелектуальна традиція, пов'язана із діяльністю декабристів у першій половині XIX ст. та Кирило-Мефодіївського товариства;
- інтелектуальна думка на зламі XIX–XX століть до національно-визвольних змагань періодів 1917–1922 рр. (громадянської війни), 1938–1939 рр. (Карпатської України) та 1941–1953 рр. (опору УПА режимам нацизму і сталінщини).



Проблема легітимності завжди була і є актуальною для українського суспільства, яке зробило декілька спроб організуватися в державу. Українські традиції легітимності мають свою тяглість з практики народоправства періоду Русі, козацького звичаєвого права, традиційного тяжіння народу до відстоювання своїх прав і вольностей.

Найбільш оптимальним для забезпечення легітимності владних інститутів в Україні є функціонування дорадчих механізмів прийняття їх рішень, які базуються на детальному обговоренні передбачуваних наслідків із залученням представників народу. У сучасних умовах така традиція полягає у залученні незалежних фахівців, які представляють профільні наукові, аналітичні центри, громадські організації тощо.

Формування й еволюція мережі інститутів, правил і процедур (соціальних паттернів) для прийняття рішень у сфері публічної політики є важливою складовою легітимності владних інститутів відповідно до принципу верховенства права



Українське державотворення як феномен вражає своєю унікальністю з огляду на історію України, зокрема Запорізьку Січ та добу національно-визвольного піднесення (1917–1921 рр.) і масштабністю в просторово-часовому вимірі цього багатогранного процесу, що спрямований на актуалізацію національної ідеї, становлення держави як гаранта розвитку громадянського суспільства.

На сучасному етапі державотворення із врахуванням історичної традиції державного будівництва нагальними постають такі завдання:

- формування сучасної державницької ідеології українського державотворення;
- створення інтелектуально розвиненого середовища для здійснення модернізації й розвитку українського суспільства;
- планування майбутнього держави України згідно з такими постулатами, як соборність, суверенність, справедливість.

Перші державні утворення на території сучасної України

До складу сучасної України входять території, які впродовж століть були колоніями різних імперій. Вони розрізняються не тільки історичним минулим, а й етнічним складом населення – це, безперечно, мало свій вплив на формування самої вітчизняної традиції, становлення якої завжди відбувається як на власній основі, так і завдяки сприйняттю (перенесенню і адаптуванню) інонаціональних зразків.



Перебуваючи на перетині цивілізаційних шляхів між Заходом і Сходом, Північчю й Півднем, Україна протягом століть змушена була шукати найбільш вигідного балансу своїх зовнішньополітичних пріоритетів.

Історія українського державотворення має не просто особливості, воно переплетено з державотворенням багатьох наших сусідів. Можна засвідчити, що наші співвітчизники зробили вагомий внесок у державотворення інших держав світу, будучи долучені як еліта (духовна, церковна, науково-освітянська, військова, економічна та управлінська) до їх формування, становлення та розквіту.

Територія сучасної України до середини ХХ ст., тобто протягом більшого часу існування українського етносу, перебувала у складі кількох держав одночасно, а отже – територія сучасної української держави формувалася в кордонах інших держав, а в своїх сучасних кордонах вона утвердилася у складі Радянського Союзу, уряд якого, однак, проводив відносно всіх етносів, з одного боку, консолідаційну, а з іншого – асиміляційну політику. Проте як перший, так і другий напрямки національної політики проводилися радянським урядом в інтересах не українського етносу, а загальнодержавної консолідації.



Простий і очевидний висновок з такої складної історії державності в Україні: сучасна Україна – результат взаємодії всіх спільнот, які існували на її території, в тому числі – держав, і, відповідно, є спадкоємицею їх усіх.

Отже, до історії української державності належать неукраїнські спільноти та держави, засвідчені на її території, а також взаємодія між ними, що зрештою і привела до утворення сучасної Української держави.

Сучасні науковці пропонують застосовувати розгляд та аналіз державотворчих процесів в Україні у часово-просторовій перспективі, аби урахувати всі можливі чинники і прояви в історії державності.

Основні часово-просторові параметри історії становлення державності в Україні:

по-перше, її початок відноситься до перших відомих на її території держав (стєпова Скіфія, а на узбережжі Чорного моря – грецькі держави, засвідчені джерелами приблизно від VII ст. до н. е., себто більш ніж за півтора тисячоліття до утворення Київської Русі);

по-друге, її просторові параметри не обмежуються ареалом існування однієї української політичної культури, а охоплюють ареали всіх присутніх на території України політичних культур (останні, зрозуміло, збігаються з цивілізаційними ареалами України).



На нашій землі відбувалося народження та розквіт яскравих світових цивілізацій: Трипільської, Скіфської та Руської, які входять до світової скарбниці людства.

Україна, яку часто вважають територією між Сходом і Заходом (щоправда, з бажанням бачити її побільше на «заході»), насправді мала три цивілізаційних ареали:

I – слов'янсько-землеробська цивілізація.

Початково охоплювала лише лісову смугу на півночі і заході сучасної території країни. Цей ареал дійсно вступив у історичний час разом із постанням Київської Русі. В процесі української колонізації XIV-XVIII ст., козащини XV-XVIII ст. та російської експансії XVII-XIX ст. цей ареал поширився на південь, поглинув два інші цивілізаційні ареали – степовий і середземноморський. Українська нація спромоглася витворити на всій території України власну політичну культуру, а в кінцевому рахунку й утворити на її основі сучасну державу.

II – Степова Україна.

Ця територія є західною окраїною Євразійського Степу, на якому розвинулася цивілізація кочових скотарів. Власне, вона першою вступила в історичний час унаслідок навали кіммерійців і скіфів на Закавказзя, де вони залишили пам'ять по собі у письменах Ассирійської імперії, Урарту, царств Анатолії. Кочовики витворили власну економічну та суспільно-політичну систему, що довела свою ефективність і тривалістю існування (мало не три

тисячоліття), і ареалом поширення (не лише степ, а й територія осілих сусідів, зокрема Китай, Центральна Азія, Індія). Щоправда, ця цивілізація тривалий час не мала власної писемності й тому аж до Хозарської імперії перебувала у стані передісторії, себто була доступною для пізнання лише у свідченнях сторонніх оповідачів. Проте вона була воєнним гегемоном у Східній Європі, а це сприяло поширенню її політичних традицій на сусідів. Після скіфів українські степи перебували під владою багатьох інших степових спільнот і держав. Серед найбільш відомих і значущих для України були Монгольська імперія і Кримський ханат.

III – узбережжя Чорного і Азовського морів.

Тут знаходилися спочатку колонії середземноморської землеробсько-торговельної цивілізації, які швидко перетворилися на незалежні поліси або ввійшли до складу Боспорського царства. Грецькі колоністи принесли з собою писемність і власні суспільно-державні традиції. Згодом колонії ввійшли до складу Римської імперії, Візантії, Генуезької колоніальної імперії, Османської імперії, які також були представниками середземноморського світу. Незважаючи на незначну територію, ця зона була сполучною ланкою для інших двох із високоцивілізованими державами Середземномор'я і таким чином справляла на них потужний вплив. Навіть із сучасного погляду ця зона залишається значущою, адже західноєвропейська частина Середземномор'я ввійшла до західної цивілізації.

Кожна зі згаданих зон мала специфічні економічні та суспільно-політичні інститути, державні служби, а різний темп історії і різну свідомість населення. Тому схема загальноукраїнської історії складається з трьох окремих цивілізаційних ліній. Взаємодія між ними, однак, не дозволила їм бути цілком самостійними. Кінець кінцем вони зійшлися в Українській державі.



Найдавніші держави, що існували на території сучасної України:

- **Кімерійське царство (IX – середина VII ст. до н.е.);**
- **Скіфське царство (VII – III ст. до н.е.);**
- **Сарматська держава (III ст. до н.е. – III ст. н.е.);**
- **Грецькі міста-держави (VII – II ст. до н.е.);**
- **Антське царство (поч. IV ст. н.е. – VII ст.).**

У всіх зазначених державах влада царів обмежувалася народними зборами: царі мали при собі раду старшин племен, для вирішення найважливіших питань скликалися народні збори – віче.

На території України були реалізовані різні моделі управління, організації влади та адміністративно-територіального устрою. На українських землях жила, працювала, творила значна кількість різних за віросповіданням, етнічною належністю та культурою народів. Без сумніву, усе це має свій характерний відбиток у генетичній пам'яті українського народу. У цьому сенсі український етнос унікальний.

Структури влади й управління і пряме народовладдя в Київській Русі

Київська Русь (з IX і до середини XIII ст.) – могутня ранньофеодальна держава з аристократично-демократичним режимом.



Київська Русь, за визначенням М. Грушевського, – давньоукраїнська держава, інших вчених – праукраїнська держава.

Давньоруська держава формувалася як ранньофеодальна монархія.

Це була відносно єдина, побудована на принципі сюзеренітету-васалітету держава. Її очолював великий київський князь, якому були підпорядковані місцеві правителі – його васали. Сформувалася й система посадництва. Діяльність великого князя спрямовувалася нарадою з верхівки феодалів. Для розв’язання найважливіших питань скликалися феодальні з’їзди.

Найважливішим інститутом державного правління Русі була князівська влада. Князь виступав не тільки верховним правителем країни, землі або волості, а й законодавчим розпорядником внутрішньої і зовнішньої політики.

Русь була потужним центром і гравцем на світовій арені. З позицією та думкою великих київських князів рахувалися володарі багатьох могутніх держав Євразії.

В історію Київської Русі вписані імена князів-реформаторів, видатних політичних діячів європейського масштабу: Володимира Великого (Святого), Ярослава Мудрого, Володимира Мономаха (Табл. 5.1.)

Таблиця 5.1.

Князі-реформатори Київської Русі

Князі-реформатори	Основні напрямки реформ
Володимир Великий (Святий) (980-1015)	Релігійні реформи: проголошення Перуна верховним богом держави; 988 р. – запровадження на усій території Київської Русі християнства як офіційної релігії. Адміністративна реформа: інкорпорація основних східнослов’янських земель до складу Київської Русі; заміна вождів місцевих племен великонязівськими посадниками; започаткування династичного принципу; запровадження нового кодексу правових норм («Закону земляного»). Військова реформа: злиття військової системи з феодальними землеволодіннями. Судова реформа: розмежування єпископського і громадянського судів.

Ярослав Мудрий (1019-1054)	Узаконення змін, що відбулися в громадських стосунках. На основі існуючих правових норм приблизно у 1016 р. видано Новгородську грамоту, яка увійшла в «Руську правду» – збірку норм руського права. Сприяння розвитку освіти, писемності, літописання та літератури. При Софійському соборі була створена перша державна бібліотека. Бібліотеки були також відкриті в Білгороді, Чернігові, Переяславі та ін. містах. У 1039 р. було завершено створення літописного Київського зводу. У міждержавних стосунках – перевага не воєнним діям, а укладанню взаємовигідних договорів: наприкінці 40-х рр. XI ст. були встановлені дружні стосунки з Францією, Угорщиною, Німеччиною, Норвегією, Швецією, а також налагоджені відносини з Англією.
Володимир Мономах (1113-1125 рр.)	Доповнення зводу законів «Руська правда»: заборонено помсту за вбивство (замінена грошовим штрафом), заборонено звертати холопа в рабство за непогашені борги. «Статут» (правовий кодекс) Володимира Мономаха мав соціальну направленість князівського правління, чітко регламентуючи права як вільних громадян, так і кріпосних. Успішна зовнішня політика: набіги волзьких болгар, чуді, половців і монголо-татар припинено, а племена печенігів, берендеїв і торків були назавжди витіснені за межі Русі.

Головна військова сила Київської Русі – дружина

Дружина у вузькому розумінні слова, тобто дружина князів і їх найвидатніших помічників, існувала з часу самого виникнення Київської держави. Одним з характерних моментів дружинного ладу є те, що дружинники завжди стояли при князеві або бояринові, жили при ньому, поділяли всі його інтереси.



Старша дружина складала знатну боярську верхівку – найближче оточення князя, князівську думу. Із її числа призначалися воєводи, посадські, тисяцькі. Нижчі посадові особи князівської адміністрації формувалися з молодшої дружини. Між старою і молодшою дружинами стояли дружинники – основний бойовий контингент особистих військових сил князя. Така форма організації держави отримала назву воєнної демократії.

Князівська (боярська) дума як особливий орган влади в Київській Русі

Науковці стверджують, що в Київській державі з моменту її виникнення існував особливий орган влади – князівська (боярська) рада, на якій князі, не створюючи ніякої окремої установи, радились або із своєю дружиною (що було

звичайним явищем), або запрошували, крім дружин, родоплемінну знать – «старців градських», коли вважали це за необхідне.

Спочатку його склад складався з дружинників і «старців міським». Із розвитком феодалних відносин радниками стають бояри – верхівка феодалів, осіла на землі, як правило, навколо Києва. Згодом до ради стали входити митрополит, єпископи, архімандрити, ігумени.

Такі розширені наради звичайно князь скликав для вирішення найсерйозніших питань.

Але вже у XI ст. розпочався процес розкладу дружинної організації, який виявився в відриві від князівського двору найвпливовіших дружинників.

Віче як орган прямого народовладдя



За свідченням візантійського історика Прокопія, слов'яни з найдавніших часів живуть в умовах народоправства: громада вирішувала свої справи самостійно, на власний розсуд на загальних зібраннях. Найважливіші питання (війни чи миру, ін.) князі вирішували спільно з громадами.

Перші київські князі мали необмежену владу. Пізніше, в залежності від авторитету князя, його влада обмежувалася певною мірою іншими публічними інституціями – боярською думою і народними зборами (віче). Численні джерела наголошують на ролі віча як органу самоврядування громад.

Звичай скликати племенні сходи був, звісно, і в східного слов'янства, причому вони мали в нього спеціальну назву – віче. Оскільки в дофеодалний період Київської Русі політичні органи розвивались під племінною оболонкою, природно, що широкі наради правлячої верхівки і міського населення зберегли цю назву. В історичній літературі в основному не висловлювались сумніви щодо існування віча з моменту утворення Київської держави.



Компетенція вічових зборів досить широка: віче відало питаннями війни і миру, розпоряджалося князівським столом, фінансовими і земельними ресурсами волості, санкціонувало грошові збори, брало участь в обговоренні законодавства і могло навіть усувати від влади князівську адміністрацію при виникненні певних суперечностей.

У писемних пам'ятках проявляються і деякі нові риси в діяльності віча – у новгородській грамоті середини XII ст. віче постає перед нами як розпорядник держаних фінансових ресурсів і земельних фондів:



«Се яз князь великий Изеслав Мьстиславич по благословению епскуна Нифонта испрошал есмь у Новгорода святому Пантелемону землю село Витославицы и смерды и поля Уикуво и до прости». «Испросить» пожертву на монастыр «у Новгорода» Изяслав міг лише на віче.

Новгородська грамота середини XII ст.

Склад вічових зборів соціально неоднорідний: тут зустрічаються як прості люди, так і «лучшие», тобто знать.

Погляди науковців не мають одностайності щодо залежності «людей віча» від волі князів та бояр: одні вважають, народ на віче був зручним знаряддям в руках знаті, інші ж, навпаки, переконують, що голос народу досить сильно і владно звучав на цих зборах, змушуючи нерідко князів та інших впливових осіб іти на вимушені поступки. Об'єднані на віче «люди» були досить грізною силою, яка часто навіть могла протистояти могутній князівській дружині.

Що ж до географічного поширення, то, скоріш за все, в Київській Русі віче зустрічалось у всіх землях – волостях. У літописах згадуються вічові зібрання в Києві, Новгороді, Полоцьку, В'ятці, Смоленську, в Ростово-Суздальському князівстві та інших землях – навіть цей невеликий перелік міст та князівства, що були розташовані в різних частинах держави, вказує на досить значне географічне розповсюдження традиції вічових зборів. Великі міста об'єднували навколо себе десятки або ж і сотні малих та середніх міст. Рішення центрального віча були обов'язковими для виконання на окружних землях.

Сучасний вітчизняний дослідник П. П. Толочко оцінює явище давньоруських вічових зборів наступними словами:



«Цей інститут, який сягає своїм корінням ще в додержавний період, ніколи не був органом народовладдя або широкої участі демократичних верств населення у державному управлінні. Керівна роль і переважне право представництва у ньому належали верхам суспільства. За сильного князя цей вузькостановий орган був слухняним додатком верховної влади, при слабкому – залежність могла бути і зворотною. Іншими словами на Русі в X – XII ст. існували, доповнюючи один одного, а нерідко і вступаючи в суперництво, орган феодальної демократії (віче) і представник монархічної влади (князь)».

Запровадження Магдебурзького права в українських землях

Українська історія демонструє нам яскраві і надзвичайно цікаві сторінки розвитку місцевого самоврядування.

Науковці довели існування унікальної міської політичної культури за часів Київської Русі, приводячи факти правової організації міського життя в антському та полянському племінних союзах під час їхньої конфронтації із Візантійською імперією. Отже, міста існували на теренах сучасної України ще задовго до появи магдебурзького права.

Політична культура міст Київської Русі була сформована під впливом геополітичного положення країни і характеризувалась запозиченням як західних (римсько-германських), так і східних (візантійсько-хозарських) правових звичаїв. При цьому, рецепція норм писаного права відбувалась під жорстким контролем звичаєвого права. Після остаточного прийняття

християнства у 988 році звичаєве право було змушене перебудуватись і витворило надзвичайно цікавий симбіоз слов'янського світогляду зі східним римським правом. Християнізація руського звичаю змінила орієнтацію міської культури. Християнізація також призвела до поживлення економічних відносин із заходом.

Магдебурзьке право не було першою урбаністичною правовою традицією на українських землях. Однак, перейняття і тривалий досвід користування магдебурзьким правом українськими містами змінили соціально-політичне обличчя всієї системи київсько-руського місцевого самоврядування. Магдебурзьке право витворило європейський характер української міської культури.

Починаючи з 20-х рр. XIV ст., під впливом західної Європи на українських землях у містах запроваджується Магдебурзьке право, тобто самоуправління міст.



Магдебурзьке право – феодальне міське право, що склалося в німецькому місті Магдебурзі, а згодом поширилося на багато інших міст Європи, стало символом феодального міського самоврядування.

Володимир-Волинський – перше українське місто, яке набуло Магдебурзьке право у 1324 р. Загалом протягом XIV – XVII ст. у 44 українських містах було запроваджено Магдебурзьке право.

Більшість українських міст мали неповне Магдебурзьке право, лише Львів, Київ і Кам'янець користувалися повним правом самоврядування. У багатьох великих містах були окремі національні юрисдикції – католиків і православних. Міста отримували право самостійно вирішувати питання свого життя.



Магдебурзьке право було самобутнім явищем на українських землях. Запозичене з германського писаного права, магдебурзьке право українизувалось і виробило специфічну українську традицію місцевого самоврядування. Це один із яскравих прикладів того, як право та психологія у своїй взаємодії програмують подальшу політичну традицію на багато століть

Головний орган міського самоврядування – міська рада (магістрат). Вона виконувала функції міської влади й суду в цивільних справах.

Повноваження магістрату: керівництво справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо.

Склад магістрату: війт (очільник магістрату), його помічники (бурмістри), дві колегії – ради й лави, які обирало міське населення.

До складу першої колегії – міської ради щорічно обирали переважно з багатих міщан представників (радців, ранців). Зі свого складу радці обирали бургомистра, який головував на засіданнях ради. У королівських містах підсумки виборів затверджував староста, а в приватновласницьких – пан

(магнат) міста. Нерідко державні службові особи або пан самі призначали радців і бурмистрів.

Друга колегія – лава, була судовим органом. До її складу входили лавники, яких обирала або призначала рада, Війт вів засідання лави й у разі його відсутності вів його заступник – ланвійт.

Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан, а також претензії міщан до феодалів.

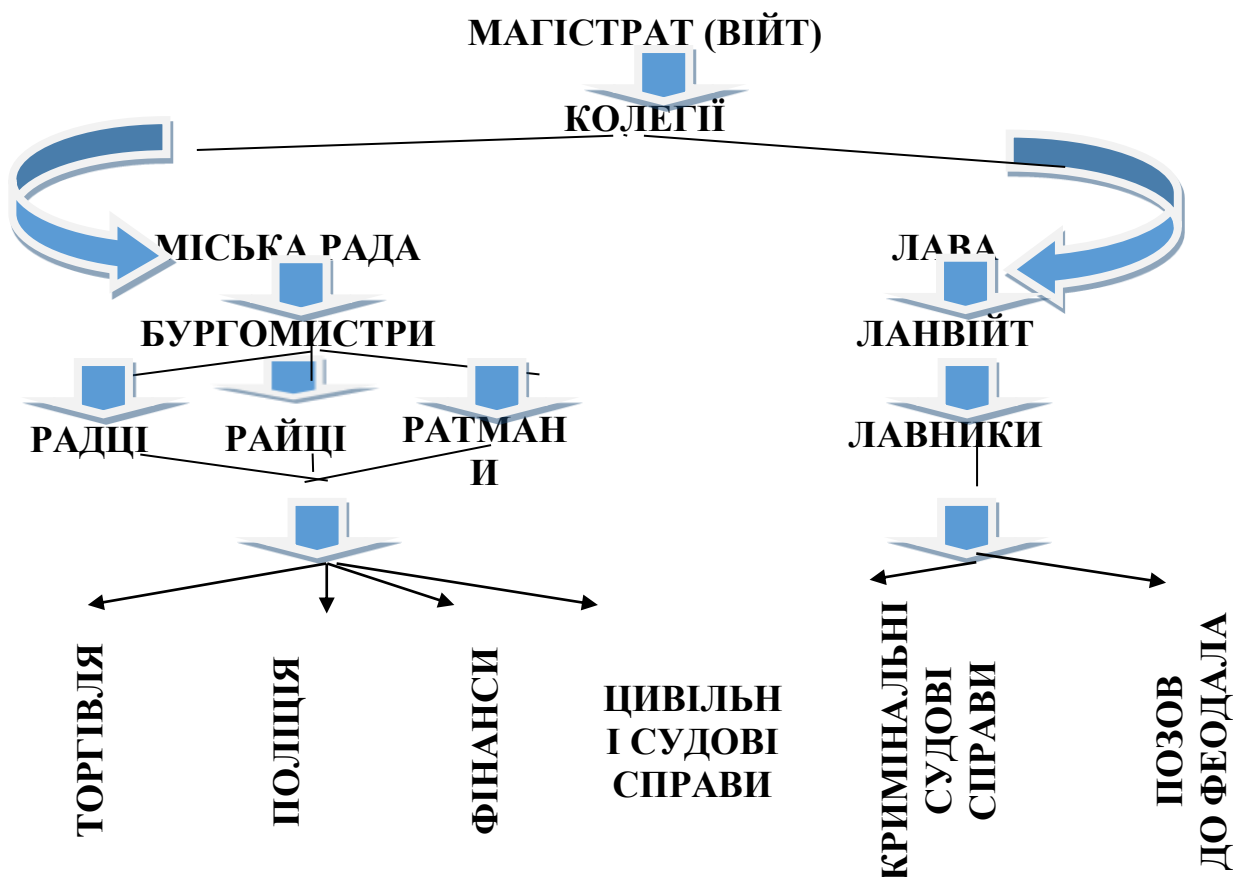


Рис. 1. Самоврядування в містах з Магдебурзьким правом

Магдебурзьке право несло на українські землі традиції культури соціальної гармонії, принципово нову філософію організації суспільства, господарювання. Ця традиція заклала основи економічного піднесення українських земель, трудової дисципліни та соціальної відповідальності.

Досвід дії Магдебурзького права на українських землях у першій половині XVII ст. показує економічну доцільність його запровадження. Завдяки самоврядуванню збільшувалася місцева податково-фіскальна база. Крім того, розвиток самоврядування дає змогу максимально враховувати ключові культурні й ментальні особливості регіонів України, не переносячи їх на загальнодержавний рівень.



Для розбудови міста формувався фонд (бюджетом його назвати складно), який мав назву «скриня». До «скрині» надходили торговельні

мита від привозних товарів, вагове і помірне від ваги і міри, мостове, доходи від лазні, заводів, які були у власності міста, тощо. Нарешті, до «скрині» надходили податки з доходів ремісників і купців. На ці кошти в місті мусли побудувати й утримувати ратушу з годинником, персонал магістрату, забезпечувати всім необхідним діловодство.

Також міста власним коштом будували постої для купців (часто різні для купецтва свого та іноземного), склади, в яких зобов'язували розміщувати свої товари купців, тощо. Нерідко Магдебурзький привілей передбачав для міста право будувати млин, винокурню, цегельний завод, воскобійню та інші господарські об'єкти, які давали місту прибутки.

Справжньою заслугою магдебурзького є народження сучасної системи місцевого самоврядування. Фактично, система «рад» в Україні («радянське управління») була заснована не в 1917 році, а з моменту розповсюдження магдебурзького права на українських теренах за часів Галицько-Волинського князівства (королівства) та Королівства Польського.



«Незалежно від терену свого побутування, Магдебурзьке право означало: міську автономію для нових поселенців (колоністів), міське самоврядування з власним судочинством, що здійснювалося через виборні органи – раду і лаву або дідичного вїйта, спадкоємне і відчужувальне право на міську нерухомість на певних умовах, постійний чини як феодальну ренту, свободу вибору занять (у сфері торгівлі або ремеслі)»

О. Білоус

Із ліквідацією Гетьманщини почало занепадати і самоврядування українських міст. Царським указом від 1831 р. (для Києва – від 1835 р.) Магдебурзьке право було остаточно скасоване.

Литовські статuti

Після розпаду в 1340 р. Галицько-Волинської держави розпочинається польсько-литовська доба в управлінні українськими землями. Одна частина українських земель входить до складу Великого князівства Литовського, інша – до Королівства Польського, а ще інші – до Угорського королівства і Молдовського князівства. Панівні верстви князівства Литовського та Річі Посполитої поступово здійснювали політику ліквідації залишків автономності українських земель. Одночасно князівська влада проводила політику ліквідації автономних князівств на руських землях, адміністративної централізації.

Кревська (1385 р.) і Люблінська (1569 р.) унії – події, які кардинально змінили статус і формат цієї великої держави: окатоличування та взяття за зразок польську модель організації влади та управління відштовхнули руський православний етнос, відсторонивши його від державного життя. У I-й пол. XVI ст. під впливом соціально-політичних процесів у Польщі зростала активність

литовської шляхти, посилювалося прагнення обмежити всевладдя магнатів, розширити свої політичні права.

Найбільшим здобутком у процесі систематизації права у Великому князівстві Литовському стало укладання в XVI ст. трьох Литовських статутів. Кодифікація литовсько-руського права відбулася:

- за принципами пріоритету писаних законів (хоч у самих Литовських статутах містяться посилання на давні звичаї);
- єдності права (хоч Литовський статут не суперечив дії інших нормативно-правових актів);
- суверенності держави (хоч у 1569 р. цей суверенітет було втрачено) та рівності усіх перед законом (хоч реально Литовські статuti визнали неоднакову правоздатність різних суспільних груп).

Ініціатива прийняття Першого Литовського статуту належала шляхті, представники якої на сеймі 1514 р. подали Великому князеві Литовському прохання «дарувати» писані закони, в яких знайшли б відображення їх права і привілеї.



Литовські статuti – кодекси права Великого князівства Литовського, що діяли на захоплених українських землях, які використали поточне законодавство, судові постанови, російське, римське, польське, німецьке та звичаєве право Литви, України тощо.

Виключне становище шляхти та магнатів у Великому князівстві Литовському, закріпачення селянства оформили Литовські статuti (Табл. 5.2.).

Таблиця 5.2.

Литовські статuti 1529, 1566, 1588 рр.

Перший Литовський статут («Старий»)	Другий Литовський статут	Третій Литовський статут
Затверджений сеймом у Вільнюсі 29 вересня 1529 р.	Затверджений сеймом у м. Вільно (Вільнюс) 21 грудня 1565 р.	Затверджений королем Речі Посполитої Сигізмунд III Ваза 28 січня 1588 р.
13 розділів і 264 статей (артикулів)	14 розділів і 367 статей (артикулів).	14 розділів і 487 статей (артикулів).
I-III р. – норми державного права та принципові положення інших галузей права. IV-V р. – шлюбно-сімейне і спадкове право VI-VII, XI-XIII р. – процесуальне і	I р. – принципи литовсько-руського права та норми державного права. II р. – норми про військову службу. III р. – права та привілеї шляхти.	I р. – правові норми про державні злочини та загальні засади правової системи. II р. – передбачав військові обов'язки шляхти. III р. – норми державного

Продовження таблиці 5.2.

<p>кримінальне право. VIII-IX р. – земельне, лісове, мисливське право. X – цивільне право.</p>	<p>IV р. – організація судової гілки влади. V р. – сімейне право. VI р. – опікунське право. VII р. – договірне право. VIII р. – спадкове право. IX р. – правове регулювання земельних спорів. X р. – лісове та мисливське право. XI-XIV – правила кримінальної відповідальності.</p>	<p>права. IV р.-XIV р – аналогічні розділам Другого Литовського статуту.</p>
<p>Мова: руська – загальна для українців і білорусів літературна мова, яка сформувалась під час входження українських і білоруських земель до складу Великого князівства Литовського.</p>	<p>Понад 60 списків, 40 з яких написані старопольською мовою та латиною, а 6 – мовою оригіналу, тобто староукраїнською.</p>	<p>Статут видрукований давньоруською мовою, хоча на українських, білоруських і литовських землях, як правило, користувалися польськомовними виданнями</p>
<p>Забезпечував правову охорону прав і привілеїв стану шляхти, особливо верхівки, класу феодалів – магнатів. Обмежував права простих вільних людей (зокрема селян). Закріплював безправ'я залежних і невільних людей.</p>	<p>Правові норми відображали спектр правовідносин у тогочасному суспільстві та комплексно забезпечували державно-правовий захист інтересів привілейованого суспільного стану магнатів і шляхти. Збільшувалась роль сейму, обмежувалась влада великого князя. Питання оголошення війни, встановлення податків і прийняття нових актів законодавства вирішувались тільки на загальному сеймі.</p>	<p>У передмові проголошувалося верховенство закону та обов'язок держави піклуватися про свій народ. Статут – найавторитетніше джерело чинного права Гетьманщини після її приєднання до Московської держави у 1654 р. (припинили чинність тільки ті розділи та артикули, які визначали порядок створення і діяльності шляхетських станових судів).</p>



Литовські статuti:

- *були важливим джерелом права на українських землях, вони забезпечували спадкоємність і наступність багатьох норм та інститутів українського права, сформованих у Київській Русі та Галицько-Волинській державі;*
- *вирізнялися достатньо високим, як для того часу, рівнем юридичної техніки: в них подано визначення багатьох правових термінів (наприклад, злочин, право власності, договір, контракт та ін.);*
- *позитивно вплинули на розвиток української правової думки і формування законодавства.*

У результаті адміністративної реформи 1564-1566 рр. Велике князівство Литовське було поділене на 13 воєводств, на українських землях утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства.

Політика колонізації викликала піднесення руху опору народу України, пробудження національної свідомості українського народу, його духовного злету та інтелектуального розвитку. Козацтво стало ключовою постаттю в національній свідомості українців, в історії України.

Ідеологічні і політико-правові засади розбудови національної держави у добу козацтва

Виникнення козацтва відбувається на південних кордонах Великого князівства Литовського з кінця 15 ст. Правлячі кола, магнати князівства Литовського у I-й пол. XVI ст. в основному прихильно ставились до козацтва, як до вільних служилих людей нижчих прошарків; тут давалися взнаки прагнення зняти соціальну напругу, що виникала під час ревізій, а також необхідність оборони південних кордонів Великого князівства Литовського.

Але вже у I-й пол. XVI ст. козацтво починає формуватись як самостійна сила у Великому князівстві Литовському, що діяла всупереч офіційній політиці польсько-литовського уряду щодо Кримського ханства, Османської імперії, Московської держави.

У 50-х рр. XVI ст. діяльність старости черкаського і канівського Д. Вишневецького сприяла виділенню козацтва в автономну, незалежну від Великого князівства Литовського організацію, що мала власну міжнародну політику, утворенню військово-політичного центру козацтва – Запорізької Січі.



Слово «козак» – тюркського походження, воно означає: «вільна людина», «вільний воїн», «воїн-вершник». Унікальність українського козацтва в тому, що воно стало особливим суспільним станом в Україні з певними правами і привілеями, мало свою територію, незалежну від державної адміністрації.

Історичні умови становлення Української Козацької держави (України-Гетьманщини):

1. Визнання автономної України – Війська Запорозького (Зборівський мирний договір 1649 р.)

2. Новий поділ земель, заміна воєводств і повітів новими адміністративно-територіальними одиницями – полками і сотнями.

3. Перехід влади від польської шляхти до рук козацької старшини – нової генерації української панівної верстви.

Впродовж 1648–1657 рр. Б. Хмельницькому вдалося створити Українську національну державу, в основному сформувавши органи державної влади і управління.

Сутнісними характеристиками цієї держави були:

- відсутність кріпацтва;
- наявність вільних земель;
- право кожного володіти землею.

Формуванню інститутів козацького народоправства сприяли такі фактори:

1. Устрій та політичні режими попередніх держав, Київської Русі, Запорозької Січі.

2. Литовська і польська «шляхетська» демократія».

3. Взаємовплив у процесі формування суспільних і державних інститутів Козацької держави і Кримського ханства – державного утворення, яке існувало на теренах України протягом XV – XVIII ст.

Дослідники та науковці стверджують:



- *всього Запорізька Січ проіснувала близько двох з половиною століть;*
- *за всю історію Запорізького козацтва існувало 8 січей, які розташовувалися в основному в нижній течії Дніпра, за порогами, і існували від 5 до 40 років кожна;*
- *всі Січі існували не одночасно, а змінювалися одна за одною з різних причин.*

Козацька держава періоду Б. Хмельницького було повноцінним, з усіма характерними для будь-якої держави ознаками:

1. Політична влада. Вона перебувала в руках козацької старшини – нової української еліти. Вищим органом влади вважалася Військова Рада, яка вирішувала політичні, військові та господарські справи. Участь у ній мали право приймати всі козаки. У Раду входили гетьман, генеральна старшина, а також полковники та інші особи на вибір гетьмана.

2. Функції виконавчого органу гетьманської влади виконував уряд – Генеральна старшина. Його обирали разом із гетьманом на Військовий Раді. До складу уряду входили генеральні старшини: генеральний обозний, генеральний

суддя, генеральний писар, генеральний підскарбій, генеральні осавул і хорунжий.

3. Генеральна військова канцелярія здійснювала військове, адміністративне, фінансове і судове правління. Тут розглядали всі документи, які надходили від полковників і сотників, магістратів і ратуш, ухвалювали гетьманські універсали та інші акти гетьманської влади, вели дипломатичне листування, складали проекти міжнародних договорів.

4. Адміністративно-територіальний устрій – територія ділилася на полки і сотні. На чолі полку стояв полковник, який здійснював керівництво за допомогою полкової адміністрації: обозного, писаря, осавула, хорунжого. Сотню очолював сотник. При ньому діяла сотенна адміністрація. Полковники і сотники одночасно керували військовими підрозділами – полками і сотнями – і здійснювали цивільну владу на територіях полків і сотень. У кожному полковому і сотенному місті був також міський отаман. На селі громада вибирала війта, а справами козаків відав отаман, який обирався козаками.

5. Суд і судочинство, правова система. Зберегли свою силу Литовські статuti, Магдебурзьке право та інші правові джерела, що діяли до 1648 р. Одночасно зростає вплив козацького звичаєвого права. З'явилися і нові джерела права – гетьманські універсали, які були обов'язковими для всього населення України.

Історичне значення періоду:

- створення власної державності захистило український народ від асиміляції, соціального визиску і національно-релігійних утисків;
- став складовою загальноєвропейських процесів творення національних держав, які розгорнулися в Нові часи;
- управління та соціально-економічна політика здійснювалася самими українцями, яким належали ключові позиції в судочинстві, фінансах та армії;
- забезпечив умови для остаточного становлення українського народу, створила можливості для розвитку його мови і культури.



Історична спадщина Української козацької держави надихала майбутні покоління борців за визволення України. Із нащадків козацької старшини вийшло багато українських діячів, що розгорнули національно-визвольну боротьбу в наступні роки, поєднуючи історичні традиції з новими західноєвропейськими ідеями.

Добу українського Відродження (або період зародження конституційно-правових доктрин в Україні) завершує юридична пам'ятка, що відома в українській історіографії як Конституція Пилипа Орлика, або Бендерська Конституція 1710 року, що в українськомовному оригіналі має розгорнуту назву «Договори и постановленя правъ и вольностей войсковыхъ mezi ясне вельможнымъ его милостю паномъ Филиппомъ Орликомъ новоизбраннымъ войска запорожскаго гетманомъ, и mezi генеральными особами, полковниками, и тымъ же войскомъ запорожскимъ с полною зъ обоихъ сторонъ

обрадою», або латинською мовою «Pacta et constitutiones legum libertatumque Exercitus Zaporoviensis...» «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» – перша європейська конституція в сучасному її розумінні, складена у Бендерах 5 квітня 1710 року, що було характерно для західної традиції.

Основним недоліком Конституції Пилипа Орлика багато дослідників вважають те, що вона не знайшла втілення в державницьку практику і не змогла справити визначального впливу на наступний розвиток українського народу.



Однак Французькі конституції 1791, 1795 і 1799 рр. також функціонували не більше двох-чотирьох років кожна і виявились нездатними попередити перетворення Бонапарта Наполеона на самодержавного імператора. Конституція ж 1793 р. взагалі не вступала в силу. Конституція Польщі 1791 р. так само була чинною лише понад один рік і не врятувала країну від втрати суверенітету і територіальної цілісності.

Тому не можна заперечити той факт, що Конституція Пилипа Орлика виявилась першою у світі писаною конституцією у сучасному розумінні і своєю радикальністю випереджала усі наступні основні акти та конституційні ідеї, заклавши фундаментальну підвалину в українську історично-правову традицію.



Контрольні питання:

1. Охарактеризуйте особливості історії державного управління в Україні.
2. Назвіть історичні форми державності, що існували в Україні.
3. В чому полягає сутність вічової традиції?
4. Які переваги надавало Магдебурзьке право на теренах України?
5. Перерахуйте основні атрибути держави в гетьманській державі Б. Хмельницького.
6. Назвіть основні етапи становлення державності в Україні.
7. Яким був поділ державної влади в Київській Русі?
8. Окресліть причини утворення Давньоруської держави.
9. Які фактори вплинули на формування інститутів козацького народоправства?
10. Охарактеризуйте основні прояви національної традиції на сучасному етапі.



Рекомендовані джерела:

1. Валевський О. Культурна політика як основа стратегії модернізації українського суспільства / О. Валевський // Публічне управління: теорія та

практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр.» – 2014. – № 2. – С. 42–47

2. Грушевський М. Історія України-Руси. В 10 томах... // <http://litopys.org.ua/>

3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1-3, 8. (Відповідні статті).

5. Історія державної служби: наукове видання у 5-ти томах / О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін. – Т. I – К. : «Ніка-Центр», 2009. – 554 с. . 8. Стецюк П. Перша Конституція Польщі (1791): спроба правового аналізу / Петро Стецюк. – Л. : Астролябія, 2010. – 112 с.

6. Князєв В. М. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : наук.-метод. матеріали / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.;

7. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій. – С. 1025. – Режим доступу : http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf

8. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

9. Надолішній П. Конституція Пилипа Орлика та її вплив на визначення політико-правових засад національного державотворення і врядування (історичні паралелі)/ П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – О., 2010. – Вип. 1 (41). – С. 18-22

10. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина : вибр. твори / Пилип Орлик. – К.: МАУП, 2006. – 736 с.

11. Пірен М. Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) / М. Пірен // Український центр політичного менеджменту. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>

12. Ходаковський В. Ф. Філософія українського державотворення (політологічний аналіз новітньої історії) : навч. посіб. / В. Ф. Ходаковський ; АПН України ; Ін-т вищої освіти. – Херсон, 2007. - 545 с.

13. Шевчук В. Національна ідея в Україні, зокрема національно-визвольна, та її подвижники: Історичний нарис /Валерій Шевчук. – К. : МАУП, 2007. – 272 с.

§ 5.2. Ліквідація української автономії і уніфікація системи управління українськими землями у складі Російської імперії. Особливості управління українськими землями у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини



Ключові слова: «весна народів»; Гетьманські статті; експансіоністська політика; козацьке самоврядування; Козацько-Гетьманська держава; намісництво; національне представництво; національна курія; органи державної влади; період Руїни; Станова Конституція; Становий сейм; суверенітет країни; форма правління; центральний апарат управління; шляхетство.

План викладу:

1. Публічне управління в Україні в період занепаду Козацько-гетьманської держави.
2. Геополітичні зміни статусу українських земель у XVII – XVIII ст.
3. Реорганізація центрального апарату управління в Російській імперії на початку XIX ст. і відміна Магдебурзького права на українських землях.
4. Політико-правовий статус українських земель у складі Австрійської імперії і Австро-Угорщини. Система органів державної влади і місцевого самоуправління на західноукраїнських землях після прийняття другої Австрійської конституції (1867 р.).
5. Національне представництво в органах влади Австро-Угорщини.

Публічне управління в Україні в період занепаду Козацько-гетьманської держави

Історія України другої половини XVII – майже до кінця XVIII ст. стала періодом методичного нищення спершу Московським царством, а потім Російською імперією Української державності, системи державного і місцевого управління, української мови і культури.

Хоча за Переяславсько-Московською угодою 1654 року Росія першою визнала державний суверенітет України та на прохання Війська Запорозького встановила над ним свій протекторат. Але після смерті Б. Хмельницького царський уряд розпочинає проводити політику, спрямовану на обмеження суверенітету України.

Цей історичний період позначився різким загостренням соціально-політичної боротьби й посиленням втручання сусідніх держав у внутрішні справи України. Ситуацію не врятувало навіть рішення старшинської козацької ради (квітень 1657 р.) про встановлення спадковості гетьманства.



Руїна – період історії України кінця XVII ст., що характеризується розпадом української державності і загальним занепадом.

Існують два підходи до хронології періоду Руїни:

1663-1687 р. р. – правління трьох гетьманів – ставлеників Москви (І. Брюховецького, Д. Многогрішного та І. Самойловича), територіальне обмеження – Лівобережна Україна (М. Костомаров та ін.);

1658-1687 р. р. – від смерті Б. Хмельницького до початку правління І. Мазепи, поширена на території як Лівобережжя, так і Правобережжя (Б. Крупницький та ін.).



Дослідниця проблеми виникнення періоду Руїни Т. Яковлева слушно відзначає, що «небажання поступитися своїми вигодами заради блага України, заради збереження козацької держави, непримиренність позиції різноманітних угруповань та окремих осіб ще більш ускладнювали внутріполітичну ситуацію, провокували виступи «покозачених», створювали хаос і плутанину, робили неможливою хоча б короткочасну стабілізацію».

Слабкість Козацької держави, а потім і її падіння була пов'язана із двома групами причин:

- внутрішнім розколом в українському суспільстві та козацькій старшині, що привело до збройної боротьби між прихильниками російської, польської та турецької орієнтацій;
- втручанням зовнішніх сил у внутрішні справи України: внутрішня слабкість української держави дозволила Росії, Польщі та Турецькій імперії довільно ділити українські землі

Особливий вплив на суспільно-політичний устрій Української держави XVII-XVIII ст. мали Гетьманські статті, які уклалися з нагоди виборів кожного нового гетьмана як своєрідна угода між козацькою старшиною на чолі з гетьманом та представниками уряду інших держав.



Гетьманські статті – документи державно-правового характеру, котрі визначали порядок васальних взаємовідносин з іншими державами.

Протягом 1659 – 1709 рр. було укладено 10 зазначених вище актів, які суттєво впливали на дестабілізацію політичної ситуації в Україні, спричиненої втручання сусідніх держав у внутрішні справи Української держави (Табл. 5.3.).

Гетьманські статті XVII – XVIII ст.

Рік укладення акту	Назва документу	Сторони угоди
1659 р.	Переяславські статті	Ю. Хмельницький – московський уряд
1663 р.	Батуринські статті	І. Брюховецький – московський уряд
1665 р.	Московські статті	І. Брюховецький – московський уряд)
1669 р.	Глухівські статті	Д. Многогрішний – московський уряд)
1669 р.	Корсунські статті	Правобережний гетьман П. Дорошенко – Османська імперія)
1670 р.	Острозькі статті	Правобережний гетьман М. Ханенко – Річ Посполита
1672 р.	Конотопські статті	І. Самойлович – московський уряд
1674 р.	Переяславські статті	І. Самойлович – московський уряд
1687 р.	Коломацькі статті	І. Мазепа – московські царі
1709 р.	Решетилівські статті	І. Скоропадський – московський уряд

Поясненням такої активності укладання угод є політична нестабільність та політичний егоїзм козацької старшини, відсутність стратегічного мислення при прийнятті важливих управлінських рішень.

Наслідки Руїни вражають своєю катастрофічністю:

1. Загострення соціальних конфліктів, спричинених соціальним егоїзмом старшини, її зловживань, намагання реанімувати старі шляхетські порядки, відмовою від національної державної ідеї.

2. Початок громадянської війни, що спричинила розкол України за територіальною ознакою.

3. Постійне залучення урядів іноземних країн до вирішення внутрішньополітичних проблем України призвело до політичних колізій і васальської залежності.

4. Утвердження гетьманської форма правління аристократичного характеру (на відміну від традиційного козацького республіканського ладу).

5. Самоврядування міст було відсутнім, тому громади міст знаходились у повній залежності від полкової чи навіть сотенної управи.

Система публічного управління в Гетьманщині характеризується такими рисами:

- влада ділилася на виконавчу (військова або генеральна канцелярія) і судову (генеральний суд);
- вища влада в державі належала гетьманові (за винятком періодів, коли гетьманство скасовувалося);
- гетьман був головнокомандувачем усього козацького війська, головував на старшинських зібраннях, очолював верховне законодавство,

адміністративне управління й суд, від його імені здійснювалися міжнародні зносини;

- важливі справи вирішувала рада старшини – колегіальний орган, скликаний гетьманом, своєрідний зародок станового парламенту;
- 1781 р. старшинська рада перетворилася на дорадчий орган при гетьманові.
- повсякденні справи вирішувала гетьманська рада з генеральною старшиною і полковниками;
- територія Гетьманщини адміністративно була поділена на 10 полків, якими управляли полковники, що мали надзвичайно великі повноваження: вони призначали своєю владою сотників, що означало повну ліквідацію козацького самоврядування.
- справи, що виходили за межі громади, вирішували старшинські ради, які утворили привілейовану верству – шляхетство.

Геополітичні зміни статусу українських земель у XVII – XVIII ст.

Перебування українських земель у складі різних імперій накладав відбиток і на суспільну свідомість українців, що проживали на різних територіях.

Основні події цього складного переділу території України відтворено у табл. 5.4.

Таблиця 5.4

Хронологія періоду розподілу території України (кінець XVII – XVIII ст.)

1686 р.	«Трактат про Вічний мир» між Росією та Польщею: остаточний розподіл України на дві частини, ліквідація козащини та залишків гетьманської державності у польській частині України.
1764 р.	Ліквідація гетьманського уряду та автономії Гетьманщини. Зосередження повноти влади в Україні у руках російської Другої Малоросійської колегії (1765-1781 рр.).
1765 р.	Маніфест російської імператриці Катерини II про скасування полкового козацького устрою на Слобідській Україні. Утворено Слобідсько-Українську губернію із центром у Харкові.
1772 р.	I поділ Речі Посполитої (Польщі) між Пруссією, Австрією та Росією: приєднання до Росії Східної Білорусії, а Галичини – до Австрійської імперії. Утворення т. зв. Королівства Галичини і Лодомерії (Володимирі) як адміністративної одиниці Австрійської імперії на новоприєднаних землях західної (польської) та східної (української) Галичини.
1774 р.	Приєднання Північної Буковини до Австрійської імперії.

1781 р.	Ліквідація полкової самоврядної системи на Гетьманщині. Видання царського указу щодо утворення Київського, Чернігівського та Новгород-Сіверського намісництв за російським зразком.
1793 р.	II поділ Речі Посполитої: Маніфест імператриці Катерини II про включення до Росії Київщини, Східної Волині, Поділля і Брацлавщини.
1795 р.	III поділ та остаточна ліквідація Речі Посполитої: до складу Росії приєднано Західну Волинь, Західну Білорусію, Литву і Курляндію.

Отже, фактично з кінця XVIII ст. українські землі були остаточно розділено між Російською та Австрійською імперіями (рис. 2).

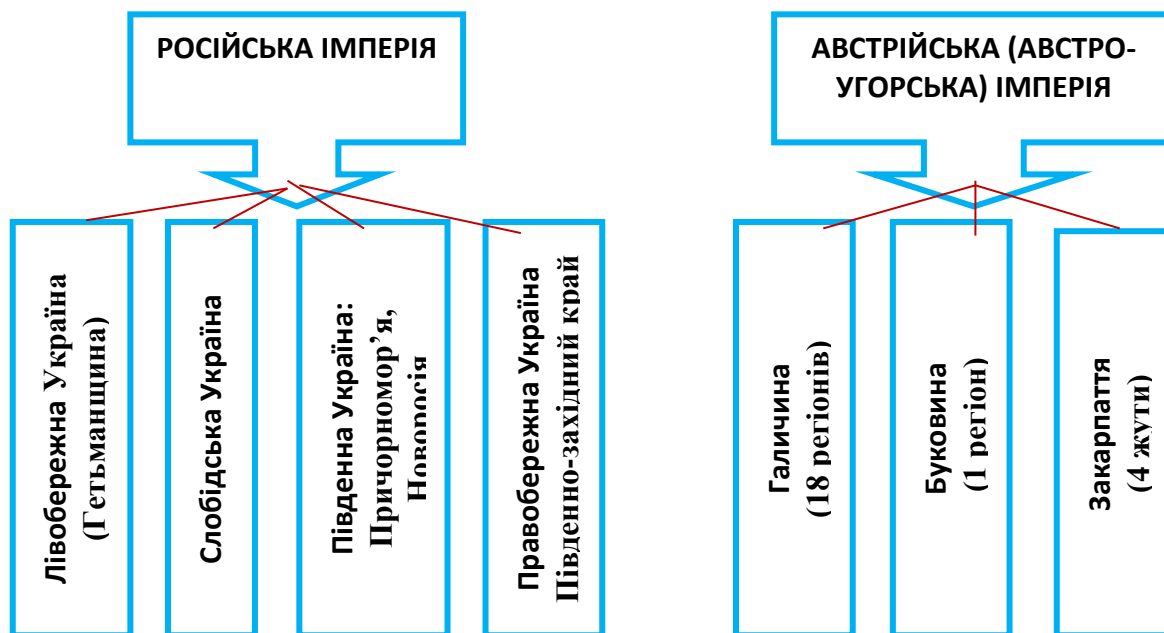


Рис. 2. Розподіл українських земель наприкінці XVIII ст.



Політичне і соціально-економічне становище двох частин України суттєво відрізнялося:

- *Західна Україна жила в умовах конституційної держави, у той час як Східна Україна залишилася під самодержавною владою російського царату;*
- *в економічній сфері, навпаки, Схід протягом XIX ст. перетворився у розвинений індустріальний регіон Півдня Росії, тоді як Захід залишався переважно аграрним регіоном.*

Реорганізація центрального апарату управління в Російській імперії на початку XIX ст. і відміна Магдебурзького права на українських землях

Лівобережна Україна – Малоросія наприкінці XVIII ст. є найбільш розвиненою в соціально-економічному і політико- адміністративному вимірах з усіх українських територій, тому у російській частині України царський уряд впродовж ста років визнавав вкрай обмежену українську автономію – так звану Гетьманщину на чолі з гетьманом, що затверджувався на посаді царем, та його адміністрацією (старшиною).



Протягом усього часу перебування українських земель у складі імперії політика російського уряду була спрямована на ліквідацію традиційного адміністративного устрою України, враховуючи особливості кожного регіону: Слобідська Україна відчула нівеляційну політику щодо новоприєднаних та окраїнних територій імперії, Лівобережна Україна стала справжнім полігоном цілеспрямованого впровадження агресивної асиміляції.

Політика російського уряду у напрямі політичної асиміляції України-Малоросії була досить обережною і поступливою, цей процес тривав протягом трьох поколінь і зрештою досяг свого остаточного результату.

Кінець XVIII ст. – це період «тихої революції», що відбувався в усіх сферах соціально-економічного і політичного життя українського суспільства.



«Тиха революція» – цілеспрямована політика центрального уряду Росії щодо нехтування специфікою громадського устрою колишньої Гетьманщини і поглинення його молохом російської імперської машини.

Ліквідація традиційного адміністративного устрою України – одне із пріоритетних завдань російського самодержавства, і тому у політиці правлячих російських царів чітко прослідковувалися цілеспрямовані політичні кроки, направлені на досягнення зазначеної мети (Табл. 5.5.).

Таблиця 5.5

Основні історичні віхи на шляху обмеження та ліквідації самоуправління Гетьманщини

1722 р. – 1727 р. (Петро I) Перша Малоросійська колегія	Виборність гетьмана скасовувалася. При гетьманові засновано посаду царського резидента з правом контролю. Цар безпосередньо призначає полковників.
--	--

1722 р. – 1734 р. (Петро II)	Ліквідація Першої Малоросійської колегії. Відновлено гетьманський уряд. Дозвіл на вибори гетьмана. Відновлено права гетьмана призначати полковників.
1734 р. – 1750 р. (Анна Іоанівна) «Правління гетьманського уряду»	Заборона нових виборів гетьмана (1734 р.). Ліквідація Гетьманату. Створена нова адміністративна структура для управління Гетьманщиною
1741 р. – 1761 р. (Єлизавета Петрівна)	Відновлення Гетьманату Вибори останнього гетьмана за згодою імператриці К. Розумовського (1750 р.). Встановлення прямого царського контролю за фінансами України. Скасування митних кордонів між Гетьманщиною та Росією (1757 р.).
1764 р. – 1781 р. (Катерина II) Друга Малоросійська колегія	Остаточна ліквідація гетьманського правління. Ліквідація Запорозької Січі (1775 р.). Скасування полково-сотенного адміністративного устрою (1781 р.)



Малоросійська колегія – основний механізм обмеження автономії України Російською імперією.

Колегія була найвищою установою в Україні – вище гетьмана. У цивільних справах підкорялася Сенату, який мав право розширювати, за необхідності, її повноваження. У військових – головнокомандуючому військами в Україні. Всі питання державного життя Гетьманщини український уряд повинен був вирішувати за погодженням з колегією.

Російські самодержавці: Петро I та Катерина II, – активізували цей дієвий механізм протягом 1722-1727 рр. (Перша Малоросійська колегія) та 1864-1886 рр. (Друга Малоросійська колегія) (Табл. 5.6).

Таблиця 5.6

Функціонування Малоросійських колегій на теренах України

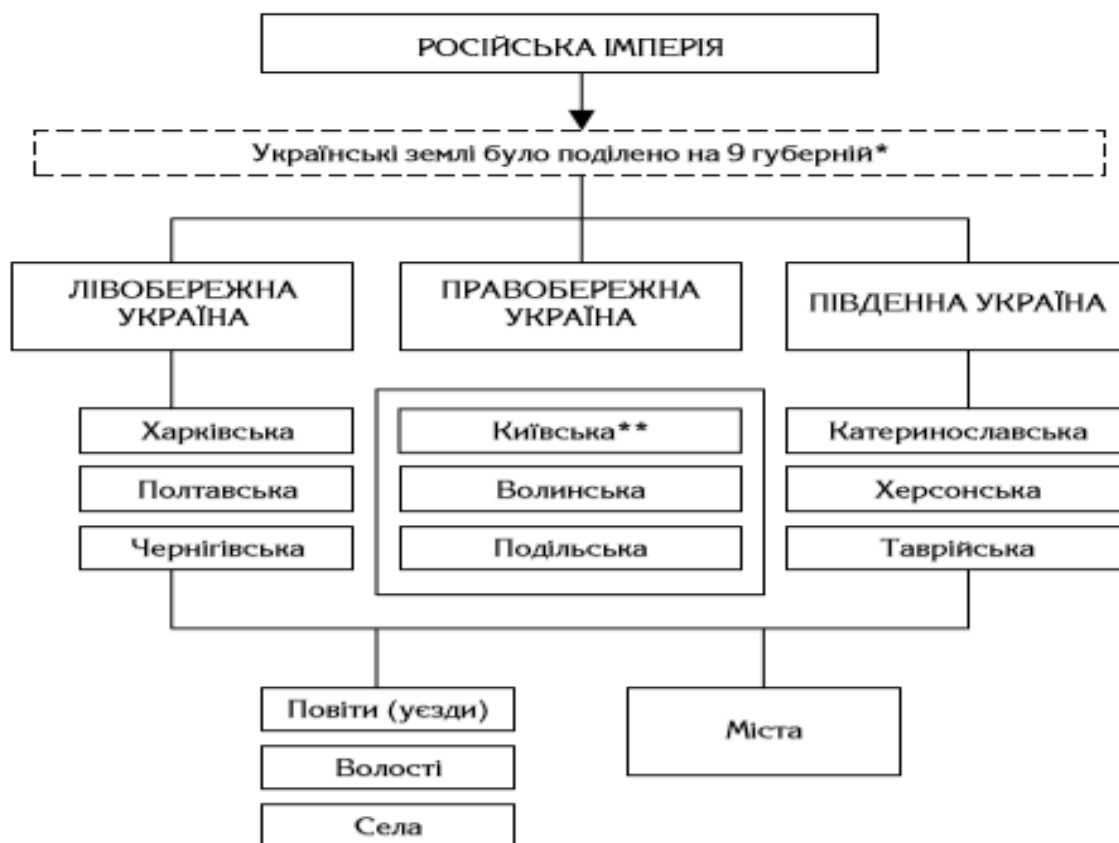
Назва	Перша Малоросійська колегія	Друга Малоросійська колегія
Період існування	1722-1727 рр.	1864-1886 рр.
Статус	Державний орган для керування українськими землями, що входили в склад Російської імперії.	Головний орган управління на українських землях на чолі з генерал-губернатором Малоросії графом П. Румянцевим.

Продовження таблиці 5.6.

Склад	Президент (бригадир С. Вільямінов); 6-ть російських офіцерів	4 російських представника; 4 українських старшини; прокурор; 2 секретарі (росіянина і українця).
Мета створення	Повний контроль над діями генеральної старшини і гетьмана та забезпечення найбільш корисного для царської влади упорядкування і використання малоросійських земель.	Централізація та уніфікація державного управління, ліквідація залишків державної автономії українських земель, розповсюдження загальноімперських порядків на українські землі.
Підпорядкування	Сенату, який мав право розширювати, за необхідності, її повноваження.	Канцелярії малоросійського генерал-губернатора
Основні результати діяльності	Виборність гетьмана скасовувалася. Колегія і призначені російські коменданти почали правити Україною безконтрольно.	Зруйнування Запорозької Січі. Скасування полково-сотенного адміністративного устрою. Створення Малоросійського генерал-губернаторства (3 намісництва).

Результатами послідовної асимілятивної політики Росії на території України XVIII-XIX ст. стали:

- новий адміністративно-територіальний поділ українських земель, які входили до складу Російської імперії (Рис. 3);
- кардинальна реорганізація центрального апарату управління українським територіями в ній (Рис. 4).



*З урахуванням Бессарабської губернії частково населеної українцями – 10.

**Київська, Волинська і Подільська губернії входили до складу Київського генерал-губернаторства

Рис. 3. Адміністративно-територіальний устрій підросійської території України на поч. ХХ ст.

Особливості системи державного управління, що діяла на підросійській території України у I пол. ХІХ ст.:

- система галузевих органів вертикального підпорядкування;
- генерал-губернатор здійснював нагляд за всіма цивільними, а нерідко й за військовими установами на ввіреній йому для управління території;
- широкими були повноваження губернаторів як голів місцевих державних адміністрацій;
- скасування Магдебурзького права для всіх міст України (1831 р.), для Києва (1835 р.).

Друга половина ХІХ ст. в Російській імперії була ознаменована низкою буржуазних реформ, які поширювалися і на українські землі: 1861 р. – селянська; 1864 р. – земська; 1860-1864 рр.– шкільна; 1864 р. – фінансова, судова; 1870 р. – міська; 1864- 1874 рр. – військова. Практично кожна з реформ супроводжується контрреформою. Особлива увага до наслідків реформ в Україні з метою запобігання процесів національного відродження.

Значну роль у прискоренні розвитку товарних відносин у сільському господарстві відіграла Столипінська реформа (1906 1917 рр). Основною

причиною впровадження аграрної реформи на початку ХХ ст. сучасні українські дослідники виокремлюють – інтереси помісного дворянства, зокрема і в Україні. Поміщики мали набагато більше землі, ніж селяни.

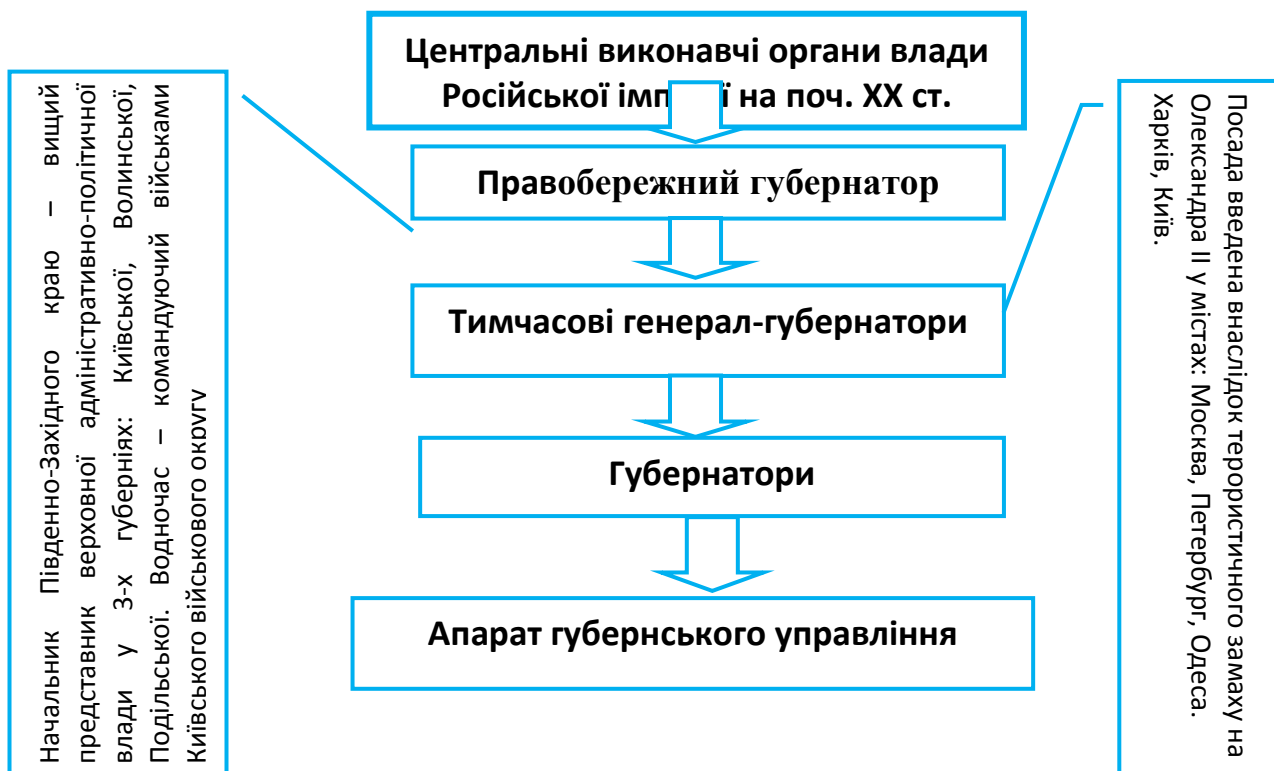


Рис. 4. Реорганізована структура центральних органів виконавчої влади Російської імперії на поч. ХХ ст.

Слід зазначити, що існували суттєві відмінності у землеволодінні між російськими й українськими губерніями:

- у Росії, як правило, була відносна рівномірність у розподілі землі між селянами, в Україні ж, відповідно до так званого «Малоросійського положення», в одному й тому селі зустрічалися «тяглові» або повні наділи, а поряд з ними – «піші», котрі були за розміром удвічі, а то й утричі менші;
- у Росії селянське землеволодіння було виключно общинним, для українських губерній Правобережжя та Лівобережжя (за деякими винятками) характерним було подвірне землеволодіння. Воно становило: на Поділлі – 94,6%, на Волині – 77,9%, на Київщині – 83,3%, на Полтавщині – 84,1%, на Чернігівщині – 48,3%, у Південних губерніях, таких як Херсонська й Катеринославська, формально переважало общинне землеволодіння.

Такі історичні особливості українського селянського землеволодіння сприяли тому, що Східна Наддніпрянина стала тим регіоном Російської імперії, де земельна реформа П. Столипіна дала найкращі результати.



Основна проблема, яка постала перед українськими селянами в період столипінської аграрної реформи, - малоземелля. Як уже зазначалося, селяни в Україні переважно були малоземельними або безземельними,

а основний земельний фонд перебував у власності поміщиків і дворян. Тому для селян було два виходи з цієї ситуації: або купувати землю через Селянський банк, або продавати сої наділи й переселятися на схід Російської імперії.

Столипінська реформа передбачала низку заходів, що мали на меті підтримку приватної власності на землю і посилення заможного селянства шляхом руйнування селянської общини (громади). Реформа розгорталася в кількох напрямках:

- 1) заміну колективної (общинної) власності на землю сільських громад на приватну власність окремих селян-господарів;
- 2) викорінення застарілих станових цивільно-правових відносин, що перешкождали ефективній господарській діяльності селян;
- 3) підвищення ефективності сільського господарства шляхом запровадження урядом заходів, що заохочували вихід селян на хутори та відруби;
- 4) сприяння купівлі поміщицьких земель селянами через Селянський поземельний банк, для чого вводилося пільгове кредитування;
- 5) надання агрономічної допомоги селянам у вигляді консультацій, навчання, утворення дослідних господарств, продажу добрив та реманенту;
- 6) підтримка кооперативів та товариств селян.



Результати Столипінської реформи в Україні

- з 1907 по 1911 роки на відруби і хутори вийшло $\frac{1}{4}$ дворів, що входили до земельних общин;
- вихід з подвірних господарств;
- придбання поміщицьких земель.

Наслідки Столипінської реформи неможливо оцінити однозначно, вони мають як позитивні, так і негативні наслідки (Табл. 5.7.).

Таблиця 5.7.

Наслідки Столипінської реформи

Позитивні	Негативні
<ul style="list-style-type: none"> • відкривала шлях до приватного селянського землеволодіння; • дала поштовх до розвитку товарно-грошових відносин у сільському господарстві; • сприяла розвитку особистої ініціативи і конкуренції; • у господарствах заможних селян стали широко використовуватися сільськогосподарська техніка і добрива; • підвищилася врожайність у селянських господарствах 	<ul style="list-style-type: none"> • реформа поглибила соціальне розшарування селянства і загострила відносини між бідними та заможними селянами; • збільшила кількість селян-емігрантів з України; • реформа не була доведена до кінця.

Столипінську реформу не вдалося повністю провести через катастрофічну нестачу часу – адже реформи мали програмний характер і передбачали:

- піднесення сільського господарства;
- реорганізацію місцевого самоврядування;
- запровадження загальної початкової освіти;
- здійснення інших заходів.

Здійснити столипінські реформи планувалось протягом кількох десятиліть (Столипін вказував на необхідність 20 років спокою).

Політико-правовий статус українських земель у складі Австрійської імперії і Австро-Угорщини. Система органів державної влади і місцевого самоуправління на західноукраїнських землях після прийняття другої Австрійської конституції (1867 р.).

Західноукраїнські землі потрапили під владу монархії Габсбургів після поділів Речі Посполитої (1772 р. – Галичина), та Османської Імперії (1774 р. – Північна Буковина).

Усі гілки влади: виконавчої, законодавчої, військової та судової, – належали та контролювалися імператором із династії Габсбургів.



Територіально-адміністративний устрій Австро-Угорщини, яка в 1867 р. стала дуалістичною, у другій половині XIX ст. передбачав у своєму складі ще понад 10 автономних одиниць – коронних країв (намісництв), серед них два українських – Галичина й Буковина, статус Закарпаття при цьому не було змінено – ця територія так і залишилася невиокремленою територією Угорщини.

Це призвело до суттєвих змін у політико-правовому статусі українських земель у складі новостатусної держави: утворення Австро-Угорської монархії ще більше віддалило закарпатських українців від буковинців і галичан.

«Коронні краї» ділилися на більш дрібні адміністративно-територіальні одиниці – до 1867 р. це так звані циркулі, на чолі яких стояли старости.

У січні 1867 р. було запроваджено новий поділ краю на:

- повіти;
- містечка;
- поміщицькі маєтки;
- сільські громади.

За новим поділом було утворено 82 повіти, із них 51 повіт у Східній Галичині.

На чолі «коронного краю» стояв крайовий начальник, так званий ландшеф, який призначався імператором.



Ландшеф – крайовий начальник, наділений широкими, майже необмеженими повноваженнями.

Ландшефи вирішували всі питання краю:

- у їх підпорядкуванні перебували поліція, крайові й повітові управління, управи міст;
- здійснювали нагляд за фінансами, торгівлею, освітою, культурою, спілками, виборами до крайового сейму й рейхсрату.



Поступово Галичина була перетворена фактично в польську автономію, на всій її території польській мові було надано статус офіційно. Одразу на території Східної Галичини польські закони були замінені на австрійські, але під впливом революційних подій 1848-1849 рр. політика зазнала змін.

Крайове самоуправління у Галичині здійснював крайовий сейм, постанови якого затверджувалися імператорською владою. Безпосередньо керівництво й головування на засіданнях сейму здійснював крайовий маршалок або його заступник. Система органів державної влади і місцевого самоуправління на західноукраїнських землях після прийняття другої Австрійської конституції (1867 р.) формувалась під впливом таких важливих історичних подій:

1817 р. – надання королівству Галіції і Лодомерії станової конституції зі своїм власним сеймом (цисарський патент).

1850 р. – видання крайової конституції для Галіції (як і для інших австрійських провінцій), що передбачала поділ її на три округи (Краківський, Львівський і Станіславський) і утворення трьох окружних сеймів, а також центрального та крайового комітетів

1866 р – прийнято закон про місцеве самоуправління для Галичини (на основі загальнодержавного закону Австрії), згідно з яким засновувалися повітові громади (гміни) і їх органи – повітові (гмінні) комітети (управи).

1871 р. – створено спеціальне міністерство, що відало справами Галичини.

Розглядаючи систему органів державної влади і місцевого самоуправління на західноукраїнських землях II пол. XIX ст. (Табл. 5.8.), слід зважати на той факт, що різниця у структурах Галичини, Буковини та Закарпаття спричинена їх різним статусом та підпорядкуванням:

- Королівство Галіції та Лодомерії (землі колишнього Галицько-Волинського князівства) були найбільшою адміністративно-територіальною одиницею західноукраїнських земель, що перебували у складі Австрії;
- Північна Буковина входила до складу королівства Галіції на правах автономного округу із центром у м. Чернівцях (у 1849 р. Буковина виділилася із складу Галичини у окремий коронний край);

- Закарпаття входило до складу Угорського королівства і ніколи не виділялося у окрему провінцію.

Таблиця 5.8

Система органів державної влади місцевого самоуправління українських земель у складі Австро-Угорської імперії

Галичина	Буковина	Закарпаття	
<ul style="list-style-type: none"> • до 1847 р. – «Королівство Галиції та Лодомерії», • після – отримала статус намісництва 	<ul style="list-style-type: none"> • до 1849 р. – автономний округ Галиції; • після 1849 р. – окремий коронний край. 	<ul style="list-style-type: none"> • з XI ст. Закарпаття перебувало під владою Угорщини, вважалося її невід’ємною частиною, • не виділялося в окрему провінцію 	
1868 р. – ухвалена Конституція дуалістичної Австро-Угорщини			
ввійшли до Цислентанії (Австрійської імперії)		частина Транслейтанії (Угорської імперії)	
74 повітів та гмін	9 повітів	4 жупи	
Органи управління			
Намісник	Галицький крайовий сейм	Крайовий президент	
↓		↓ ↓	
Староста		Крайовий сейм	Крайове правління
↓		Гміни	Жупан
		↓ ↓	
		Над жупан Під Жупан	

Національне представництво в органах влади Австро-Угорщини

У 1850 р. відбулася спроба австрійського уряду виявити турботу щодо забезпечення національних інтересів різних народів передусім українського – Галиція була поділена на 3 округи за національною ознакою населення: краківський – з польською, львівський – з польською і українською, станіславський – з українською. (Рис. 5).

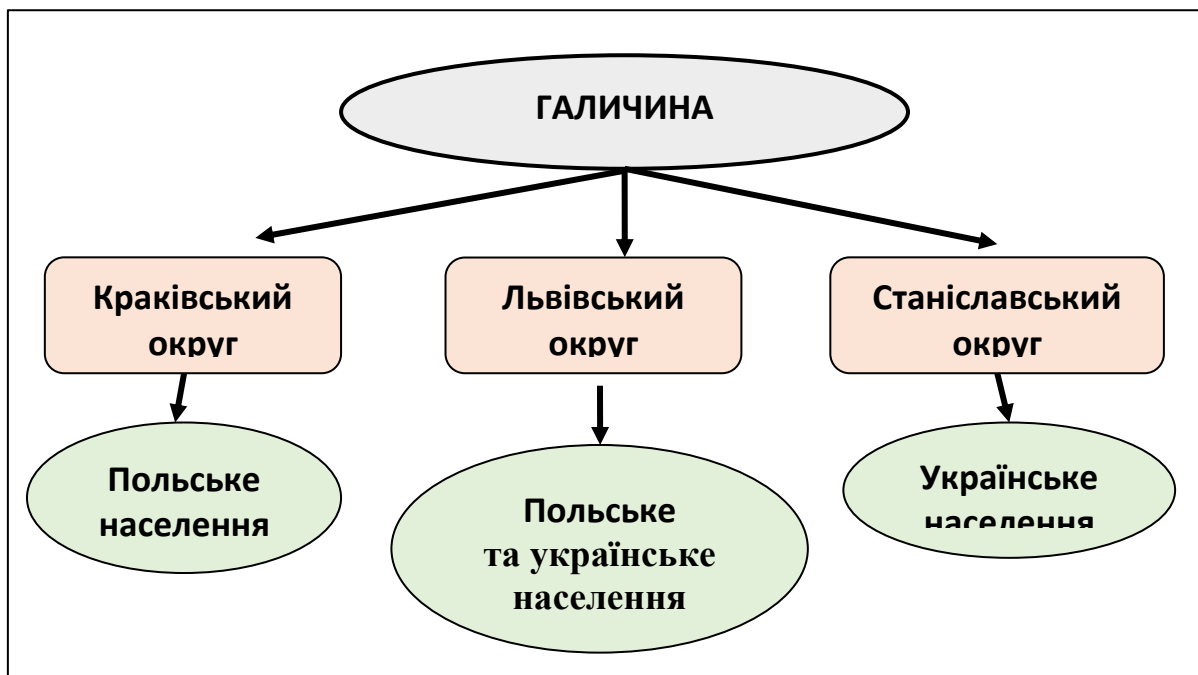


Рис. 5. Поділ Галичини на округи за Крайовою конституцією 1850 р.

Крайовою конституцією було передбачено утворення трьох окружних сеймів, а також центрального та крайового комітетів. Діяльність цих органів була поставлена під суворий контроль призначеного імператором намісника.



АЛЕ! Українська мова не була допущена ні в адміністративні, ні в громадсько-культурні та освітні заклади, оскільки австрійський уряд протегував полякам.

Для обговорення питань загальнодержавного значення були створені так звані «Делегації», до складу яких входили по 60 представники від австрійського та угорського парламентів. Від окремих коронних країв направлялася точно визначена кількість представників, зокрема, від Галичини обиралося 7 таких представників (6 поляків та 1 українець).

Згідно з Конституцією в імперії діяв парламент (рейхсрат), який поділявся на палату панів і палату депутатів.

Перша складалась із спадкових представників найбільш заможних родин.

Друга – із депутатів (представників) від населення, яких до виборчої реформи 1873 р. обирали непрямыми виборами на крайових сеймах (ландтагах), а з 1873 р., коли новим виборчим законом місцеві сейми були позбавлені таких прав у результаті виборів, що проводилися на основі поділу виборців на 4 курії: великих землевласників, торгово-промислової буржуазії, міщан і селян. Представницькі органи Австро-Угорської імперії відтворено на Рис. 6.



Рис. 6. Система представницьких органів в Австро-Угорській імперії

Хвиля «весни народів» пробудила українське населення Австрійської імперії до громадського і політичного життя – 2 травня 1848 р. у Львові була утворена Головна руська рада – орган громадського самоврядування.

Її головою обрали єпископа Г. Яхимовича, заступником голови юриста І. Борискевича, який відіграв провідну роль у розгортанні роботи Ради.

Серед програмних положень Ради, пропагованих через її газету «Зоря Галицька», були:

- 1) вимоги проведення реформи в галузі промисловості, сільського господарства і культури;
- 2) забезпечення вільного національного розвитку українців;
- 3) належне представництво в рейхстазі;
- 4) утворення окремого коронного краю у Східній Галичині з сеймом і адміністрацією;
- 5) створення мережі з 24 місцевих від ділів Ради та ін.



Головна руська рада (1848 – 1851 рр.) – перша політична організація українців, яка виконувала функції представника інтересів українського населення перед центральним урядом.

Забезпечення справедливого представництва української національності могло бути реалізоване лише через пропорційну видачу відповідної кількості мандатів національностям коронних земель, оскільки парламент скликався за територіально-федеративним, а не за національно-федеративним принципом.

На основі принципу представництва інтересів виборці ділилися на курії (класи) за своїм родом занять, а ті, у свою чергу отримували визначений відсоток своїх представників у парламенті.

Первісно встановлено було 4 курії:

- 1) курія великих землевласників;
- 2) курія торговельних палат;
- 3) міська курія;
- 4) сільська курія.

На Галичину припадало 20 мандатів першої, 3 – другої, 11 – третьої та 27 – четвертої курії.

У 1896 р. була впроваджена п'ята загальна курія, до якої увійшли ті верстви населення, які не були представлені в перших чотирьох куріях. Кількість депутатів у Палаті послів австрійського парламенту зросла із 353 до 425. П'ята загальна курія обирала до парламенту 72 депутати, з них від Галичини обиралось 15.



Курія національностей – одна серед чотирьох виборчих курій парламенту Австро-Угорщини. До курії одного депутата обирали: 39400 австрійців; 51000 поляків; 1102300 українців.

Впровадження п'ятої, «загальної» виборчої курії у 1896 р. спричинило появу нового класу виборців. Виборче право, яке діяло між 1897 і 1907 рр., являло собою перехідну модель між вираженням групових інтересів та новітнім «всенародним» представництвом.

Нове виборче законодавство від 26 січня 1907 р. встановлювало загальне виборче право, Палата послів налічувала 516 членів, в тому числі 109 – від Галичини і 14 – від Буковини.



Виборчі округи обирали по усій Австрії, як правило, одного депутата, і лише в Галичині було утворено 34 округи (міста) одномандатних і 36 округів – двомандатних (невеликі міста та села). В цих округах для обрання першого депутата треба було отримати 50 % від усіх поданих голосів плюс один голос, а для другого – лише 25 %.

Протягом більше як півстоліття Галицький крайовий сейм був символом Галицької автономії. Його чисельність була: спершу 150 депутатів, а з кінця XIX ст. – 161 депутат. У т.ч.: 9 вірільних мандатів – їх мали вищі церковні ієрархи, а також ректори Львівського і Краківського університетів. Усього за час функціонування сейму депутатами від українців побували понад 200 осіб. У т.ч. від світської інтелігенції – 83, з них 38 мали науковий ступінь доктора.



Контрольні питання:

1. Яким був адміністративно-територіальний устрій в підросійській Україні після ліквідації Гетьманщини?
2. В чому полягала суть антидемократичного принципу австрійського самоврядування, поширеного на українських землях?

3. Охарактеризуйте історичне значення земської реформи 1864 р. в Росії.

4. Назвіть основні етапи ліквідація автономії українських земель у складі Російської Імперії.

5. В чому особливість правового статусу Малоросійської колегії, її повноваження?

6. Перерахуйте особливості системи державного управління на українських землях у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини.

7. Якою була політика Російської Імперії щодо української мови (XIX – поч. XX ст.)?

8. Охарактеризуйте результати Століпінської реформи (1906 р.) на теренах України.

9. В цьому полягала специфіка буржуазних реформ в Російській Імперії в XIX ст. – на початку XX ст. і специфіка їх здійснення на українських землях.

10. Порівняйте українські (малоросійські) губернії Російської імперії в XIX ст. з сучасним територіальним устроєм України.



Рекомендовані джерела:

1. Гриб Н. Австрійська конституція 1848 р.: політико-правові передумови прийняття, структура та основні положення / Н. Гриб // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична, 2012. – Випуск 56. – С. 92-102.

2. Грушевський М. Історія України-Руси. В 10 томах... // <http://litopys.org.ua/> Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.

3. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

4. Дністрянський С. Реформа виборчого права в Австрії / С. Дністрянський // Часопись правнича і економічна. – Львів, 1906. – Ч.6 – Т.9. – С. 34-55.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1-3, 8. (Відповідні статті)

6. Лозинський М. Автономія країв в австрійській конституції / М. Лозинський. – Львів: б.в., 1912. – 62 с.

7. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

8. Надолішній П. І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління / П. І.

Надолішній // *Кримський юридичний вісник*. – Сімферополь, 2010. – Вип. 3 (10), ч. II. – С. 97 – 106.

9. *Наші округи виборчі і нові закони виборчі до Ради Державної*. – Львів: коштом і заходом Товариства політичного Народної Ради у Львові, 1907. – 52 с.

10. *Петрів Р. В. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII- XIX ст.): для фахівців права, студ. і викладачів юрид. факультетів ВУЗів: пер. з нім. та пол. мов / Р. В. Петрів*. – Відкритий міжнародн. ун-т розвитку людини «Україна». – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2005. – 84 с.

11. *Плекан Ю. Боротьба за реформу виборчого законодавства до австрійського парламенту та галицького сейму (кінець XIX – початок XX ст.): монографія / Ю. Плекан*. – Івано-Франківськ: Видавець Третяк І.Я., 2008. – 204 с.

12. *Плекан Ю. Українські депутати австрійського парламенту (XIX - поч. XX ст.) // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія: Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. Вип. 376-377*. – Чернівці: Рута, 2008. – С. 131-133.

13. *Уряди України у XX ст. / Кабінет Міністрів України ; Національна академія Наук України ; [кол. авторів ; ред. рада (голова А. К. Кінах) ; відп. ред.. В. М. Литвин]*. – К.: Наукова Думка, 2001. – 608 с.

14. *Binder H. Galizien in Wien: Parteien, Wahlen, Fraktionen und Abgeordnete im Übergang zur Massenpolitik / Harald Binder*. – Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005. – 741 s.

15. *Kodeks prawa politycznego, czyli Austriackie Ustawy Konstytucyjne 1848-1903 / systematycznie zestawil, przelozyl i opracowal Stanislaw Starzynski*. – we Lwowie: Nakladem K.S. Jakubowskiego, 1903. – 1069 s.

§ 5.3. Формування інститутів публічної влади й управління в роки визвольних змагань (1917 – 1920 рр.)



Ключові слова: визвольні змагання; державотворчі традиції; інституційні реформи; організація публічної влади; політико-правова думка; суспільний устрій; форми правління держави, універсали.

План викладу:

1. Відродження української державотворчої традиції в конституційних проектах кінця XIX ст. – початку XX ст.
2. Ідейна, теоретична і політико-правова основа організації публічної влади і управління в роки визвольних змагань (1917-1920).
3. Державне відродження на західноукраїнських землях у I пол. XX ст.
4. Історична спадщина як джерело досвіду і складова інституційних реформ.

Відродження української державотворчої традиції в конституційних проектах кінця XIX ст. – початку XX ст.

Питання традиції державотворення України завжди була в центрі уваги вітчизняної політико-правової думки, закономірним результатом розвитку якої стали доленосні Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України та Конституція України, які закріпили створення Української держави.

Тому значний теоретичний і практично-політичний інтерес становить аналіз конституційних проектів кінця XIX – початку XX ст., які є значними досягненнями у розвитку конституційних ідей, що вирішальною мірою вплинули на хід і результати українського визвольного руху наприкінці XIX – на початку XX ст.



IX – початок XX ст. були часом, коли в Європі політико-правова думка розвивалася в 2-х напрямках:

- ***консервативний, який відстоював ідейні цінності монархізму (а в Росії – і самодержавства), імперської держави та суспільно-політичного ладу, притаманного феодалізму;***
- ***прогресивний, який обґрунтовував перспективність національних держав, демократичних форм правління й суспільного устрою.***

Українські політичні партії, які на початку XX ст. переживали нелегкий період свого становлення, з більшістю із основних ознак держави погоджувалися. Програми Української Демократичної Партії, Української Радикальної Партії, Української Соціал-демократичної Робітничої Партії, Української Партії Соціалістів-Револьюціонерів одностайно визначали своїми ідеалами: демократію, право, соціалізм. Прогресивний напрямок розвивався в Україні у межах опозиційного руху. Він реалізувався в проектах конституцій, програмах та інших документах політичних гуртків та партій:

- Конституційний проект 1884 р (автор – М. Драгоманов);
- Конституційний проект 1905 р. (автор – М. Грушевський);
- Основний закон «Самостійної України» Спілки народу Українського» 1905 р. (автор – М. Міхновський).



Конституційні проекти кінця XIX – початку XX ст. ознаменували високий рівень розвитку української політико-правової думки, що був досягнутий у складних умовах бездержавності й тиску пануючої великодержавницької ідеології інших країн. Згідно з ними, українська держава повинна бути самостійною, демократичною, правовою, соціалістичною.

Процес формування засад української національної державності, розбудови і функціонування публічної влади і управління практично не

припинявся у другій половині XIX ст. – на початку XX ст., про що свідчать проекти конституцій, центральною ідеєю яких є:

- утвердження принципу політичної свободи і демократії;
- послідовне закріплення прав національних меншин;
- послідовна децентралізація влади і широке місцеве самоврядування;
- здійснення реформи адміністративно-територіального устрою Росії, скасувавши її поділ на губернії, які повинні бути замінені автономними областями;
- у проектах передбачалися різні форми територіальної автономії.

У період української революції 1917-1921 рр. ідеї М. Грушевського про самостійність України зазнали цілком закономірного (хоч і дещо запізненого) розвитку, адекватного суспільним реаліям. Значна частина політико-правових ідей конституційних проектів кінця XIX – початку XX ст. залишається актуальною в умовах сучасного державотворення і може бути використана в процесі розробки на основі нової Конституції правової системи України.

Дуже цінні в цьому плані ідеї зазначених актів, яким властивий значний прогностичний потенціал, для вдосконалення і розвитку таких конституційно-правових інститутів суверенної України, як:

- загальні засади конституційного ладу;
- форма держави (зокрема, форма державного устрою),
- місцеве самоврядування та ін.



У праці «Звідки пішло українство і до чого воно йде» (1917 р.) М. Грушевський, зазначає, що «тепер, коли пропали всякі обмеження свободи слова, зборів і організацій, українці виступають рішуче з сим своїм домаганням широкої національно-територіальної автономії України в федеративній демократичній Російській республіці. Вони організують на сій основі всю свідому українську людність і від сих домагань не відступлять».

Ідейна, теоретична і політико-правова основа організації публічної влади і управління в роки визвольних змагань (1917-1920)

Період з 1917 по 1922 роки варто визначати як одну з діб української політичної історії XX століття, а саме: «Доба національно-визвольної боротьби та українського державотворення».



1917-1922 рр. – доба національно-визвольної боротьби та українського державотворення», яка обумовлена:

- історичними процесами та складовими, які відбувалися у зазначений хронологічний відрізок часу;
- логікою взаємопов'язаних подій, чинників та обставин;
- об'єктивними ознаками плинності, подібності та різноманітності періодів;

- *тотожністю причинно-наслідкових як внутрішніх, так і зовнішніх обставин та впливів;*
- *взаємопов'язаністю культурних, соціальних, ідейно-політичних та державницько-еволюційних чинників загальнонаціонального значення;*
- *закономірністю початку та завершення національно-політичного зриву; державотворчих зусиль та організованої боротьби за власне право національно-державного самовизначення українського народу.*

У березні 1917 р. з ініціативи Товариства Українських Поступовців (ТУП) на зборах представників українських організацій та угруповань було обрано організаційну групу, яка стала основою Української Центральної Ради (УЦР), яку було засновано з 3 на 4 березня 1917 р.

Таким чином об'єднане й зорганізоване у щойно заснованій Центральній Раді українство цим кроком виокремило себе із загальноросійського революційно-демократичного руху чим фактично й поклало початок, власне, його українського соціально-революційного вектору, який невдовзі розгорнеться в національно-визвольну революцію.



- *Українська Центральна Рада – загальноукраїнський громадсько-політичний центр, заснований 19 березня 1917 р. з метою розробки та програми українського руху. Із квітня 1917 р. – перший в історії України виборний орган парламентського типу.*
- *Універсал (від лат. «universales litterae» – «послання, призначені для усіх, відкриті, публічні») – письмовий маніфест, законодавчий чи розпорядчий акт адміністративно-політичного змісту, має вищу юридичну силу щодо інших правових документів.*

Результати роботи Української Центральної Ради відображено у чотирьох Універсалах, ухвалених протягом 1917 – 1918 рр., а також у Конституції УНР (Табл. 5.9.).

Таблиця 5.9

Універсали Української Центральної влади (1917-1918 рр.)

Підстави для створення	Основні положення	Результати
Перший Універсал (28.06.1917)		
Відповідь Тимчасовому уряду за небажання надати автономію, про яку було	1. Україна вільна, але не відокремлена від Росії (автономія). 2. Вищий законодавчий орган в Україні – майбутні Всенародні українські збори або Сойм. 3. Українська центральна рада «на чолі нашого народу».	1. Закладено основи автономного ладу в Україні, необхідність вироблення законів.

Продовження таблиці 5.9

<p>прийнято рішення на I всеукраїнському військовому з'їзді</p>	<p>4. Налагодження адміністративних зв'язків між УЦР та місцевими адміністраціями. 5. Переобрання місцевої адміністрації, налаштованої проти «українства». 6. Залучення «народів неукраїнських» до розбудови автономної України. 7. Запровадження «особливого податку на рідну справу», який мав пересилатися до бюджету УЦР.</p>	<p>2. Утворено Генеральний Секретаріат – перший уряд автономної України на чолі з Володимиром Винниченком.</p>
<p>Другий Універсал (16.07.1917)</p>		
<p>Компроміс між ЦР та петроградським Тимчасовим урядом</p>	<p>1. ЦР має поповнитися представниками інших національностей, що живуть в Україні. 2. Оновлення складу Генерального секретаріату – вищого краєвого органу місцевої влади в Україні. 3. Оновлений Генеральний секретаріат діятиме як представник демократії народу України та виконуватиме владні функції за згодою з революційною Росією. 4. Призначення представників до кабінету Військового Міністра, Генерального штабу Росії та Верховного Головнокомандувача</p>	<p>1. Крок назад у розбудові автономії України. 2. Тимчасовий уряд і його місцеві органи виконавчої влади визнали існування ЦР.</p>
<p>Третій Універсал (22.11.1917)</p>		
<p>ЦР зголосилася перебрати на себе всю повноту влади в Україні (після державного перевороту 17.10.1917 р.), зберігаючи федеративний зв'язок з Росією.</p>	<p>1. Україна стає Українською народною республікою. 2. Намагатися, щоб Російська республіка стала федерацією народів. 3. Скасування права власності на сільськогосподарські землі. 4. Запровадження 8-годинного робочого дня. 5. Вжити заходи щодо мирного завершення I світової війни. 6. Скасування смертної страти. Амністія політичних в'язнів. Судова реформа. 7. Передбачено появу «національно-персональних» автономій для росіян, євреїв, поляків і інших національностей.</p>	<p>ЦР не вдалося його втілити в життя через: -глибоку політичну та соціально-економічну кризу колишньої Російської імперії; -війну з Центральними державами; -непослідовність і надзвичайну поміркованість самої ЦР.</p>

Четвертий Універсал (29.04.1918)		
Акт з'явився в дні, коли до Києва підступали більшовицькі війська: 19 січня вони взяли Глухів, 20 січня – Полтаву. Установчі збори України, що мали розпочати роботу 22 січня, не відкрилися	<ol style="list-style-type: none"> 1. УНР – самостійна суверенна держава українського народу. 2. Генеральний секретаріат перейменовано на Раду народних міністрів (РНМ). 3. РНМ приступає до мирних переговорів із Центральними державами. 4. Має з'явитися закон про передачу трудящим землі без викупу з терміном реалізації – до початку весняних робіт. 5. Промисловість, що виробляє продукцію для воєнних потреб, має перейти на випуск товарів народного споживання. 6. Монополізація державою міжнародної торгівлі. 7. У банківській системі заборонено всі операції, що пов'язані з фінансовими спекуляціями. 	Проголошення незалежної УНР дозволило українській делегації виступити повноцінним учасником мирних переговорів в Берестечку (Бресті). Це сприяло відновленню української влади на більшості території, яку УНР вважала своєю.



«Грамота до всього українського народу» (29 квітня 1918 року) – офіційний документ, у якому повідомлялося про розпуск Української Центральної ради і земельних комітетів, про звільнення всіх міністрів та скасування всіх законів і розпоряджень Генерального Секретаріату і Тимчасового уряду Української Народної республіки

Набутий українськими депутатами в Державній думі Російської імперії (1906-1917) певний досвід парламентаризму виявився недостатнім для закріплення демократичних здобутків, що обумовлено низкою причин:

- безоглядна орієнтація на федералізацію з Росією;
- націоналізація землі;
- недооцінка необхідності в добре організованій армії та у використанні чиновників-професіоналів;
- відсутність згоди у політичних лідерів щодо принципових питань державного будівництва;
- відсутність національних управлінських кадрів, здатних проводити практичну політику.

Інститути державної влади і управління в Українській Державі (Гетьманаті). 29 квітня 1918 року на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників було встановлено монархічну форму державного правління і проголошено Гетьманат з відновленням приватної власності. Гетьманом

України з'їзд обрав почесного отамана Вільного козацтва генерала Павла Скоропадського.



Українська Держава (Гетьманат чи Другий Гетьманат) – назва держави, що охоплювала територію Центральної, Східної та Південної України зі столицею в Києві від 29 квітня до 14 грудня 1918 р.

Постала на місці Української Народної Республіки внаслідок державного перевороту. Очолювана гетьманом Павлом Скоропадським.

Систему гетьманського правління сучасні дослідники визначають як вітчизняну модель авторитаризму, прикладом управління державою в екстремальних умовах. Гетьман, як і президенти багатьох сучасних демократичних держав, займав три посади: глави держави, глави виконавчої влади; головнокомандуючого збройними силами.

У той же час він мав повноваження в галузі законодавчої влади (санкціонував закони) та судової влади (призначав на посади генеральних суддів, йому належало право помилування, амністії та пом'якшення вироку суду). Гетьман представляв Україну в міжнародних відносинах, оголошував стан війни та миру.



Риси системи органів державного управління в Українській державі:

- ***концентрація всієї повноти державної влади в органах державного управління;***
- ***розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову в державному механізмі не застосовувався;***
- ***представницький законодавчий орган у політичній системі гетьманату був відсутній,***
- ***судова влада на практиці підпорядковувалась центральним органам державного управління;***
- ***організаційна структура вищих органів державного управління відзначалась простотою побудови і широтою компетенції.***

Найсуттєвіші позитивні результати діяльності Гетьманату:

- правова сфера – упорядкування законодавчого процесу і прагнення утвердити законність як форму державного управління (протягом 7 місяців ухвалено близько 300 законів);
- адміністративна сфера – започаткування професійної державної служби;
- військова сфера – переформування військових частин, створення боєздатного війська;
- сфера міжнародних відносин – розширення дипломатичних зносин;
- гуманітарна сфера – розширення сфери застосування української мови, створення мережі українських шкіл, відкриття цілої низки вищих навчальних закладів, заснування 24.11.1918 р. Української Академії Наук.

Причини невдалого завершення розпочатої радикальної реформи державного апарату:

- звинувачення в «русифікації» влади при формуванні центрального і місцевого апарату на принципах професійності;
- у багатьох випадках професійні урядовці через прихильність до ворожих гетьманові політичних сил не йшли на урядову службу,
- не вдалось залучитися підтримкою інтелігенції.

Апарат державного управління в УНР у період Директорії. Після повалення гетьманського режиму 26 грудня 1918 р. було проголошено відновлення УНР і призначено перший уряд на чолі з В. Чехівським – Раду Народних міністрів УНР. Директорія визнавала себе як «тимчасову верховну владу революційного часу». Були проведені вибори до Конгресу Трудового Народу, який 22 січня 1919 р. ухвалив Універсал Трудового Конгресу України і Закон про формування влади в Україні (Рис. 7).



Рис. 7. Документи, ухвалені Директорією

Соціальна політика Директорії мала радикальний характер.



«Директорія вважає своїм обов'язком взяти під керування Української Народної Республіки головні галузі української промисловості й поправити все господарство в них в інтересах працюючих класів та всього громадянства, а не малої групи класу великовласників».

Декларація 27 грудня 1918 р.

У квітні 1919 року на Правобережжі були розгромлені війська Директорії, і станом на весну 1919 року на території України (крім Надзбруччя і західних областей) знову було встановлено радянську владу.

Причини поразки Директорії:

1. Директорія не змогла створити життєздатний і стабільний політичний режим.

2. У результаті перетворень Директорії ослабла її соціальна опора (інтелігенція, значну частину якої зарахували до «поміщиків і капіталістів»; селянство, особливо біднота, яка звинувачувала Директорію в прокуркульській політиці; робітники, бо Директорія або її отамани придушували страйки, забороняли робітничі організації політичного характеру, розганяли профспілки).

3. Широкі маси українського населення, особливо селянство, не зовсім усвідомлювали загальнонаціональні інтереси, необхідність створення й зміцнення власної держави.

4. Відсутність єдності національно-демократичних сил.

5. Вкрай несприятливі зовнішньополітичні обставини.

6. Діяльність Директорії паралізувалася особистим суперництвом В. Винниченка та С. Петлюри.

Державне відродження на західноукраїнських землях у I пол. XX ст.

Державне відродження на західноукраїнських землях відбувалося під значним впливом подій на східних територіях України. Однак тут процес державотворення мав свої особливості.



18 жовтня 1918 р. після фактичного розпаду Австро-Угорської імперії Українська національна рада, вищий представницький орган населення Західної України, спираючись на право народів на самовизначення, прийняла постанову про утворення Української держави на західноукраїнських етнографічних землях у складі Австро-Угорщини.

Історичні віхи становлення ЗУНР:

01.11.1918 р. – УНРада офіційно сповістила про створення незалежної Української держави.

09.11.1918 р. – УНРада затвердила склад коаліційного уряду – Тимчасового державного секретаріату у складі 14 державних секретарів під головуванням колишнього лідера Головної Української ради 1914 р. Костя Левицького.

10.11.1918 р. – проголошено назву нової держави «Західно-Українська Народна Республіка».

13.11.1918. – «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», який визначав конституційні засади нової республіки.

Структури органів державної влади й управління:

Верховна влада в ЗУНР належала Українській національній раді. Виконавча влада належала Державному секретаріату, який складався з президента Ради державних секретарів і окремих державних секретарів та був відповідальний перед Національною радою. У сільських і містечкових громадах обиралися громадівські й міські комісари та дорадчі органи – так звані прибічні ради, а в повітах – повітові комісари та повітові національні ради. Повітових комісарів призначатиме і звільнятиме державний секретар внутрішніх справ, їм підлягали повітові військові коменданти і коменданти жандармерії. Повітові комісари, у свою чергу, призначали громадівських і міських комісарів. В усіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а в громадах та містах – громадівські й міські. Для охорони громадського порядку у багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію.

Злука УНР і ЗУНР



«Українська Національна Рада, виконуючи право самоозначення Українського народу, проголошує торжественно з'єднання Західноукраїнської Народної Республіки з Українською Народною Республікою в одну одноцільну суверенну Народну Республіку».

Хронологія подій:

3 січня 1919 р. УНРада ухвалила рішення про злуку (об'єднання) двох українських держав.

22 січня 1919 р. у Києві на Софійській площі був урочисто проголошений Акт об'єднання (злуки) двох українських держав.

Червень 1919 р. – об'єднання двох українських держав призупинено внаслідок складної міжнародної й внутрішньої ситуації.

21 січня 1919 р Указом Президента України «Про день соборності України» було встановлено День соборності України, який мав відзначатися щорічно 22 січня – у день проголошення в 1919 р. Акта злуки.

Листопад 1920 р. – розроблено проект Конституції ЗУНР (автор – С. Дністрянський).

Припинення існування ЗУНР

16-18 липня 1919 р. – Є. Петрушевич та Колегія перейшли через р. Збруч, де перебували в Кам'янці-Подільському.

Листопад 1919 р. – Є. Петрушевич із оточенням виїхав до Відня.

25 липня 1920 р. – утворено закордонний галицький уряд (уряд диктатора ЗУНР).

14 березня 1923 р. – Антанта визнала Східну Галичину територією Польщі за умови надання їй автономії.

15 березня 1923 р. – еміграційний уряд ЗУНР оголосив саморозпуск.

Є. Петрушевич склав повноваження. Було розпущено всі органи й установи, дипломатичні представництва й місії ЗУНР, що означало остаточне припинення її існування.



Отже, героїчна спроба українського народу здобути свободу, побудувати свою державу зазнала невдачі. Однією із важливих негативних факторів поразки ЗУНР була несприятлива зовнішньополітична ситуація – це захоплення її території Польщею й Румунією. Крім того, суттєво заважали відсутність єдиної політики державної влади, недостатній рівень професіоналізму управлінців.

Проте боротьба не була марною.

За умов постійної воєнної розрухи урядові ЗУНР вдалося:

- налагодити адміністрацію краю,
- забезпечити функціонування шкіл, пошти, телеграфу, залізниці;
- ухвалити низку законів: «Про тимчасову адміністрацію і організацію судів» (16 листопада 1918 р.), «Про державну мову» (15 листопада 1918 р.), «Про виконання громадських прав і обов'язків» (8 квітня 1919 р.), «Про земельну реформу» (14 квітня 1919 р.), «Закон про вибори до однопалатного сейму ЗО УНР» (16 квітня 1919 р.), «Про восьмигодинний робочий день» (12 квітня 1919 р.) тощо.



«Аналіз восьми з половиною місяців розбудови ЗУНР вказує, що саме військо, збройні формування Українських січових стрільців на чолі з Д. Вітовським стали рушійною силою в створенні української держави на західних землях України. Саме їхніми зусиллями закладений фундамент формування національної, державницької свідомості українців, що реально дало можливість 1 листопада 1918 р. проголосити власну державу».

М. Кравчук.

Історична спадщина як джерело досвіду і складова інституційних реформ

У цілому, в 1917-1921 рр. здійснювалися активні спроби відновити українську державність, опираючись на засади національної традиції:

1. Розроблялися різні моделі державності:

- громадівсько-соціалістична;
- класократично-монархічна;
- національно-демократична.

2. Процес розбудови державно-владних механізмів більш послідовно, завдяки солідарній співпраці різних політичних сил, відбувався на західних землях.

3. Спроби відновити українську державність припинилися з причин поразки УНР і ЗУНР на фронтах збройної боротьби одночасно проти більшовицької Росії, білогвардійської армії, Польщі і Румунії.

4. За Ризьким мирним договором 1921 р. українські землі фактично були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною.

Причини поразки української революції та встановлення в Україні радянської влади:

- відсутність досвіду державницької діяльності,
- хронічна нестача досвідчених національно свідомих державних кадрів,
- гострі внутрішні суперечності в уряді та суспільстві (перш за все протиборство соціальної та національно-державницької складових українського руху),
- слабка підтримка влади з боку українського народу (особливо – селянства),
- непослідовність і нерішучість у розв'язанні важливих соціальних і державницьких питань,
- вкрай несприятлива міжнародна ситуація,
- інтервенція іноземних держав
- загальноросійська громадянська війна

Але проголошення повної державної незалежності України, що відбулося в січні 1918 р., незважаючи на її фактичну нездійсненність, мало велике духовне та виховне значення в наступні десятиліття.

Аналіз досвіду державотворчих процесів в Україні дає змогу зробити певні висновки:

По-перше, процес українського національного державотворення залежний від констант певних спільних для усіх соціальних верств народу цінностей – своєрідного розуміння національної ідеї у межах різних етапів розвитку української державності.

По-друге, насиченість і вагомість для доби раннього Нового часу поняття «вольності», що в добу Нового часу уже кореспондується з поняттям «волі» й «свободи», у сучасну добу Новітнього часу можна умовно зіставити з поняттям «демократія» в його широкому розумінні.



Державотворчі процеси наочно продемонстрували, що впродовж XVIII–XIX ст. ст. національна традиція урядування не була знищена: вона набула суттєвих відмінностей в залежності від перебування земель під владою тих чи інших держав. Ці ж відмінності стали

однією з перепон на шляху утворення тоді Соборної Української Держави.



Контрольні питання:

1. Яким був апарат державного управління в УНР у період Директорії?
2. Охарактеризуйте особливості державного управління за Гетьманату.
3. В чому полягали основні засади демократичного врядування у праці М. Драгомановим «Вільний союз – «Вільна спілка»?
4. Розкрийте зміст поняття «соборність» України.
5. Окресліть основні причини поразки Центральної Ради.
6. Визначте причини поразки Української революції та встановлення радянської влади в Україні.
7. Якою є роль Злуки 1919 р. в історії української державності?
8. Охарактеризуйте структури органів державної влади й управління в ЗУНР
9. Назвіть особливості Української Центральної Ради як першого в Україні виборного органу парламентського типу.
10. Яким чином намагались відновити українську державність протягом 1917-1920 рр. українські політичні лідери?



Рекомендовані джерела:

1. Грушевський М. Конституційне питання і українство в Росії / М. Грушевський // Літературно-науковий вісник. – 1905. – Т. XXX. – С. 245-258.
2. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
3. Кравчук М.В. Армії в державотворенні Західноукраїнської Народної Республіки: організаційно-правові засади. Актуальні проблеми правознавства. Збірник наукових праць ЮФ ТНЕУ. Випуск 3. Тернопіль. 2017. С.25-30.
4. Логвиненко І. А. Конституція УНР: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії / І.А. Логвиненко // Право і безпека. – 2017. – № 1 (64). – С. 35–39.
5. Медвідь А. Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917-1921 років / А.Б. Медвідь // Економіка та право. – 2016. – № 1 (43). – С. 101–107.
6. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Мироненко. – К., 2002. – 260 с.

7. Міхновський М. Основний закон «Самостійної України» Спілки Народу Українського (Проект, утворений групою членів Української Народної партії) // Міхновський М. Суспільно-політичні твори / М. Міхновський. – К. : Смолоскип, 2015. – 464 с.

8. Олійник О. Зміст поняття «вольності» в українській традиції і дослідницькій інтерпретації / О. Олійник // Вісник Національної Академії державного управління. – 2011. – № 3. – С. 47-55.

9. Ситник О. М. Формування та еволюція ідеологічних концепцій національно-державницького спрямування в Україні (від початку ХІХ ст. – до 1939 р.): монографія / О. М. Ситник. – Донецьк: «Нуолідж», 2009. – 549 с.

10. Субтельний О. Україна : історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1994. – 736 с.

11. Чорний Д. М. Законодавча та виконавча влада в Конституції УНР: проблеми оцінки документа / Д. М. Чорний // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – 2010. – № 906. – С. 123-129.

§ 5.4. Публічне управління в УРСР як складова адміністративно-командної системи СРСР. Управління українськими землями у ХХ ст. у складі інших держав



Ключові слова: радянська влада; політика воєнного комунізму; нова економічна політика; реформи; політика перебудови; «хрущовська відлига»; окуповані території; відновлення української державності; демократичні традиції; національне відродження; командно-адміністративна система; проголошення незалежності.

План викладу:

1. Встановлення радянської влади в Україні.
2. Реформи адміністративно-територіального устрою в Радянській Україні у 20-ті–30-ті рр. ХХ ст.
3. Нова економічна політика (НЕП).
4. Українські землі в роки Другої світової війни
5. Спроби відновлення української державності у 30-ті – 40-ві роки ХХ ст.
6. Управління окупованими територіями України – 1941–1944 рр.
7. Реформи і контрреформи після завершення Другої світової війни. «Політика перебудови» і розпад СРСР.
8. Відродження демократичних традицій публічної влади і управління у перші роки після проголошення незалежності.

Встановлення радянської влади в Україні

Формально УСРР виникла як самостійна держава, що знаходилася з РСФРР лише у договірних відносинах, однак фактично, починаючи з 1919 р., вона була у повній залежності від останньої, адже керівники УСРР були

членами КПУ, що була не самостійною партією, а однією з організацій РКП(б). Тому вони були зобов'язані керуватися вказівками з Москви.

Характеризуючи цей процес, дослідник В. Гончаренко зауважив: «Борючись проти Центральної Ради, більшовицькі організації докладали чимало зусиль для скликання Всеукраїнського з'їзду Рад, який би проголосив більшовицьку владу в Україні, створив Українську радянську державу і затвердив у ній диктатуру пролетаріату... Влада місцевих Рад – «влада знизу» – стала у такий спосіб перетворюватися на «владу зверху», привласнивши собі всі можливі повноваження. Відтак влада переходила від суспільства до держави, а в державі до партії більшовиків, які монополізували виконавчу і законодавчу владу. ...На цьому з'їзді були представлені 89 із понад 300 обраних Рад. Безперечно такий з'їзд не можна вважати легітимним. В Україні склалася своєрідна ситуація: більша частина України була підвладна Центральній Раді, а менша – радянському уряду».

Російські керівники не зважали на незалежний статус України і час від часу втручалися в її внутрішні справи. Частина компартійної верхівки – і в Україні, й у Росії – прагнула побудувати радянську державу в кордонах колишньої Російської імперії.



Встановлення радянської влади в Україні мало свої специфічні особливості:

- *переважну більшість населення України у той період складало селянство;*
- *на території України проходив фронт Першої світової війни;*
- *в Україні на той час набув великого розвитку національно-визвольний рух.*

Україна після громадянської була поділена на 4 частини:

- Галичина і Волинь опинились у межах Польщі;
- Буковина – Румунії;
- Закарпаття – Чехословаччини;
- всі землі на схід від р. Збруч увійшли до складу Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР).

Більшовики, при встановленні своєї влади, ці особливості змушені були враховувати.

24-25 грудня 1917 р. в м. Харкові відбувся I Всеукраїнський з'їзд Рад, де було проголошено, що Українська Народна Республіка є «федеративною частиною Російської Республіки». З'їзд започаткував радянську систему управління в Україні:



- *найвищим органом радянської влади в Україні був Всеукраїнський з'їзд Рад, а в період між з'їздами – Центральний Виконавчий Комітет Рад України (ЦВК Рад України);*
- *найвищим виконавчим органом влади – Народний Секретаріат;*

- *на місцевому рівні влада передавалася в руки губернських, повітових, волосних, міських та сільських рад.*

5 січня 1918 р. більшовицькі війська розпочали з Півночі та Сходу наступ на Київ і в ніч з 8 на 9 лютого вступили в Київ, але за умовами Брестського мирного договору між Німеччиною і Радянською Росією (3 березня 1918 р.) остання зобов'язувалась вивести більшовицькі війська з України і визнати її незалежність, тому радянська влада була ліквідована в Україні.



28 листопада 1918 р. на території Росії, в місті Курську, був утворений маріонетковий Тимчасовий Робітничо-Селянський уряд України. 29 листопада 1918 р. було проголошено «Маніфест Тимчасового Робітничо-Селянського уряду до робітників і селян України», в якому оголошувалося:

- *проголошення України самостійною державою під назвою «Українська Соціалістична Радянська Республіка» (УСРР);*
- *повалення гетьмана Павла Скоропадського (хоча при владі фактично вже була Директорія);*
- *перехід усієї повноти влади до рук робітників і трудящих селян;*
- *передачу робітникам фабрик і заводів, а селянам землі;*
- *відновлення Радянської влади в Україні;*
- *утворення Української радянської повстанської армії.*

Перша Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки.

Радянська влада, що установлювалася на українських землях, хотіла юридично підтвердити свою прихильність до державної незалежності. Із цією метою почалося обговорення української Конституції. Відповідно до постанов III з'їзду КП(б) У проект першої конституції Української РСР був розроблений Центральним виконавчим комітетом і Радою Народних Комісарів України та схвалений ЦК Компартії України. В основу проекту Конституції УСРР було покладено Конституцію РРФСР.

6 березня 1919 року у Харкові почав роботу III Всеукраїнський з'їзд Рад. На ранковому засіданні 10 березня 1919 р. було розглянуто і затверджено проект першої Конституції Радянської України.

В обговоренні взяли участь представники трьох найбільших фракцій:

- більшовиків,
- боротьбистів,
- лівих есерів.

Боротьбисти та ліві есери, у яких не було принципових розходжень у поглядах щодо державного будівництва в Україні, намагалися змінити характер Конституції в напрямку більшої демократичності: пропонували замінити статтю про диктатуру пролетаріату, де встановлювалося, що особи, які використовують найману працю з метою одержання прибутків, позбавляються

виробничого права. Проте ці пропозиції були відхилені найбільшою на з'їзді більшовицькою фракцією.



Конституція УСРР була ухвалена 10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді Рад. Остаточна її редакція прийнята Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 року. Текст був написаний українською мовою. Цей основний закон ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату, тому він був більшою мірою політичним, ніж правовим документом.

Основні положення Конституції УСРР 1919 р.:

1. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначала Республіку Рад, де вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Це означало, що Республіка Рад проголошена класовою організацією.

2. Влада працюючих мас на території Української Соціалістичної Радянської Республіки здійснюється через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та інші органи влади по означенню Рад.

3. У відповідності із цією Конституцією вищою владою в УСРР був всеукраїнський з'їзд Рад, який мав розглядати найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики, господарського, культурного і державного життя республіки.

4. У період між всеукраїнськими з'їздами Рад вищою владою УСРР був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК). Він здійснював загальний напрямок діяльності уряду. Сесії ВУЦВК мали скликатися один раз у два місяці. Президія ВУЦВК користувалася правом видавати акти від імені ВУЦВК та скасовувати постанови Раднаркому УСРР.

5. У відповідності із Конституцією 1919р. Рада Народних Комісарів була органом центральної влади УСРР.

6. Хоча у II-му розділі цієї Конституції було визначено систему та повноваження центральних та місцевих органів радянської влади, але слід констатувати фактичної відсутності чіткого розподілу влади: органи радянської влади як у центрі, так і на місцях дедалі більше контролювалися більшовиками.



Значення першої радянської Конституції полягає у тому, що вона створила юридичне підґрунтя для подальшого державо- та законотворення в УСРР, особливо для кодифікації права у 1922-1927 рр.

На початку травня 1919 р. на Україні встановилась влада денікінців, які відразу ж почали встановлювати свої органи управління. Зокрема, на окупованій українській території вони створили губернські та повітові бригади так званої Державної варти. У Київській, Харківській та Новоросійській губерніях почали запроваджуватися посади губернаторів, начальників повітів

та волостей. Але в листопаді 1919 р. у результаті переходу більшовиків у контрнаступ процес формування денікінських органів призупиняється і в Україні відновлюються більшовицькі органи влади.

«Декрет про суд» РНК УСРР від 14 лютого 1919 р.:

- скасування судів попередніх владних структур;
- утворення «народних судів» та революційних трибуналів (ревтрибуналів).

Подальшими кроками входження УСРР у РСФСР були такі важливі події:

1919 – 1920 рр. – створення воєнно-політичного союзу радянських республік Росії, України, Латвії, Литви й Білорусії. Проголошення спільними п'яти найважливіших народних комісаріатів: військових, народного господарства, залізничного управління, фінансів та праці.

28 грудня 1920 р. – В. Ленін і Х. Раковський підписали договір про воєнний і господарський союз, відповідно до якого об'єднувалися сім наркоматів: військових і морських справ, ради народного господарства, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошт і телеграфу. Подібні договори укладені і з іншими республіками.

В 1920 р. в Україні була сформована радянська система управління.

Березень 1922 р. – українське керівництво звернулося до Центрального Комітету РКП(б) з пропозицією упорядкувати відносини між РСФФР і УСРР, маючи на увазі утворення конфедерації радянських республік, тобто збереження їх суверенітету.

Договірна федерація. Квітень 1922 р. – створення спеціальної комісії при Політбюро ЦК Російської компартії під головуванням В. Куйбишева для розгляду пропозицій щодо упорядкування відносин між РСФФР та іншими республіками,

Розпочалася запеклий політичний дискурс щодо оформлення прав республік у складі майбутнього державного мегаутворення – Радянського Союзу, апологетами якого були визначні політичні фігури тогочася: В.І. Ленін, Й.В. Сталін, Х. Раковський, С. Скрипник (Табл. 5.10.)

Таблиця 5.10

Плани оформлення статусу республік у новому державному утворенні – РСФСР

Автономізація	Федералізація	Конфедерація
Й.В. Сталін	В.І. Ленін	Х. Раковський, М. Скрипник
Включення радянських республік на правах автономії	Радянські республіки ввійдуть до нового державного утворення на рівних правах	Союз держав, члени якого зберігають незалежність, але об'єднуються для вирішення певних питань

Після гострої критики планів «автономізації» Й. Сталіна та «конфедерації» Х Раковського і М. Скрипника В. Леніним комісія ухвалила план створення федерації радянських республік. Саме цей план був покладений в основу установчих документів, Декларації про утворення СРСР і Союзного Договору, що були прийняті 30 грудня 1922 р. на I Всесоюзному з'їзді Рад, і першій Конституції СРСР, що була прийнята в січні 1924 р.

Союз заснували: Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка, Українська Соціалістична Радянська Республіка, Білоруська Соціалістична Радянська Республіка, Закавказька Соціалістична Федеративна Радянська Республіка, що складалася з трьох автономій (Грузії, Вірменії, Азербайджану). У подальшому число республік збільшилося. За Конституцією СРСР 1936 р. їх уже було 11, у 1940 р. – 16. З 1956 р. їх було 15 (Карело-Фінська союзна республіка стала Карельською автономною республікою у складі Росії).

Січень 1924 р. – II Всеукраїнський з'їзд Рад затвердив Конституцію СРСР.

1925 р. – IX Всеукраїнський з'їзд Рад вніс зміни до Конституції УСРР, що остаточно закріплювало входження України до складу СРСР.

Сутність внесених змін до Конституції УСРР:

1. До компетенції виключно союзного уряду входили: зовнішня політика, збройні сили, зв'язок, транспорт, планування господарства.
2. Під спільне союзно-республіканське управління підпадали продовольчі справи фінансові питання, робоча сила, промисловість.
3. Уряд УСРР одержав права на керівництво внутрішніми справами, юстицією, сільськими господарствами, освітою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням.

Реформування адміністративно-територіального устрою УСРР

1923 р. – Замість повітів і волостей були утворені округи і райони;

1925 р. було ліквідовано губернії і встановлено триступеневу систему управління (центр-округ-район).

Але вже 1930 р. згідно з рішенням Політбюро ЦК ВКП(б) ВУЦВК і РНК УСРР приймають постанову «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління».

На початку 1932 р. у відповідності із вказівкою з Москви, ВУЦВК УСРР приймає чергову постанову – про перехід знову на триступеневу систему управління, з якою Україна увійшла в XXI ст.



Система влади в Україні була копією тієї, що діяла в РРФСР: фактично злиті законодавча, виконавча, а також судова влада, репресивний апарат примусу. Відбувалося зрощення органів державної влади і партійних органів, підміна другими перших.

Характерними для цього періоду були такі тенденції:

– ради із самого початку були не органами самоврядування, а знаряддям для проведення політики в інтересах певної соціальної групи чи політичної партії – це і пояснює той факт, що в період існування Союзу РСР місцеві Ради служили лише маріонетковим додатком до компартійних органів;

– вважалося, що радянська влада є об'єднанням і оформленням місцевих рад в одну загальну державну організацію, тому реальному місцевому самоврядуванню, особливо міському, тут не знайшлося місця;

– поступово відбувалося посилення центральної влади за рахунок місцевих Рад, значнішу роль починають відігравати виконкоми.

Із початку встановлення радянської влади на українських землях почали провадити низку заходів, що здобули назву політики «воєнного комунізму». Зазначена політика активно впроваджувалася до 1919 року, а на певній частині України продовжувалася до початку 20-х років.



Визначають такі складові політики «воєнного комунізму»:

1) скасування товарно-грошових відносин і заміна їх прямим товарообміном, запровадження карткової системи на продукти харчування, зрівняльна система оплати праці;

2) націоналізація промисловості, державний контроль над виробництвом. Націоналізація землі: вся земля в державі належить державі;

3) мілітаризація праці (запровадження загальної трудової повинності населення від 16 до 60 років, трудова мобілізація, робота за трудовими днями);

4) запровадження продрозкладки на селі — системи заготівлі сільськогосподарських продуктів; продрозкладка, яку здійснювали продзагони й комнезами, передбачала обов'язкове здавання селянами державі за твердими цінами всіх надлишків сільгосппродукції норма особистого споживання визначалася державою; розпочалася колективізація сільського господарства (артілі, комуни, ТОЗи);

5) різке обмеження суверенітету України: КП(б)У - складова частина РКП(б). керівництво профспілками й громадськими організаціями здійснювалося з Москви;

6) утворення в червні 1919 р. військово-політичного союзу радянських республік з метою централізованого керівництва господарством, фінансами і створення єдиного військового командування.

За своїм змістом політика «воєнного комунізму» мала подвійну природу. З одного боку, він був реакцією на критичні обставини, що передбачало вживання вимушених тимчасових заходів, а з іншого – його реалізація на практиці свідчила про спробу безпосереднього переходу до нового суспільного устрою.



Основою політики «воєнного комунізму» стала продрозкладка, згідно з якою кожна губернія мала здати державі надлишки зерна та інших продуктів. Спочатку їх обсяги визначалися потребами сім'ї та фактичною наявністю в неї зерна, але потім головним критерієм стала потреба держави.

Продрозкладка – одна зі складових встановлення продовольчої диктатури, що виявилася у запровадженні монополії на торгівлю, штучному втриманні стабільних цін, створенні комітетів бідноти, формуванні продзагонів для примусової хлібозаготівлі (на початку липня 1919 р. лише в Україні діяло 46 таких загонів, які налічували 1500 осіб).

Ідею побудови безтоварного соціалізму шляхом заміни торгівлі планомірним, організованим у загальнодержавному масштабі розподілом продуктів закріпили декретами Раднаркому, ухваленими в 1920 р.: «Про безплатний відпуск населенню продовольчих продуктів» (4 грудня); «Про безплатний відпуск населенню предметів широкого вжитку» (17 грудня); «Про відміну плати за будь-яке паливо» (23 грудня).

Пропонували різні проекти ліквідації грошей і заміни їх обліковими трудовими або енергетичними одиницями – тредами, енедами, проте кризовий стан економіки підтверджував неефективність застосованих заходів.

Різка посилювалася централізація управління. З метою виявлення і максимального використання ресурсів підприємства позбавляли самостійності. Вищим органом вважали утворену ВЦВК 30 листопада 1918 р. Раду робітничої і селянської оборони, завдання якої полягало у запровадженні жорсткого режиму в усіх галузях народного господарства і тісній координації роботи відомств. Загальним центральним органом управління промисловістю залишалася Вища рада народного господарства (ВРНГ), структура якої мала яскраво виражений військовий характер. Координували дії споріднених галузей промисловості виробничі відділи ВРНГ. Головні комітети, або центри (всього їх нараховували 42 – Головнафта, Головсіль, Центромідь та ін.), здійснювали оперативне керівництво підприємствами. Між главком і підприємством у багатьох галузях була ще одна ланка – трест, що керував кількома невеликими підприємствами, не підпорядкованими безпосередньо ВРНГ. Така система централізованого управління дістала назву главкізму.

Вирізнялися і методи впровадження політики «воєнного комунізму»:

- «червоний терор»;
- жорстка централізація;
- створення продзагонів;
- реквізиції, конфіскації тощо.

Політика воєнного комунізму зламала господарство, саме її наслідком стало різке скорочення виробництва зерна. Водночас із загостренням дефіциту продуктів харчування великі райони Південної Росії та України охопила посуха, наслідком чого став голод 1921 – 1922 років, що забрав життя сотень тисяч людей на Україні й ще більше у Поволжі.

Катастрофічне становище в економіці призвело до різкого зростання невдоволення більшовиками, що вилилося у військові заколоти, великі робітничі страйки та селянські повстання, які у 1921 році охопили Росію та Україну.



Наслідки політики «воєнного комунізму»:

- ***економічна криза (падіння сільськогосподарського та промислового виробництва, інфляція);***
- ***погіршення умов життя народу;***
- ***зростання соціальної напруги;***
- ***розгортання повстанського руху проти політики більшовиків.***

Нова економічна політика (НЕП)

Негативні наслідки політики «воєнного комунізму» актуалізували необхідність перегляду політики та вжиття нагальних заходів для стабілізації ситуації. Ключем до вирішення назрілих проблем стала нова економічна політика.

Причини впровадження НЕПу:

- руйнівний вплив політики «воєнного комунізму»;
- селянські повстання, робітничі страйки та демонстрації;
- загроза зовнішнього втручання та відновлення діяльності антирадянських сил;
- економічна розруха, брак товарів широкого вжитку та продовольства.

Зміст НЕПу:

- актуалізація окремих елементів ринкової економіки;
- децентралізація та денаціоналізація
- передача в оренду приватним особам середніх та малих підприємств, великі ж залишалися у власності держави;
- переведення державних підприємств на госпрозрахунок;
- передача значної кількості сільськогосподарських земель у приватну власність селянам;
- відновлення грошових відносин та приватної торгівлі;
- заміна інфляційних «радзнаків» забезпеченими золотом червінцями, що вважалися однією з найзабезпеченіших валют;
- відміна трудової повинності, оплата праці переведена в грошову форму;
- заміна продрозкладки на продподаток;
- залучення іноземних інвестицій у формі концесій.

У цілому НЕП створив сприятливі умови для організації господарства на принципах ринкової системи і це сприяло пожвавленню і швидкій відбудові економіки:

Вже у 1925/26 господарському році Україна в цілому досягла до воєнного рівня промислового виробництва. Ще успішніше розвивалось сільське

господарство, яке базувалося в роки НЕПу на одноосібних селянських господарствах.

1927 р. оброблялося на 10 % більше землі, ніж 1913 р.

В умовах НЕПу знову був відроджений прошарок підприємців, торговців та інших представників буржуазії, що легально здійснював свою економічну діяльність.



За установчими документами в 1924 р. всі радянські республіки об'єднувалися в єдину державу під назвою «Союз Радянських Соціалістичних Республік». В умовах існування в усіх республіках єдиної партії РКП (б) вихід радянських республік зі складу Радянського Союзу був неможливий.

31 січня 1924 року було затверджено Конституцію СРСР, що закріпила перетворення Союзу в унітарну, жорстко-централізовану державу, а від суверенітету республік залишилася лише державна атрибутика.

Реформи адміністративно-територіального устрою в Радянській Україні у 20-ті–30-ті рр. ХХ ст.:

- сер. 1925 р. – постанова «Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління», губернії, повіти й волості були замінені округами та районами. З 1928 р ради міст і сіл ставали вищими органами місцевої влади.
- у 1930 р. – реформування управління на місцевому рівні, ліквідовано окружні ради, в Україні була встановлена двоступенева система управління.
- поч. 1932 р. – перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район - область - центр.



5 грудня 1936 р. з прийняттям Конституції в країні остаточно сформувалась загальносоюзна партійно-радянська система управління тоталітарного типу.

- *колективізація;*
- *розкуркулення;*
- *масові репресії;*
- *антикомуністичні селянські виступи 1930 р.;*
- *голодомор 1932-1933 рр.*

Українські землі в роки Другої світової війни

Напад фашистської Німеччини на СРСР 22 червня 1941 р. зумовив необхідність ще більшого зосередження влади в руках ВКП (б) і підлеглих їй органів влади. Передусім виникла необхідність утворити вищий орган стратегічного керівництва збройною боротьбою народів СРСР, що поєднав би в одних руках управління збройними силами на фронті й воєнною економікою. Із цією метою 30 червня 1941 р. був створений Державний Комітет Оборони

(ДКО), що поєднав у своїх руках вищу державну владу й військову владу в межах всього СРСР.

Для безпосереднього керівництва Збройними силами була утворена Ставка Верховного головнокомандування на чолі з Верховним головнокомандуючим. Координація дій ДКО і Ставки забезпечувалася однією особою – Йосипом Сталіним. ДКО був вищою інстанцією, який здійснював загальне керівництво збройною боротьбою Радянської держави, а Ставка - виконуючим військовим органом, що керувався вказівкам ДКО.

Головним напрямом у діяльності ДКО була робота з розгортання Збройних Сил, підготовка резервів, забезпечення їх озброєнням, спорядженням, продовольством. ДКО також керував мобілізацією економіки, організацією воєнного господарства, виробляв заходи щодо збільшення виробництва танків, літаків, боєприпасів, металу, палива, продовольства тощо.

ДКО не мав свого особистого апарату, а використовував апарати ЦК ВКП(б), Раднаркому й наркоматів. Для вивчення й вирішення окремих проблем ДКО створював спеціальні комітети, ради й комісії, що готували проекти постанов, а нерідко й безпосередньо вирішували конкретні питання. Для запровадження в життя рішень ДКО на місцях призначалися вповноважені ДКО. У більшості випадків ними були секретарі ЦК ВКП(б) і ЦК компартій союзних республік, крайкомів і обкомів партії.

Поряд із ДКО продовжували функціонувати постійні конституційні органи державної влади й управління – Верховна Рада СРСР, її Президія, Рада Народних Комісарів СРСР. Кожен із цих органів продовжував працювати в межах своєї компетенції.

У зв'язку з тим, що умови війни не давали можливості регулярно проводити сесії Верховної Ради СРСР, передбачених Конституцією СРСР, більшість її функцій здійснювала Президія Верховної Ради, яка проводила велику роботу, зокрема, нею були видані укази про воєнне становище, про мобілізацію військовозобов'язаних, про встановлення нових нагород (орденів і медалей), про доповнення до кримінального, цивільного, сімейного, процесуального законодавства, про реорганізацію відомств тощо.

У той же час Раднарком СРСР керував наркоматами, вирішував питання будівництва, сільського господарства, соціально-культурного будівництва тощо. Робота РНК СРСР була організована з урахуванням воєнної обстановки з таким розрахунком, щоб забезпечити безперебійне й ефективне управління країною. Під керівництвом РНК СРСР удосконалювалася діяльність наркоматів, створювалися нові структури державного управління. Виникла нова сфера управління з державного забезпечення й побутового влаштування сімей військовослужбовців. Були створені такі надзвичайні органи, як комітет з обліку й розподілу робочої сили, Рада з евакуації, Надзвичайна Державна Комісія з установами й розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їх співучасників.

Із початку війни змінилися напрями діяльності та організація республіканських органів влади й управління. Перебудова державних органів влади України відбувалася в умовах бойових дій на території республіки. Вона

охопила всю систему рад, від Верховної Ради УРСР до селищних і сільських рад. Виконуючи директивні вказівки ДКО, ЦК ВКП(б) та інших союзних органів Президія Верховної Ради УРСР, Рада Народних Комісарів УРСР і Центральний Комітет КП(б)У опублікували 7 липня 1941 р. звернення, в якому закликали український народ тісніше згуртуватися навколо Комуністичної партії, стійко й мужньо захищати кожний шматок радянської землі, надавати допомогу Червоній Армії, наполегливо працювати на виробництві в тилу, вступати в народні ополчення та винищувальні батальйони, створювати партизанські загони й підпільні організації в тилу ворога.

На місцеві ради була покладена складна робота з евакуації населення, виробничої бази тощо. Умови війни вимагали суттєвої перебудови діяльності місцевих органів влади й управління. Найбільше це стосувалося місцевих рад районів, які були найближче до фронту й оголошені на воєнному стані. Усі функції влади з питань оборони, забезпечення порядку і державної безпеки були передані військовим органам (військовим радам фронтів, армій, військових округів, а де їх нема – вищому командуванню військових з'єднань).

У містах, розташованих в безпосередній близькості до фронту, у першу чергу в тих, що знаходились у ворожій облозі ворогом, створювалися надзвичайні органи – міські комітети оборони. Уперше вони почали діяти в Києві, Одесі, Севастополі в липні-серпні 1941 р. з ініціативи місцевих партійно-радянських органів та військового командування. Спочатку вони називалися по-різному (штаб оборони міста, комісія з оборони або з оборонної роботи тощо). ДКО, узагальнивши досвід їх діяльності, у жовтні 1941 р. постановив утворити комітети оборони в більш ніж 60-ти прифронтових містах країни на базі апаратів обкомів або міськомів партії із включенням до них керівників місцевих радянських і військових органів. Підпорядковані вони були ДКО. Комітети оборони мали право оголошувати облоговий стан, виселяти жителів, запроваджувати комендантську годину, визначати промисловим підприємствам воєнні завдання. Вони керували будівництвом оборонних споруд, формували частини народного ополчення та винищувальних батальйонів.



- **30 червня 1941 р. був створений Державний Комітет Оборони (ДКО), що поєднав у своїх руках вищу державну владу й військову владу в межах всього СРСР;**
- **продовжували функціонувати постійні конституційні органи державної влади й управління – Верховна Рада СРСР, її Президія, Рада Народних Комісарів СРСР;**
- **на місцеві ради була покладалася робота з евакуації населення, виробничої бази тощо.**

Відбулась також реорганізація судової системи й органів прокуратури УРСР. 22 червня 1941 р. указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджено «Положення про військові трибунали в місцевостях, оголошених на військовому стані, і в районах воєнних дій», відповідно до якого військові трибунали діяли: а) при військових округах, фронтах й флотах; б) при арміях,

корпусах та інших військових з'єднаннях і воєнізованих установах. Лінійні суди залізничного і водного транспорту були реорганізовані у відповідні військові трибунали. Кожний із зазначених трибуналів розглядав кримінальні справи, віднесені до його компетенції. Головним завданням військових трибуналів й органів військової прокуратури була рішуча боротьба з посяганнями на безпеку СРСР, на боєздатність Збройних Сил СРСР, військову дисципліну й порядок несення військової служби. Військові трибунали в терміновому порядку виносили вироки звинуваченим аж до вищої міри покарання – розстрілу або направлення в штрафні батальйони.

Із метою збереження контролю на окупованих територіях 18 липня 1941 р. ЦК ВКП(б) прийняв постанову «Про організацію боротьби в тилу німецьких військ», в якій поставив перед республіканськими, обласними й районними парторганізаціями прифронтової смуги завдання з розгортання мережі більшовицьких підпільних організацій на захопленій території, для керівництва всіма їх діями проти фашистських окупантів. За офіційною радянською статистикою на 1 жовтня 1941 р. в Україні було створено 23 підпільних обкоми, 63 міських і 564 райкоми КП(б)У. Була розгорнута робота з організації дії в тилу ворога партизанських загонів і підпільних організацій.

Партизанський рух на окупованій території активізувався лише на початку літа 1942 р. у зв'язку зі створенням 30 травня 1942 р. Центрального штабу партизанського руху.

Спроби відновлення української державності

За час війни здійснювалися активні спроби відновлення української державності:

- в квітні 1941 р. у м. Кракові (Польща) скликано II Великий Збір ОУН, на якому було поставлене завдання розпочати всебічну підготовку до визвольної революційної боротьби й утворення суверенної соборної Української держави;
- для підготовки збройних сил був організований Крайовий військовий штаб, сформовано відділи розвідки й контррозвідки, організовувалися похідні групи;
- в політичних вказівках «Боротьба і діяльність ОУН під час війни» передбачалося, що ОУН використає війну з СРСР для розгортання боротьби за суверенну соборну Українську державу;
- 15 липня 1941 р. гестапо заарештувало Степана Бандеру та найактивніших членів ОУН, почалася боротьба «на два фронти» з гітлерівським та сталінським режимами;
- 1942 р. – сформовано Українську повстанську армію;
- 1944 р. для консолідації боротьби українських політичних сил створено Українську головну визвольну раду, яка напрацювала Конституцію та Універсал до народу.



30 червня 1941 р. у Львові на національних зборах було проголошено та затверджено проект Акта відновлення Української держави, де зазначалося: «Волею Українського Народу Організація Українських Націоналістів під проводом Степана Бандери проголошує створення Української держави, за яку покладали голови цілі покоління найкращих синів України... На Західних землях України твориться українська влада, яка підпорядковується Українському Національному урядові, що створюється в столиці України – Києві».

3 липня 1941 р. Державне правління надіслало урядові Німеччини та інших держав декларацію. У ній зазначалося: «Український народ відновив і проголосив у Львові Українську Незалежну Державу. Вона має за собою тисячолітню традицію. Його остання історична форма – це УНР 1917, 1918-1920 рр., яка була визнана урядами Німеччини, Австрії та інших Центральних держав. Берестейським договором згадані держави заключили з Україною мир. Спираючись на тисячолітню традицію і рівно ж на міждержавний акт, заключений у Берестю 1918 р., український народ відбудовує справжню незалежну державу на руїнах Російської імперії».

*Усаченко Л. М., Тимцуник В. І.
Історія державного управління в Україні*

Голова Державного правління Ярослав Стецько 5 липня 1941 р. сформував Крайове правління. Із 26 міністерських портфелів 11 одержали члени Організації українських націоналістів, 11-безпартійні, решту - представники партій соціалістів-радикалів.

Велику державотворчу роботу виконували Похідні групи ОУН, що налічували близько 7000 добре вишколених осіб. Вони повинні були охопити своєю діяльністю всю територію України. У визначених районах Похідні групи створювали націоналістичні організації і встановлювали українську державну владу. Українське правління протягом нетривалого часу було запроваджене в її областях.

За вказівкою міністра державної безпеки під керівництвом Миколи Лебеда була створена Українська державна міліція, упродовж кількох тижнів почали функціонувати сотні міліцейських станиць, які стали основою Української повстанської армії і збройного революційного підпілля.

Неабияке значення мало створення за дорученням міністерства оборони військових шкіл. Такі таємні школи постали в Мостах Великих – старшинська під керівництвом сотника Дмитра Грицяя Перебийноса, в Поморянах – підстаршинська під керівництвом Осипа Карачевського. Були створені дружини ОУН під командою майора Євгена Побігущого й сотника Романа Шухевича, які перейшли в підпорядкування Державному правлінню. Так формувалася кістяк Української повстанської армії.

Міністерство закордонних справ на чолі з Володимиром Стаховим вжило заходів у Берліні щодо визнання Німеччиною Української держави, розсилало відповідні документи й інформацію про Українську державу до різних

посольств, що перебували в Берліні. Є підтвердження, що західні держави були ознайомлені з процесом становлення Української держави.

6 липня 1941 р. був створений новий державний орган – Рада сеньйорів, на яку покладалися обов'язки передпарламенту. До неї обрали 13 осіб.

Управління окупованими територіями України

Щоб розвіяти будь-які надії українців на відновлення незалежної Української держави, Гітлер 17 липня 1941 р. підписав наказ про передачу окупованих радянських земель, у тому числі й українських, у відання «рейхсміністра у справах зайнятих східних областей». Міністром було призначено підручного Гітлера Альфреда Розенберга. У наказі зазначалося, що окупована територія поділяється на рейхскомісаріати, а вони на генеральні округи, а ці, в свою чергу, на округи. Всі начальники цих адміністративних одиниць призначалися німецьким урядом. У передмові до «Директиви по керівництву економікою» зазначалося, що загарбані радянські землі є частиною великонімецького «життєвого простору». Гітлер вирішує розчленувати Україну.

У зв'язку з тим, що в липні 1941 р. німецько-румунські війська окупували Чернівецьку та Ізмаїльську області УРСР, обидві ці області (територією понад - 15 тис. км²) з дозволу Гітлера за наказом Антонеску були включені до складу Румунії. На території цих областей були відновлені порядки, що існували тут до 28 червня 1940 р., тобто до з'єднання цих земель з Радянською Україною.

1 серпня 1941 р. генерал-губернатор Франк оголосив, що за наказом фюрера він включає Галичину до генерального губернаторства, яке склалося з частини захоплених німцями польських земель з центром у Кракові. Так, був створений із центром у Львові «дистрикт Галичина», до якого ввійшли Львівська, Дрогобицька, Станіславська (Івано-Франківська) і Тернопільська (без північних районів) області. Ця територія становила понад 48 тис. км².

19 серпня 1941 р. в м. Бендери представники німецьких та румунських властей підписали договір, за яким значна частина України (40 тис. км²) - Одеська область, південні райони Вінницької та західні райони Миколаївської областей передавалися Румунії під назвою «Трансністрія».

Найбільша частина українських земель (339,2 тис. км²) була включена до складу створеного «Рейхскомісаріату Україна» із центром у м. Рівне.



17 липня 1941 р. – наказ про передачу окупованих радянських земель у відання «рейхсміністра у справах зайнятих східних областей», окупована територія поділяється на рейхскомісаріати, а вони на генеральні округи, а ці, в свою чергу, на округи. Всі начальники цих адміністративних одиниць призначалися німецьким урядом.

- *Україну вирішено «розчленувати», найбільша частина українських земель була включена до «Рейхскомісаріату Україна» із центром у м. Рівне, який був поділений на 6 генеральних округ. Решта окупованих українських земель включена до «воєнної зони», що перебувала під владою німецького військового командування.*

- *В Україні встановлено режим кривавого терору й необмеженого свавілля щодо мирного населення. Створено гестапо, жандармерію, поліцію, різні спеціальні частини.*
- *Влада на українських землях була зосереджена в руках призначеного рейхскомісара, генералкомісарів, гебітскомісарів, штадткомісарів, ортскомісарів, фолькскомендантів, ландвіртів. На ці посади призначалися тільки німці, українці склали допоміжну адміністрацію, до якої входили сільський староста, бурмістр, голова району.*

Головним завданням місцевої окупаційної адміністрації було забезпечення порядку на підвладній їй території; безперервне постачання в Німеччину продуктів харчування та сировини; вивезення до рейху робочої сили тощо. Для цього на окупованій території був створений спеціальний апарат. Центральним його органом був «економічний штаб Ост». Крім того, при арміях, що вторглися на Україну, діяли «господарські інспекції», у польових комендатурах - «господарські команди». Ці військові органи займалися прямим грабежем, прикриваючись іноді такими термінами, як «реквізиція», «повинність» тощо.

З літа 1943 р. з початком звільнення українських земель почали відновлюватись радянські органи влади – обласні, міські, районні, селищні й сільські Ради депутатів трудящих та їх виконавчі й розпорядчі органи. На кінець війни на всій визволеній території України була відновлена діяльність радянських центральних і місцевих органів державної влади й управління.



На етапі завершення Другої світової війни згідно з домовленістю між керівниками США, СРСР та Англії про утворення Організації Об'єднаних Націй ЦК ВКП(б) прийняв рішення про створення в союзних республіках, зокрема в Україні, Наркомату закордонних справ і Наркомату оборони. Це був тактичний крок Сталіна, по-перше, щодо державницьких устремлінь українців і послабити національно-визвольні змагання ОУН УПА, по-друге, спробою висунення УРСР на міжнародну арену й упровадження її до ООН.

Отже, на кінець війни на всій визволеній території України була відновлена діяльність радянських центральних і місцевих органів державної влади й управління.

Реформи і контрреформи після завершення Другої світової війни. «Політика перебудови» і розпад СРСР

У повоєнні роки ще більше посилюється централізація управління народним господарством СРСР. Крім Держплану СРСР, який зосереджував в собі центральне управління, були створені такі центральні загальносоюзні органи, як Державний комітет з постачання народного господарства (Держпостач СРСР) та Державний комітет з постачання нової техніки в народне

господарство (Держтехніка СРСР), чим було перепорядковано більшість галузей народного господарства республік центру.

У 1953 р. підприємства республіканського підпорядкування давали лише 31% промислової продукції, а решту виробляли підприємства союзного значення. Керівні республіканські органи були відірвані від більшості підприємств, розташованих на території України, так як вони були у союзному підпорядкуванні. У підсумку утворилась громіздка, малоефективна, багатоступенева структура управління. Число управлінського апарату було необґрунтовано завищено, а звітність – надзвичайно складна й заплутана. Проаналізувавши це, Микита Хрущов вирішив здійснити кардинальну реформу управління в країні.

Хрущовська «відлига» 1953 – 1964 рр.

За ключовими реформами передбачалося:



- *згортання репресій, часткова реабілітація репресованих;*
- *часткова лібералізація;*
- *розширення прав союзних республік;*
- *розробка нового порядку планування, скорочення директивних показників;*
- *десталінізація;*
- *перехід від тоталітаризму до авторитаризму;*
- *розширення прав і самостійності підприємств, їх керівників;*
- *ослаблення політики русифікації;*
- *спрощення управлінського апарату та скорочення звітності.*

Уже в 1954 р. тільки в 46 міністерствах і відомствах було ліквідовано 200 головних управлінь і відділів, 147 трестів, 93 місцевих управлінь, близько 10 тис. інших дрібних структурних підрозділів. Протягом 1954-1956 рр. у відання союзних республік були передані підприємства й організації цілих галузей народного господарства, зокрема, харчової, заготівельної, легкої, текстильної, рибної, паперової, роздрібно-торговельної мережі, підприємства громадського харчування, автомобільного транспорту, річного флоту та охорони здоров'я. Разом 15 тисяч підприємств.

Вжиті заходи сприяли підвищенню ефективності управління виробництвом, однак в управлінській системі як і раніше переважали елементи управління по вертикалі, що гальмувало в кінцевому підсумку комплексний розвиток республік і регіонів.

На виконання постанови «Про дальше вдосконалення управління народним господарством» (суть якої полягала у відмові від галузевого управління через міністерства і союзні відомства до територіального - через ради народного господарства (раднаргоспи)) Верховна Рада УРСР прийняла відповідний закон, згідно з яким в Україні було утворено 11 економічних адміністративних районів (раднаргоспів). У підпорядкування Рад Народного Господарства були передані комбінати, трести, підприємства, будівельні

організації, які раніше підпорядковувалися загальносоюзним та союзно-республіканським міністерствам. Міністерства і Державні комітети ліквідовувалися і про це були внесені відповідні зміни в Конституцію УРСР. У той же час на місці загальносоюзних міністерств були утворені республіканські міністерства невиробничої сфери, зокрема в Україні було утворене своє власне Міністерство освіти та інші.

Однак проведені Хрущовим реформи управління не забезпечили просування країни шляхом прискорення науково-технічного прогресу та виведення її з економічної кризи. У жовтні 1964 р. Микита Хрущов був усунутий від влади.

Брежнєвський «застій» (1964 – 1982 рр.)

Основними характеристиками Брежнєвського періоду були:



- *скасування Хрущовських реформ;*
- *централізація;*
- *чітке підпорядкування підприємств міністерствам;*
- *екстенсивний шлях розвитку країни;*
- *поширення дисидентства, активна боротьба з ним.*

23 жовтня 1965 р. Закон «Про зміну органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління Української РСР». Згідно із цим законом замість ліквідованої Української ради народного господарства в УРСР було утворено дев'ять союзно-республіканських промислових підприємств і республіканське Міністерство місцевої промисловості. У союзно-республіканські були перетворені Держплан УРСР і Держбуд УРСР. Структура міністерств і відомств в Україні не була сталою і часто змінювалася. Постановою Ради Міністрів УРСР від 14 січня 1966 р. були також ліквідовані раднаргоспи економічних районів УРСР.

Після цього система управління в УРСР протягом 70-80-х рр. суттєво не змінювалася. Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади був уряд – Рада Міністрів УРСР, яка утворювалася Верховною Радою УРСР на першій після виборів сесії. Уряд утворювався в складі Голови Ради Міністрів, заступників Голови Ради Міністрів, Голови Державного планового комітету, Голови Державного комітету по телебаченню і радіомовленню, Голови Державного комітету по використанню трудових ресурсів, Голови Комітету державної безпеки, Голови Українського об'єднання «Укрсільгосптехніка», Начальника Центрального статистичного управління при Раді Міністрів УРСР.

Під керівництвом Ради Міністрів працювали республіканські міністерства, головні управління, комітети та інші республіканські відомства. Рада Міністрів перевіряла діяльність уповноважених загальносоюзних міністерств та відомств, спрямовувала й перевіряла роботу виконавчих комітетів обласних Рад.

Уряд УРСР за Конституцією був відповідальний перед Верховною Радою, а в період між сесіями – перед Президією Верховної Ради і їм підзвітний. Але ні

одне рішення з тих чи інших загальнореспубліканських проблем не подавалося до Верховної Ради

Відповідно до адміністративно-територіального поділу УРСР в 70-80-х рр. тут діяло 10 тис. 348 місцевих Рад, у тому числі 25 обласних, 2 міські – міст республіканського підпорядкування, 476 районних, 90 районних у містах, 385 міських у містах обласного й районного підпорядкування, 772 селищних і 8598 сільських. Обласні, районні, міські, селищні й сільські Ради обиралися всіма громадянами відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста тощо) на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на 2 роки. Згідно з Конституцією УРСР діяльність місцевих Рад ґрунтувалася на основі колективності керівництва, гласності, регулярності звітності депутатів перед виборцями та виконавчих комітетів перед Радами й населенням, широкого залучення трудящих до участі в їх роботі. Однак на практиці всього цього не було, а був формалізм, оскільки керівництво Радами здійснювала партійно-радянська бюрократія.

«Політика перебудови» і розпад СРСР

Таке малоефективне управління поглиблювало кризу радянської системи. Це розуміла найбільш тверезомисляча частина партійно-радянського керівництва, зокрема Михайло Горбачов, який після смерті Костянтина Черненка в березні 1985 р. став Генеральним секретарем ЦК КПРС. Скликаний з його ініціативи квітневий (1985 р.) Пленум ЦК КПРС проголосив курс на перебудову радянського суспільства, що на думку його ініціаторів, мало зупинити сповзання СРСР до прірви. Було заявлено, що партія розпочала процес демократизації радянського суспільства та гласності, головним завданням яких є створення демократичного соціалізму, «соціалізму з людським обличчям», який повинен діяти на благо радянських людей. Це означало курс на реформування радянської політичної системи, органів державного управління. Головним у цьому реформуванні повинно було бути забезпечення дійсного повновладдя Рад народних депутатів, розмежування функцій партійних і державних органів. Рішення XIX Всесоюзної конференції КПРС (1987 р.), позачергової дванадцятої сесії (1988 р.) Верховної Ради СРСР, зокрема, прийняття законів про зміни й доповнення до Конституції СРСР, про вибори народних депутатів започаткували активний розвиток самостійної діяльності в політичній сфері профспілок, комсомолу, творчих спілок та інших громадських організацій, що виражали інтереси тих або інших груп суспільства.

Особливою рисою життя країни того часу стало зародження нових політичних партій різних напрямів і практичне створення багатопартійної системи. Політичні партії і громадські організації взяли активну участь у реформуванні рад народних депутатів. У березні 1989 р. після чотиримісячної виборчої кампанії відбулися вибори народних депутатів СРСР. Проходили вони на альтернативній основі, фактично відтворювали наявність багатопартійної системи.



Ключові аспекти «політики перебудови»:

1985 – 1988 рр. – розробка концептуальних засад реформування;

1988 – 1991 рр. – проведення перетворень задля побудови «демократичного, гуманного соціалізму».

Економічні перетворення

(три «С»: самостійність, самоокупність, самофінансування)

- **Переведення підприємств на госпрозрахунок;**
- **Утворення кооперативного сектора;**
- **Прямий зв'язок зарплати з результатами господарської діяльності;**
- **Сприяння залученню результатів науково-технічного прогресу;**
- **Після невдач, початок переорієнтації на ринкову економіку.**

Політичні перетворення

- **Курс на гласність**
- **Десталінізація, реабілітація репресованих**
- **Відмова від керівної ролі КПРС**
- **Послаблення тоталітарного режиму;**
- **Зростання політичної активності та національної свідомості.**

Наслідками такої політики було те, що:

- **Перебіг суспільно-політичних процесів уже виходить з-під контролю як ініціаторів політики перебудови, так і її супротивників у союзному центрі.**
- **Наростають відцентрові тенденції в союзних республіках.**
- **«Знизу» ініціюється розробка нової редакції Союзного договору.**
- **Спроба здійснення контрреформи у серпні 1991 р. (ГКЧП) завершилася повним крахом політичної системи і розпадом союзної держави.**

Відродження демократичних традицій публічної влади і управління у перші роки після проголошення незалежності.

Україна першою з трьох держав – співзасновників СРСР (ЗСФРР припинила своє існування ще в 1936 р.) у зверненні до парламентів і народів світу 5 грудня 1991 р. заявила про те, що Союзний договір 1922 року стосовно неї є недійсним і недіючим.

Через три дні Республіка Білорусь, Російська Федерація і Україна констатували, що Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування.



16 липня 1990 р. – «Декларація про державний суверенітет України».

21 січня 1990 р. – на честь 71-ї річниці Акту Злуки було організовано символічну акцію “Живий ланцюг”, коли сотні тисяч людей взяли за руки, з'єднавши Львів та Київ

17 березня 1991 р. – всеукраїнський та всесоюзний референдуми.

24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України.

1 грудня 1991 р. – всеукраїнський референдум та вибори Президента України

7-8 грудня 1991 р. – створення СНД.

Основні засади організації і функціонування публічної влади, що відповідають вітчизняній традиції врядування:

- демократизм;
- первісне формування і співіснування двох видів публічної влади (державної і самоврядної), державного і муніципального управління;
- правовий характер і соціальну спрямованість держави та діяльності її органів;
- формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів стримувань і противаг;
- республіканську форму правління;
- інститут виборного глави держави, обмеженого в діях законом, іншими публічними інститутами;
- дорадництво на усіх рівнях влади ;
- організацію діяльності адміністративного апарату на принципах субординації і підзвітності посадових осіб, їх відповідальності під присягою на вірність батьківщині, відкритості (прозорості) і контролю на усіх рівнях, попередження впливу на вирішення публічних справ суб'єктивних чинників, ін.



Контрольні питання:

1. *Визначте основні етапи встановлення радянської влади в Україні.*
2. *В чому сутність політики «воєнного комунізму»?*
3. *Вкажіть причини впровадження НЕПу та його особливості в Україні.*
4. *Якими були наслідки впровадження НЕПу для економіки країни?*
5. *Які основні реформи адміністративно-територіального устрою було проведено в Радянській Україні у 20-ті–30-ті рр. ХХ ст.? В чому їх сутність?*
6. *Розкрийте сутність діяльності ОУН в роки Другої світової війни.*
7. *В чому особливості управління окупованими українськими землями в 1941 – 1944 рр.*
8. *В чому причини невдач спроб відновлення української державності в роки війни?*
9. *Охарактеризуйте основні реформи та контрреформи радянського періоду.*
10. *Як позначилося перебування України в складі СРСР на розбудові системи публічного управління після здобуття незалежності.*
11. *Надайте характеристику адміністративно-територіальних реформ в Радянській Україні.*

12. В чому полягають основні відмінності радянського типу державного устрою від устрою провідних демократичних країн?

13. Порівняйте повноваження місцевих рад за радянських часів та органів місцевого самоврядування за чинною Конституцією України.

14. Які, на Ваш погляд, основні риси системи публічного управління Україна успадкувала з радянських часів?



Рекомендовані джерела:

1. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. Т. 3: Історія державного управління / ред.: А. М. Михненко, М. М. Білинська та ін.. 788 с.

3. Котляр М, Кульчицький С. Довідник з історії України. – К.: Україна, 1996. – 463 с.

4. Малий словник історії України / В. Смолій, С. Кульчицький, О. Майборода та ін. – К.: Либідь, 1997. – 464 с.

5. Мірчук П. Нарис історії ОУН 1920-1939 рр. / П. Мірчук. – К. : [б. в.], 2007

6. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.

7. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

8. Надолішній П. І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління / П. І. Надолішній // Кримський юридичний вісник . – Сімферополь, 2010. – Вип. 3 (10), ч. II. – С. 97 – 106.

9. Постанови II Великого Збору ОУН. – [Б. м. : б. в.], 1941

10. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1 991 р. – URL : zakon.rada.gov.ua

11. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, В. Б. Мельтюхова, Н. М. Миронова, В. В. Нікітін ; за заг. ред. : Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова. -К.: Професіонал, 2008. – 285 с.

12. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / авт. кол. : В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князєва. – К. : НАДУ, 2010. – 220 с.

13. *Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – 575 с.*

14. *Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 292 с.*

§ 5.5. Реформування системи публічного управління в Україні



Ключові слова: трансформація, модернізація, реформування, державне управління, система публічного управління, державна влада, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади (ОТГ), антикорупційна реформа, принципи, стратегії, концепції, програми, механізми реалізації, організаційні та інституційні механізми, бюджетна децентралізація.

План викладу:

1. Планування, методологічне та організаційне забезпечення реформування системи публічного управління в Україні
2. Стратегія Сталого розвитку «Україна – 2020» як механізм трансформаційних перетворень
3. Антикорупційна реформа: позитивні тенденції та невідкладні завдання
4. Висновки та перспективи впровадження реформи державного управління, європейського та демократичного шляху розвитку

Планування, методологічне та організаційне забезпечення реформування системи публічного управління в Україні

Необхідність трансформації системи державного управління, рівно як і модернізація її складових – системи державної служби, реформування адміністративної, судової, пенсійної та інших систем на часі не викликає сумніву. І, фактично, за роки незалежності нашої держави планів, програм, дорожніх карт, концепцій та стратегій удосконалення/ здійснення докорінних змін не бракувало. При цьому досить активно вивчався досвід зарубіжних країн, які починаючи з 80-х років минулого століття досить успішно здійснили адміністративне (адміністративно-політичне, державно-управлінське) реформування у сфері державного управління, пов'язане з тим, що «уряди в ході реформ заново визначають роль держави у відносинах із громадянами».

Системні соціально-економічні реформи і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи, оскільки існуюча система публічної адміністрації залишається недостатньо ефективною, не забезпечує надання якісних і в повному обсязі державних і комунальних, у тому числі адміністративних, послуг, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування.

Безпосереднім початком проведення в Україні адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» та Концепції адміністративної реформи у 1998 році. Вона передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. На початковому етапі здійснення адміністративної реформи перетворення відбулися не тільки на центральному, але й регіональному та місцевому рівнях влади. Були ухвалені закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (червень 1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (квітень 1999 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (червень 2001 р.), якими визначався правовий статус, компетенції та засади діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливе значення для розвитку адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали:

- Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.);
- Концепція розвитку законодавства про державну службу (2005 та нова редакція від 2006 р.);
- Концепція державної регіональної політики (2008 р.);
- Концепція реформи місцевого самоврядування (2009 р.) та низка інших нормативно-правових актів.

Та попри все, протягом 1996-2014 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Сучасний стан реформування публічного управління в Україні в напрямку децентралізації характеризується спрощенням і водночас ускладненням взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державної служби та громадськості. На часі дослідники науки державного управління констатують низький рівень розвитку системи публічного управління: державна служба не є ні привабливою, ні мотиваційною для компетентних та чесних професіоналів, реформи публічного управління здійснюються повільно або з затримками, публічне управління виконує функції, які не відповідають ролі держави в функціональній ринковій економіці.

Ефективна виконавча влада в демократичному суспільстві має відповідати *критеріям професійності та публічності*. Тим часом, діюча політична система України зумовила формування такого типу урядування, що за багатьма параметрами не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів. Таке урядування залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим, надмірно централізованим, громіздким і відірваним від потреб звичайної людини.

Основними причинами невідповідності системи публічного управління потребам суспільного розвитку є:

- незавершеність формування нової нормативно-правової бази діяльності органів державної влади та неефективне використання чинної;
- незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва;
- низька ефективність організації діяльності міністерств;
- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;
- неефективна організація системи влади на регіональному та місцевому рівнях;
- нерозвиненість місцевого самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій;
- недосконала система державної та муніципальної служби;
- непаритетність відносин між особою і державними органами.

Ці вади публічного управління мають особливо негативні наслідки в умовах *недосконалого судочинства*, що викликає справедливі нарікання щодо рівня його оперативності, доступності для громадян, а також справедливості й обґрунтованості судових рішень.

Внутрішні і зовнішні фактори радикальні зміни системи публічної влади і управління на сучасному етапі інституційних перетворень означають необхідність здійснення адміністративної, політичної і адміністративно-територіальної реформ в органічному взаємозв'язку.



Держава є суб'єктом державного управління, тож має місце безпосередній взаємозв'язок між вектором еволюціонування держави, соціальною сутністю держави, формами держави (державного правління, державного устрою, політичного режиму) і системою державного управління.

Він проявляється у тому, що:

- *зміни форм держави неминуче призводять до змін у системі державного управління;*
- *збої у функціонуванні системи державного управління можуть бути сигналом про необхідність внесення змін до форм держави.*

Зміна відносин власності, лібералізація і демократизація економічних процесів, динаміка самоорганізаційних процесів у суспільстві обумовлюють потребу забезпечення представництва інтересів у державному управлінні. Мова про:

- готовність органів державної влади і місцевого самоврядування до співробітництва з неурядовими організаціями, організованими групами інтересів;
- вибір для розв'язання об'єднаними зусиллями суспільно значимих проблем;
- стимулювання громадської активності;
- правове забезпечення представництва інтересів в органах влади, становлення і функціонування інституту партнерства і міжсекторної співпраці.

Стимулювання громадської активності найбільш ефективно через відкритість щодо можливості: отримання інформації про діяльність органів влади; подання пропозицій про вдосконалення їх діяльності; залучення громадськості до розроблення і реалізації рішень.



Зміни в соціальній організації, глибинні особливо, вимагають науково обґрунтованого підходу до їх здійснення. Майже століття тому відомий соціолог Пітирим Сорокін сформулював низку положень, які й сьогодні не втратили свого інструментального значення:

- *реформи не повинні утискувати людську природу та суперечити її базовим інстинктам;*
- *ретельне наукове дослідження конкретних соціальних умов має передувати будь-якій практичній реалізації їх реформування;*
- *кожний реконструктивний експеримент спочатку слід тестувати на малому соціальному масштабі;*
- *реформи повинні втілюватися у життя правовими і конституційними засобами.*

Соціум, суспільство може нормально розвиватися, зокрема, за однієї необхідної умови: збігу, тотожності інтелектуальної еліти з управлінською, збігу центрів розуму і влади.

Реформи системи державного управління і місцевого самоврядування розпочалися у 2014 році і супроводжувалися нормативно-правовим регулюванням відповідних суспільних відносин. Їх основу становлять Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України (КМУ), а також урядові стратегії і концепції. Одним із ключових документів є «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, яка безпосередньо спрямована на зміни в публічному управлінні та проголошує здійснення таких реформ і програм, як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби й оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування. Інші із 62 визначених цією Стратегією реформ і програм також тією чи іншою мірою стосуються змін у системі державного управління та місцевого самоврядування. Тож по-суті, мова про перший етап реформування, ключовою ідеєю якої є децентралізації системи публічного управління.

Започатковані в Україні реформи системи державного управління та місцевого самоврядування базуються на великій кількості нормативно-правових актів. За період з початку 2014 р. до 2019 р. прийнято низку указів Президента України, якими схвалено 6 стратегій та 4 концепції, що безпосередньо стосуються вирішення питань реформування державного управління та місцевого самоврядування. Предметами їх регулювання є сектор безпеки та оборони, реформування системи управління державою в умовах надзвичайного стану і особливий період, забезпечення контррозвідувального

режиму, кібербезпеки України, гарантування прав і свобод людини та громадянина і т.ін.

Крім того, за цей самий період було прийнято низку інноваційних законів, зокрема, «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», змін до Бюджетного та Податкового кодексів стосовно питань фінансової децентралізації. А також Кабінетом Міністрів України було схвалено майже сотню стратегій. Безпосередньо змін у системі державного управління та місцевого самоврядування стосуються документи щодо:

- реформування системи державного нагляду (контролю);
- розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України;
- реформування системи управління державними фінансами;
- реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- розвитку Державної прикордонної служби України;
- оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- розвитку електронного урядування в Україні;
- реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку системи електронних послуг в Україні;
- реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та ін.

Для того, аби зазначені зміни стали реальністю, їх впровадження потребує відповідних нормативно-правових засад, конкретизованих у відповідних Постановах Кабінету Міністрів України. Зокрема, «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Про деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати країни – кандидати на вступ в ЄС, та подіями на Сході України, урегулювання яких потребує дотримання Мінських угод. Тож саме з децентралізацією влади пов'язані надії українського суспільства на підвищення рівня та якості життя населення, обсягу та якості суспільних послуг, максимальне наближення їх до споживача. Фінансова децентралізація створює умови для соціально-економічного

розвитку територій. Державна фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад сприяє формуванню соціальної інфраструктури та створення нових робочих місць. Разом з тим, в Україні існує велика кількість громад, які неспроможні самостійно вирішувати соціальні проблеми.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» як механізм трансформаційних перетворень

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне наповнення. В процесі децентралізації реалізується низка реформ – місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо). Відтак, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (ухвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015) визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Тобто, Україна задекларувала продовження політичних, соціально-економічних, законодавчих та інституційних реформ, необхідних для ефективного реалізації Угоди про асоціацію.

Стратегія з урахуванням *«Принципів державного управління»* (документ SIGMA, який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління) визначає такі напрями реформування:

- *формування і координація державної політики* (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- *модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;*
- *забезпечення підзвітності органів державного управління* (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- *надання адміністративних послуг* (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- *управління державними фінансами* (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

При цьому у Стратегії проведення реформи децентралізації визначено однією із пріоритетних та наголошено, що її метою є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.



Метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Це передбачає здійснення низки завдань за векторами – розвитку, безпеки, відповідальності, гордості.

Зокрема, за вектором розвитку передбачено забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями, що потребує відновлення макроекономічної стабільності, забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності та прозорої податкової системи. Це потребує *дерегуляції та розвитку підприємництва*, яке можна здійснити шляхом запровадження наступних реформ: податкової; захисту економічної конкуренції; корпоративного права; фінансового сектору; ринку капіталу; сфери трудових відносин; транспортної та телекомунікаційної інфраструктури; участі в транс'європейських мережах; державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу; монетарної політики; енергетики; земельної; житлово-комунального господарства; сільського господарства та рибальства; дипломатичної служби; у сфері здійснення державних закупівель; державного фінансового контролю та бюджетних відносин; державної служби та оптимізація системи державних органів; управління державною власністю тощо. Тобто, це далеко не повний перелік реформ, реалізувати які планується шляхом виконання програм щодо розвитку українського експорту; розвитку малого та середнього бізнесу; енергоефективності та залучення інвестицій.

Правовими та інституційними механізмами реалізації вказаних реформ визначено створення й діяльність Цільових команд реформ за пріоритетними напрямками з метою розробки і впровадження реформ. До відповідних цільових команд увійшли представники міністерств, державних установ, місцевих органів влади, комітетів Верховної Ради України, представники міжнародних та неурядових організацій, професійних та бізнес-асоціацій, інші експерти та фахівці. А також активізація роботи Уряду та Верховної Ради України в напрямі дерегуляції. Наприклад, вже:

- скасовано 460 нормативних актів, які створювали додаткові адміністративні бар'єри та гальмували процес залучення інвестицій;
- запроваджено онлайн-реєстрацію бізнесу;
- продовжено мораторій на проведення перевірок бізнесу;
- розпочато процес створення та введення в експлуатацію Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду;
- запроваджено ризикоорієнтований підхід до проведення перевірок суб'єктів господарювання.

Крім того, передбачається: започаткування діяльності Національної інвестиційної ради; схвалення концепції впровадження механізмів фінансування заходів з енергоефективності, законодавче врегулювання створення Фонду енергоефективності; ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про ринок електричної енергії» та розроблення проекту Енергетичної стратегії України до 2035 року, який схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року № 605-р.

Стосовно *вектору безпеки*, то це передбачає забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Визначальним має стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. А також ефективна медицина, захищеність соціально вразливих верств населення, безпечний стан довкілля і доступ до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів. Для цього в системі публічного управління планується здійснити ряд важливих трансформацій, концептуалізованих у наступних реформах: системи національної безпеки та оборони; оборонно-промислового комплексу; судової; оновлення влади та антикорупційної; захисту інтелектуальної власності.

Для реалізації вказаних реформ реалізуються програми з вирішення проблемних питань запровадження електронного урядування; модернізації правоохоронної системи; енергонезалежності; збереження навколишнього природного середовища.

Наприклад, щодо *модернізації правоохоронної системи*: окреслено підходи до створення органу протидії фінансовим злочинам із метою забезпечення консолідації повноважень, якими наділені податкова міліція, Служба безпеки України й Міністерство внутрішніх справ України. У Верховній Раді України зареєстровано проект закону про Національне бюро фінансової безпеки України. А також прийняття пакету законопроектів, спрямованих на впровадження реформ у судовій системі (законів України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», прийняття в новій редакції Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України).

Реалізація визначених пріоритетів за *вектором відповідальності* покликана сприяти забезпеченню гарантій доступу кожного громадянина до

високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах. Територіальні громади матимуть змогу самостійно вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту, що в сукупності передбачатиме відповідальність за розвиток всієї країни. Відповідними реформами для цього визначено: децентралізація та реформа державного управління; регіональної політики; конституційна; виборчого законодавства; системи соціального захисту; пенсійна; системи охорони здоров'я; у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; у сфері захисту прав споживачів; освіти.

Організаційними та інституційними механізмами реалізації вказаних реформ є програми: національної єдності та підтримки національних меншин; популяризації фізичної культури та спорту; здорового способу життя та довголіття; розвитку для дітей та юнацтва. А також:

- розгляд Концепції пенсійної реформи України та вироблення низки пропозицій щодо законодавчого врегулювання деяких аспектів пенсійної реформи. Парламентом ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій»;
- схвалення Урядом Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року;
- ухвалення Верховною Радою України внесеного Главою держави Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг»;
- прийняття Верховною Радою України в новій редакції Закону України «Про освіту»;
- схвалення Урядом Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та затвердження плану заходів із реалізації її I етапу.

I четвертий *вектор гордості* опікується питаннями забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт; створення належних умов життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей. Для цього має постійно відбуватися популяризація України у світі та просуватися інтереси України у світовому інформаційному просторі. Це видається можливим шляхом створення бренду «Україна»; розвитку: інформаційного суспільства та медіа; туризму; національного кіновиробництва; національної видавничої справи; залучення талантів та інновацій.

Відповідною має бути державна політика у сфері науки та досліджень; культури та спорту, має реалізуватися Українська космічна програма. Все це потребує прийняття супровідних нормативно-правових актів та програм, реалізації право просвітницьких проектів.

Передбачається, що кількість та зміст названих реформ і програм розвитку держави можуть змінюватись у процесі реалізації. Разом з тим, при цьому першочерговою визнано реалізацію таких реформ і програм:

- системи національної безпеки та оборони;
- оновлення влади та антикорупційна реформа;
- реформа правоохоронної системи та судова;
- децентралізація та реформа державного управління;
- дерегуляція та розвиток підприємництва;
- реформа системи охорони здоров'я;
- податкова реформа;
- програма енергонезалежності;
- програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Відтак, Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм. Здебільшого вони визначають місце України у рейтингу Світового банку «Doing Business»; кредитного рейтингу за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poors (не нижче інвестиційної категорії «BBB»); глобального індексу конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF) тощо.



Запорукою, головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності:

- *влада – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини;*
- *бізнес – підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції;*
- *громадянське суспільство – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України.*

Слід зазначити, що майданчиком для пошуку консенсусу і прийняття рішень в процесі проведення реформ, подальшого впровадження ефективної єдиної державної політики реформ є Національна рада реформ як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України, утворена Указом Президента України від 13 серпня 2014 року № 644. Національна рада реформ складається з представників усіх зацікавлених сторін, а її рішення реалізуються шляхом видання в разі потреби актів Президента України, Кабінету Міністрів

України, Національного банку України тощо, підготовки та внесення на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Зокрема, ключовим завданням, яке стоять перед Національною радою реформ, є:

- визначення напрямів та пріоритетів реформ для забезпечення впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;
- реалізація 1039 національних інтересів та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- вироблення єдиної, узгодженої державної політики, напрацювання стратегії та механізмів впровадження реформ, забезпечення моніторингу ефективності їх реалізації;
- виконання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом;
- аналіз стану впровадження антикорупційної, податкової реформ, реформи правоохоронної системи, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, управління державними підприємствами та ПАТ «Укрзалізниця», фінансового сектору, державних закупівель, реформи в енергетичному секторі й секторі агропромислового комплексу тощо.

Серед основних результатів, на забезпеченні яких була сфокусована діяльність Національної ради реформ у 2016 р. – I півріччі 2018 р., слід відзначити ухвалення 323 рішень та рекомендацій Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України та іншим державним органам. 81,7% всіх рішень виконано, інші завдання – у процесі виконання. Для підтримки діяльності Національної ради реформ були створені Виконавчий комітет реформ та Проектний офіс із координації розроблення та впровадження реформ. Ці органи склали основу нової інфраструктури управління реформами – Національної моделі управління реформами.



Індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності (за 2018 рік) Україна займає 110 місце (серед 140 держав) у категорії «державні інституції», 49 місце в категорії «бюджетна прозорість», 82 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є кращими – у загальному рейтингу в 2018 році Україна займає 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2015 році до 56 місця у 2018 році.

Антикорупційна реформа: позитивні тенденції та невідкладні завдання

Україна розпочала низку системних реформ на шляху до формування сучасного суспільства, орієнтованого на європейські демократичні цінності. Для ефективною реалізації запроваджених змін та отримання запланованих результатів важливою є саме антикорупційна реформа. Для посилення боротьби з корупцією сформовано нормативно-правові засади та створено інституції, які

потенційно можуть дати реальний результат у масштабній протидії корупції. Зокрема:

- прийнято низку антикорупційних нормативно-правових актів та внесено до них змін щодо запобігання виникненню корупційних ризиків (законів України: «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 р., «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р., «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р., «Про утворення Вищого антикорупційного суду» від 21 червня 2018 р.; Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. та ін.); скорочення повноважень окремих органів державної влади (зокрема, органи прокуратури в Україні вже позбавлені функції загального нагляду);
- змінено вектор діяльності правоохоронних органів (Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України);
- ухвалено нові Закони України «Про державну службу», «Про публічні закупівлі», що сприяло упровадженню на практиці системи ProZorro та активних публічних закупівель через неї, а також запровадження системи моніторингу та контролю допорогових закупівель DoZorro. За 2017 р. через систему електронних закупівель ProZorro було 309 проведено близько 250 тис. тендерних закупівель, а обсяг зекономлених коштів становив 21,99 млрд грн.;
- прийнято законодавчі акти щодо: забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній; відкриття даних державних реєстрів; подолання корупції у системі електронного адміністрування ПДВ, де запроваджено прозору й відкрити систему відшкодування з автоматичною компенсацією цього податку;
- ухвалено Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07 червня 2018 р. № 2447-VIII, приведено положення Кримінального кодексу України (ККУ) щодо корупційних злочинів у відповідність до рекомендацій GRECO;
- прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів» від 20 червня 2018 р. № 479.

Разом з тим, якість ухвалених парламентом законодавчих актів засвідчує недостатню системність підходу до розроблення законопроектів та підчас косметичне коригування національного антикорупційного законодавства, що негативно впливає на стан реалізації антикорупційної політики в державі та відчутно погіршує результативність правозастосовної практики.

Процес формування суттєво оновленого інституційного механізму забезпечення антикорупційної реформи започатковано 14 жовтня 2014 р. ухваленням Закону України «Про запобігання корупції», яким закладено

підвалини нової національної системи антикорупційних органів. Зокрема, протягом 2015-2018 років було утворено:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): забезпечує формування державної антикорупційної політики та одночасно її реалізує;
- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), якому відводиться провідна роль серед спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП);
- Національну раду з питань антикорупційної політики (НРПАП);
- Державне бюро розслідувань та Вищий антикорупційний суд.

Однак критично оцінюючи результати діяльності новостворених антикорупційних органів, слід зазначити, що бажаних результатів не отримано. Причинами є:

- недостатній рівень професіоналізму у поєднанні із круговою порукою, досконалим знанням корупційних схем та вмінням їх використовувати на свою користь, а також недосвідченість і несаможиттєвість у прийнятті рішень керівників і рядових співробітників НАБУ і САП у поєднанні із використанням застарілих стратегій і тактик зумовлює підвищення так званої «ціни ризику»;
- одночасне надання права на проведення оперативно-розшукової діяльності всім органам, уповноваженим розслідувати корупційні злочини, що призводить до загострення конкуренції повноважень;
- одночасне володіння правом на зняття інформації з каналів зв'язку значною кількістю правоохоронних органів створює ризик безконтрольного використання, службових зловживань, що може призвести до великої кількості фактів порушення прав і законних інтересів громадян.

У підсумку це призвело до того, що попри досягнення у низці ключових напрямів цієї реформи (державні закупівлі, е-декларування публічними службовцями своїх статків і статків членів їхніх сімей, запровадження та функціонування Єдиного державного реєстру електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування) Україна істотно не поліпшила свій рейтинг успіхів у боротьбі з корупцією.



У рейтингу сприйняття корупції Transparency International Україна протягом 2015–2017 рр. лише незначним чином поліпшила свої показники, залишаючись у групі країн з доволі високим рівнем сприйняття корупції. Якщо у 2015 р. Україна мала показник 27, то наступного року 29, а в 2017 поліпшила показник на одну одиницю, але при цьому залишилася на 130 місці серед 180 країн.

Тобто, існує ризик втрати результатів досягнутих змін через неузгодженість і несистемність механізмів реалізації запланованих кроків. Тож, варто погодитися з експертами Transparency International, які вважають, що для

виправлення ситуації, яка склалася в Україні у сфері протидії корупції, необхідно:

- створити ефективну систему антикорупційного правосуддя із залученням іноземних спеціалістів як активних учасників процесу відбору суддів для цих судів;
- максимально швидко та ефективно закінчити розслідування та доведення до суду справ фігурантів «санкційного списку В. Януковича»;
- налагодити системну комунікацію щодо антикорупційної реформи з суспільством та міжнародними партнерами, ґрунтуючись на реальних досягненнях в реалізації державної антикорупційної політики.

Висновки та перспективи впровадження реформи державного управління, європейського та демократичного шляху розвитку

Будівництво демократії – складний процес, що супроводжується кризою політичного управління, ризиками втрати керованості в політичному житті країни. Через період внутрішньої нестабільності та загострення внутрішньополітичної боротьби проходили майже всі зрілі демократії. В Україні цей період накладається на вичерпання ресурсу адміністративної системи, успадкованої значною мірою від радянського періоду. Держава розплачується за корупцію і некомпетентність керівників різного рівня втратою довіри громадян до влади. Результат – перманентна криза усіх інститутів державного управління, криміналізація, олігархізація. Ще один наслідок – відсутність інвестицій та втеча економіки в тінь, брак коштів на соціальні програми та інфраструктурні проекти, а це вже зниження рівня життя і соціальна напруженість.

Відтак, оновлені стратегічні документи держави чітко визначають загрози національній безпеці і пріоритети державної політики у відповідній сфері. Розпочата реалізація комплексу реформ має на меті формування якісно нової, сучасної системи забезпечення національної безпеки на основі передових світових практик та власного досвіду, отриманого у ході проведення антитерористичної операції на сході країни. Водночас значними загрозами на цьому шляху можуть стати непослідовність і незавершеність такого реформування і, як наслідок, – послаблення сектору безпеки та оборони й дезорієнтація суспільства, що є абсолютно неприпустимим в умовах агресії проти України, яка має довгостроковий характер.



Після п'яти років активного упровадження реформи децентралізації, її справедливо вважають однією з найуспішніших реформ в Україні за період з 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів та спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні

зрушення. З огляду на необхідність зміцнення державності і згуртованості країни децентралізацію влади слід оцінювати за критеріями сприяння покращенню якості життя, територіальній консолідації, формуванню відчуття громад свого долучення до процесів державотворення, формуванню локальної ідентичності територіальних громад.

Адміністративно-територіальне, політичне та інституційне реформування на засадах євроінтеграційних прагнень потребує нарощування зусиль у військовій, дипломатичній, суспільно-політичній, соціально-економічній та гуманітарній сферах, що мають зміцнити внутрішнє та зовнішнє становище України. Необхідно доводити до кінця розпочаті реформи, знімати штучні бюрократичні та політичні бар'єри, що стримують використання значних внутрішніх ресурсів. На це мають бути спрямовані зусилля Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України, всієї системи публічного управління, приватного сектору та громадських інституцій.

Завдяки реформі децентралізації Україна стала однією з найбільш бюджетно децентралізованих держав Європи, де понад 51 % публічних коштів – це кошти місцевих бюджетів, а частка місцевих бюджетів становить понад 15 % ВВП України. Частка місцевих податків у доходах місцевих бюджетів зросла з 1 % у 2014 р. до 30 % – у 2018 р. Бюджетне вирівнювання, яке нині здійснюється на основі оцінки доходів, а не видатків місцевих бюджетів, стимулює територіальні громади до розвитку місцевої економіки, а відтак і розвитку людського капіталу (Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році», с.22).

Місцеве самоврядування стає активним гравцем у розвитку спроможності територій і регіонів. Діє Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року, всі регіони також мають власні стратегії розвитку. Місцеві бюджети стали основними інвесторами в інфраструктуру територій. Держава цьому активно допомагає.



Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності. Цінність реформи децентралізації проявляється ще й у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів та загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та заслабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціально-економічне становище громад. Децентралізація формує нової якості зв'язки між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають

координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою.

Фінансування регіонального розвитку з держбюджету здійснюється за рахунок Державного фонду регіонального розвитку. Підтримка розвитку територій з Державного бюджету України зросла з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн – у 2018 р. Завдання Уряду та Верховної Ради – створити умови для збільшення розміру Державного фонду регіонального розвитку до 1,5 % від доходів формулою Держбюджету, і передбачити можливості спрямування частини цього Фонду на розвиток проблемних територій.

Поряд із війною на Донбасі та економічною ситуацією корупція є однією з найбільших проблем держави, а ефективність системи антикорупційних органів стає чинником національної безпеки. Це потребує докладання зусиль для створення умов, які дозволять Вищому антикорупційному суду розпочати розгляд справ та винести перші рішення в 2019 р.; надати законодавчі гарантії безпеки особам, які повідомляють про шкodu або загрозу суспільним інтересам внаслідок корупційних дій.

Беззаперечною особливістю системи публічного управління України є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними. Дублювання та перетин повноважень владних суб'єктів та компетенційні конфлікти між ними вже давно є нормою функціонування української політичної системи. Значно більш серйозною є проблема, пов'язана із поширенням в Україні корупції, яка потенційно загрожує знищити систему публічного управління зсередини. Попри надзвичайну важливість завдання вдосконалення прямих зв'язків в публічному управлінні в Україні, найбільшим недоліком слід визнати недосконалість зв'язків зворотних, основним завданням яких є необхідність формування реальних важелів прямого впливу громадянського суспільства на процеси управління на державному та локальному рівнях. негативним чинником впливу на становлення та розвиток системи державного управління в Україні, є приватизаційні процеси, що супроводжується різкою криміналізацією багатьох сфер суспільного життя і політичної зокрема.



Уроки реформування системи державного управління.

Насамперед це необхідність:

- **здійснення адміністративної реформи в органічній єдності і взаємозв'язку з економічною, політичною, судовою, військовою, іншими реформами, відповідна синхронність проведення цих реформ;**
- **наукової обґрунтованості адміністративної реформи, врахування сукупності внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливатимуть на хід реформи, прогнозування соціально-економічних, культурних, політичних, інших наслідків здійснюваних заходів;**
- **забезпечення об'єктивно обумовленої динамічності реформи, послідовності процесу реформування, особливо створення ефективної системи органів публічної влади;**

- *створення критичної маси національних управлінських кадрів (управлінської еліти), яким було б притаманне поєднання таких рис, як професіоналізм, відданість національній ідеї (патріотизм) і високі моральні якості;*
- *необхідність консолідації усіх політичних сил на основі національної ідеї, забезпечення економічної і соціально-політичної стабільності в суспільстві.*

Перший етап реформи децентралізації створив передумови для розширення переліку системних реформ, до реалізації яких може бути безпосередньо долучена місцева влада. Це підвищує запит на поглиблення секторальної децентралізації, яка триватиме й після завершення поточного етапу реформи, розрахованого на 2019-2021 рр. Подальша децентралізація управлінських повноважень у різних секторах очікувано передбачатиме підвищення ефективності реалізації відповідних публічних політик шляхом посилення спроможності органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за надання послуг та інвестування у місцевий розвиток.

В умовах нав'язаної Україні війни слабкість демократичних інститутів та інерційність громадської думки є чи не найбільшим викликом для України. Однак, наявність у центрі нашої системи цінностей – Людини, її прав і свободи, її життя, рішучість і самопожертва у боротьбі за збереження суверенітету та національної єдності є запорукою побудови високоризвиненої держави на засадах демократичних цінностей.

Перерозподіл повноважень у країні, яка перебуває у стані війни і потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматися як контраверсійний крок. Проте реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між Центром та регіонами. Для того, аби адміністративна реформа стала системоутворюючою реформою (здійснювалась системна модернізація та досягалось підвищення конкурентоздатності країни), а не нагадувала арифметичне рівняння з перестановки складових, отримані результати функціональних обстежень, запланована оптимізація органів виконавчої влади мають перебувати в органічному взаємозв'язку із визначеними пріоритетними напрямками реформування.

На часі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Стовідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тисяч із загальних 10,9 тисяч громад, а 64 % громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою і удосконалення системи організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись лише управлінням медициною, освітою і наданням

адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі у забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо.

Децентралізаційний процес у частині об'єднання територіальних громад досяг незворотності. Консолідуючим чинником в об'єднанні громад є усвідомлення неможливості досягнення вищої якості життя без інституційних змін середовища існування, а успішності і довірі до реформи додає те, що вона проводиться за безпосередньою участю громадян і за їх волевиявленням. Об'єднання територіальних громад додає до зміцнення державності у сенсі створення у регіонах точок, що стануть осередками суспільних змін та позитивних економічних перетворень, які поступово призводять до покращення якості життя громадян.

Науковцями Національного інституту стратегічних досліджень, на підставі аналізу результатів впровадження першого етапу децентралізації влади в Україні та визначення порядку денного реформи на середньострокову перспективу для її подальшого успішного продовження, запропоновано низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах:



- *забезпечити узгодженість практичних процесів реалізації реформи децентралізації з її стратегічними цілями та пріоритетами;*
- *невідкладно здійснити нормативно-правове забезпечення для збалансованого проведення реформи децентралізації та подолання неузгодженостей, які наразі призводять до деформацій у цій сфері;*
- *прискорити перерозподіл та унормування повноважень органів управління адміністративно-територіальних одиниць в процесі адміністративно-територіальної реформи, з недопущенням конфліктів повноважень;*
- *послідовно розширювати перелік інструментів зміцнення власної спроможності та сприяння економічному розвитку, які належать до компетенції територіальних громад;*
- *зміцнювати управлінську спроможність ОТГ та впроваджувати інклюзивні механізми управління;*
- *налагодити належне кваліфікаційно-кадрове забезпечення ефективного управління громадами;*
- *упорядкувати систему надання медичної допомоги у сільській місцевості у контексті секторальних реформ та реформи децентралізації;*
- *упередження негативних проявів рецентралізації місцевої влади та формування з об'єднаних територіальних громад анклавів;*

забезпечити вирішення специфічних проблем та реагування на специфічні виклики для децентралізації влади у Донецькій та Луганській областях.

Вихід на нові економічні простори та перспективи, як розглянутих країн, так і України, також вбачається у подальшому реформуванні виконавчої влади з урахуванням специфіки ринкової економіки, розвитку самоорганізації територій та проведенню активної політики у сфері політико-правового забезпечення системи місцевого самоврядування.



Контрольні питання:

1. *Вкажіть на яких концептуальних документах здійснювалися адміністративні реформи в Україні протягом 1997 – 2014 років.*
2. *Якими є основні причини невідповідності системи публічного управління потребам суспільного розвитку?*
3. *На Вашу думку, чому необхідним є здійснення адміністративної, політичної і адміністративно-територіальної реформ в органічному взаємозв'язку?*
4. *Перерахуйте реформи, які здійснюються в системі державного управління та місцевого самоврядування. Охарактеризуйте визначені пріоритети та реальні здобутки однієї з них, на вибір.*
5. *Які напрямки реформування визначає Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» з урахуванням «Принципів державного управління»?*
6. *Вкажіть вектори розвитку, передбачені Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та охарактеризуйте кожний з них за очікуваними реформами та механізмами реалізації.*
7. *Що є запорукою, головною передумовою реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»?*
8. *Охарактеризуйте склад, завдання та результати діяльності Національної ради реформ України.*
9. *Якими є нормативно-правові засади та інституції подолання корупції в державі.*
10. *Назвіть причини, які стали на заваді поліпшення рейтингу успіхів у боротьбі з корупцією України.*
11. *Завдяки яким заходам та отриманим результатам Україна стала однією з найбільш бюджетно децентралізованих держав Європи?*
12. *Охарактеризуйте уроки, отримані в процесі здійснених етапів реформування системи публічного управління в Україні.*
13. *Вкажіть низку практичних рекомендацій, запропонованих для подальшого успішного продовження реформування в основних сферах діяльності органів публічної влади. Аргументуйте свою відповідь.*



Рекомендовані джерела:

1. *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Д.: Монолит, 2009. - 384 с.*
2. *Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» : Київ, 2018 р. – 1316 с.*
3. *Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 255 - 266; 271–283.*
4. *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с.*
5. *Надолішній П. І. Теорія і практика демократичного врядування: вітчизняна традиція та уроки історії [Текст] / П. І. Надолішній // Реформування публічного управління : теорія, практика, міжнародний досвід : Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жов. 2014. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 3-5.*
6. *Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-viii>*
7. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України. Позачергове послання Президента України Петра Порошенка до Верховної Ради України 27 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>*
8. *Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157- VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>*
9. *Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 №156-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>*
10. *Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Постанова Верховна Рада України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII; Програма від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-19>*
11. *Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2016 р. № 905-р. – Режим доступу : <https://www.kmi.gov.ua/ua/nras/249552384>*
12. *Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>*

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

14. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017– 2020 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paraп6#п6>

15. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

16. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paraп2820#п2820

19. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

20. Управління сталим регіональним розвитком на засадах демократичного врядування: теорія та практика: монографія / за заг. ред. М. М. Іжї. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 25 - 39

21. Фрэнсис Фукуяма. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой, Е. Г. Рудневой, М. А. Султановой, Е. Н. Фединой, Н. А. Цыркун ; под общ. ред. О. Э. Колесникова. – М.: АСТ ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.

22. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» ; Режим доступу –<http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077> - Заголовок з екрану

23. Corruption Perceptions Index 2017 : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

24. ProZorro 2017: рейтинг найекономніших областей року [Електронний ресурс] / офіц. сайт. – Режим доступу : <https://prozorro.gov.ua/news/prozorro-2017-rejting-najekonomnishih-oblastej-roku>

25. Recommendations Ukraine by Transparency International Ukraine for 2018 : <https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2017/>

ПІСЛЯСЛОВО

На даному етапі Україна знаходиться на порозі докорінних змін, що пов'язано, насамперед, з європейським вибором країни та необхідністю проведення значної кількості реформ та перетворень майже в усіх сферах життя. Визначення пріоритетних напрямів упровадження низки реформ системи державного управління й місцевого самоврядування, розбудова дієвої системи публічного врядування для забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної модернізації України, досягнення вищого рівня її національної безпеки, прискорення її руху шляхом євроінтеграції, утвердження європейських стандартів суспільних відносин – ось далеко не повний перелік амбітних завдань, які потребують нагальності вирішення. І здійснювати їх належить державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, приватному сектору та інститутам громадянського суспільства, що, без сумніву, потребує розуміння сутності тих процесів, що відбуваються, бачення взаємозв'язків всіх акторів багаторівневого врядування, вміння аналізувати, прогнозувати та моделювати різні сценарії подальшого розвитку, застосовувати сучасний інструментарій, напрацьований зарубіжною та вітчизняною практикою.

На теоретичне осмислення й методологічне забезпечення пошуку механізмів, інструментів та засобів забезпечення ефективності та результативності управлінської діяльності органів публічної влади, реалізації завдань адміністративного реформування системи публічного управління й зорієнтовано зміст даного навчального посібника. Його призначення відповідає цілям та завданням, очікуваним результатам, що були визначені у вступі.

Автори вдячні всім науковцям та практикам, на чий праці вони могли спертися у процесі підготовки навчального посібника. А також висловлюють щире подяку Петру Івановичу Надолішньому, матеріали лекцій якого сприяли формуванню державницького світогляду авторів та частково були ними використані.

**Практичні заняття:
плани, завдання і методичні рекомендації**
(За формами навчання відповідно до тематичних планів)

Мета – поглиблення та закріплення знань з питань теорії, методології та історії публічного та багаторівневого врядування, удосконалення умінь і навичок:

- наукового аналізу державно-управлінської діяльності, узагальнення і оцінки вітчизняного і зарубіжного досвіду державного управління і місцевого самоврядування в контексті адміністративної, політичної та адміністративно-територіальної реформ;

- визначення принципів підходів до розв'язання актуальних проблем реформування системи публічної влади й управління на засадах демократичного врядування, забезпечення ефективної діяльності органів державного управління і органів місцевого самоврядування відповідно до нових суспільних реалій;

- участі в дискусіях і аргументованого відстоювання власної точки зору.

Рекомендації до проведення практичних занять

1. Загальні зауваження. Практичні заняття проводяться у формі ділової гри (робота в команді). Для аналізу має бути запропонований документ або проблемна ситуація чи управлінське завдання, що відповідає компетенції учасників заняття і зі змістом якого вони мали можливість заздалегідь ознайомитися. Практичні заняття, як і семінари, передбачають попередньо самостійну роботу. Слухачі мають спиратися на опанований теоретичний матеріал, враховувати власний професійний досвід, результати наукових досліджень.

2. Сценарій проведення заняття ґрунтується, зазвичай, на комбінованому підході. Протягом 20 (чи більше) хвилин за участю викладача учасники заняття уточнюють зміст певних понять, визначають нормативно правові акти, принципи, методичні підходи, технології, необхідні для виконання даного практичного завдання. Потім учасники розбиваються на робочі групи (в кількості 7–8 чол.). Кожна група самостійно аналізує і оцінює документ або ситуацію, розробляє пропозиції згідно з шаблоном, підготовленим для даного заняття викладачем.

Тривалість роботи в малих групах залежить від тривалості заняття – дві чи чотири академічних години. Викладач надає в малих групах консультативну допомогу. За підсумками роботи кожна така група робить презентацію на загальному засіданні навчальної групи з використанням наочних засобів навчання (в середньому по 10 – 15 хвилин). Презентації мають супроводжуватися відкритою дискусією всіх учасників заняття. Викладач підбиває підсумки.

Практичне заняття завершується підготовкою письмових пропозицій щодо вдосконалення даного нормативно-правового акту, управлінського рішення, розв'язання проблемної ситуації чи вирішення управлінського завдання.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ 1. Основні наукові теорії управління суспільством і державою: практика застосування принципів.

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу, з елементами «мозкового штурму» під час роботи у малих групах.

Мета заняття: закріплення теоретичних знань наукових теорій управління суспільством і державою; формування умінь та навичок застосування принципів публічного управління в державно-управлінській практиці, пошуку шляхів відбору, адаптації та практичного застосування положень ключових концепцій наукових шкіл публічного управління.

Навчальні цілі:

- узагальнення теоретичних знань слухачів щодо наукових теорій управління суспільством і державою;
- з'ясування сутності сучасних концепцій публічного управління суспільством і державою;
- удосконалення умінь та навичок використання категорійно-понятійного апарату теорії публічного управління;
- визначення сукупності базових принципів реформування публічного управління на сучасному етапі суспільних трансформацій;
- удосконалення умінь та навичок застосування принципів публічного управління в державно-управлінській практиці
- визначення доцільності застосування: положень окремих наукових теорій та концепцій; принципів публічного управління в державно-управлінській практиці.

Порядок проведення заняття

Самостійна робота: підбір необхідних матеріалів, опрацювання літературних і документальних джерел, відбір актуальних для України елементів наукових теорій та концепцій; визначення основних закономірностей та принципів публічного управління (у міжсесійний період і під час сесії).

Аудиторна робота:

Робота над виконанням запропонованих завдань в малих групах. Презентація варіантів проекту. Обговорення презентованих варіантів у вигляді групової дискусії. Підбиття підсумків щодо практичної значущості положень наукових теорій управління суспільством і державою для реформування вітчизняної системи публічного управління.

Методичні рекомендації для підготовки до заняття:

Опрацюйте теоретичний матеріал розділу 1 та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності сучасних теорій і концепцій публічного управління, уточненні категорійно-понятійного апарату теорії публічного управління. Слід також звернути увагу на роль теорії публічного управління на етапі суспільних трансформацій.

У процесі виконання завдань зверніть увагу на рекомендації, надані до кожного завдання та форми звітності.

Завдання для виконання 1.

Проаналізуйте текст Стратегії реформування державного управління та визначте, які теорії лягли в основу окресленого в документі. На основі емпіричного досвіду та наукових знань визначте, елементи положень яких наукових шкіл застосовуються в процесі поточного реформування. Надайте оцінку ступеню реалізації задекларованих в Стратегії цілей, прокоментуйте специфіку реалізації наукових теорій та концепцій на вітчизняних теренах.

Форма звітності до завдання 1.

Наукова школа	Елементи (інструменти, положення, методи)		Оцінка практичної реалізації
	що задекларовано в Стратегії	що характерні для вітчизняного публічного управління	

Завдання для виконання 2.

Визначте елементи яких теорій та концепцій (не менше 3), на Ваш погляд доречно було б взяти за основу для реформування системи публічного управління на сучасному етапі. Відповідь обґрунтуйте.

Форма звітності до завдання 2.

Наукова школа	Елементи (інструменти, положення, методи), що доречно впровадити	Актуалізація відповідних перетворень

Завдання для виконання 3.

- Обрати для аналізу конкретний орган публічного управління (доречно – практика досвіду роботи).
- Проаналізувати практику врахування закономірностей і принципів публічного управління у роботі конкретного органу публічної влади.
- Результати аналізу представити за рекомендованою Формою звіту 3.

Форма звітності до завдання 3.

Назва органу(управління, відділ, департамент, сектор) :		
Основні функції органу публічної влади (управління, відділу, департаменту, сектору) :	Основні завдання органу публічної влади (управління, відділу, департаменту, сектору):	
1.	1.	
2.	2.	
3.	3.	
4.	4.	
5.	5.	
Практика врахування закономірностей і принципів публічного управління у роботі органу публічної влади (управління, відділу, департаменту, сектору)		
Закономірність	Принципи	Коментарі
	1. 2. 3. 4. 5.	
	1. 2. 3. 4. 5.	

Додаткові джерела

1. Балабаєва Зінаїда. Європейський досвід розробки та впровадження в практику принципів демократичного врядування / Зінаїда Балабаєва // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] : електр. наук. фах. вид-ня. — Вип. 3. — 2008. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_1/08bzvpdv.pdf

2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 9–38; 372–379.

3. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1-3, 8.*

4. *Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 31 с.*

5. *Надолішній Петро. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики //Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики: Зб. матеріалів симп. За міжнар. участю /За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, С.В.Загороднюка. – К.: Вид.-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.*

6. *Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л.Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – С. 60 – 79, 80 – 142, 242 – 265.*

7. *Шрьодер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування. Матеріали до семінару (Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr.26, 53721 Siegburg), К. – 2008. – 57 с.*

8. *European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 р. // http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf*

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ 2: Оцінювання якості й ефективності державно-управлінської діяльності: визначення критеріїв, показників і процедур для надання публічних послуг

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу, з елементами «мозкового штурму» під час роботи у малих групах над проектом документу.

Мета заняття: удосконалення навичок аналізу організації надання адміністративних/соціальних послуг та формування вмінь оцінювати якість і ефективність їх відповідності європейським стандартам.

Завдання:

- Виберіть певну адміністративну одиницю (село, місто, район, область).
- Охарактеризуйте організацію адміністративних/соціальних послуг (певної послуги) у межах цієї адміністративної одиниці.
- Оцініть відповідність якості даних послуг (послуги) європейським стандартам.
- Визначте ступінь задоволення населення відповідними послугами (послугою) і назрілі проблемию
- Визначте сукупність критеріїв і показників ефективності діяльності органу виконавчої влади (місцевого самоврядування), загальний підхід до запровадження системи управління якістю в його апараті, процедуру оприлюднення результатів оцінювання і отримання зворотного зв'язку.

Порядок проведення заняття

Самостійна робота:

- підбір необхідних матеріалів, опрацювання літературних і документальних джерел, визначення критеріїв і показників;
- заповнення форми наданого шаблону.

Аудиторна робота (денна форма навчання виконує це завдання індивідуально): Робота над проектом документу (аналітичної чи доповідної записки, ін.) в малих групах.

Презентація варіантів проекту і підготовка узгодженого документу.

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

Опрацюйте теоретичний матеріал розділу 2 та рекомендовані нижче додаткові джерела. Підберіть конкретні матеріали, що характеризують стан надання адміністративних/соціальних послуг у межах відповідного населеного пункту чи району, відповідним органом публічної влади. У процесі виконання завдань зверніть увагу на питання:

- критерії, яким має відповідати організація надання адміністративних/соціальних послуг відповідно до нормативних актів і міжнародних стандартів;
- наявність ресурсів (правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційних) для організації надання послуг;
- розподіл функцій і відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо надання послуг;
- позиції потенційних суб'єктів надання послуг (органи державної влади та місцевого самоврядування, приватні структури) стосовно вирішення проблеми створення ефективної моделі надання послуг;
- кращий зарубіжний та вітчизняний досвід організації надання послуг і можливості його використання в конкретних умовах.

Результати подати у запропонованій формі звітності

Форма звітності до завдання

Організація надання публічних послуг: оцінка відповідності європейським стандартам

1. Адміністративна одиниця (територія)	
2. Послуги (послуга)/сфера послуг	
3. Чинна система організації (хто надає, мережа центрів надання, ін.)	

4. Відповідність чинної організації послуг (послуги) вимогам, визначеним урядовими документами, а також міжнародним стандартам	
5. Задоволення населення наданням даних послуг (послуги)	
6. Загальна оцінка ситуації і назрілі проблеми	
7. Найсуттєвіші причини недоліків	
8. Основні заходи, які належало б здійснити відповідному органу публічної влади з метою впровадження нової моделі чи змін до чинної	
9. Зарубіжний досвід, який може бути використаний у процесі цієї роботи	
10. Проблеми, які потребують вирішення органами влади вищого рівня, у т.ч. нормативно-правового характеру, ін.	

Додаткові джерела

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, № 3723 – XII // <http://www.rada.kiev.ua>
2. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». 6 вересня 2005 року N 2806-IV (Файл: zakon_2806_05); <http://www.rada.kiev.ua>
3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. СХВАЛЕНО розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. N 235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=235-2010-%EF>.
5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л.Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – С. 60 – 79, 80 – 142, 242 – 265.
6. Приходченко Л.Л. Оцінка ефективності в системі державного управління: сутність та складові / Л. Приходченко // Актуальні проблеми

державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 37 – 40 Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ 3: «Урахування на сучасному етапі національного державотворення уроків історії, вітчизняного і зарубіжного досвіду організації та реформування публічної влади і управління».

Форма проведення – заняття-конференція: обговорення відбувається у формі дискусії відповідно до визначених питань.

Навчальні цілі:

- формування знань базової специфіки феномену «національна традиція врядування»;
- систематизація знань про етапи формування публічної влади і управління в Україні і світові тенденції трансформації системи публічної адміністрації;
- розвиток умінь аналізувати і оцінювати процес розбудови сучасної моделі організації публічної влади і управління з врахуванням національної традиції, уроків історії і зарубіжного досвіду.

Питання для обговорення

1. Національні адміністративні цінності і національна традиція врядування: значення на сучасному етапі суспільно-політичних перетворень.
2. Сутність феномену «глобальна революція в державному секторі» і обумовлюючі його чинники.
3. Уроки розбудови системи державного управління в незалежній Україні.
4. Адаптація зарубіжного досвіду проведення адміністративних реформ до вітчизняних умов.

Методичні рекомендації для підготовки до заняття:

Використовуючи нормативно-правові документи, теоретичний матеріал з даної проблематики, викладений у лекціях, та знання, отримані під час самостійного опрацювання літературних та інших джерел, слід підготуватися до аргументованої дискусії. Репрезентуючи результати аналізу зарубіжного досвіду проведення адміністративних реформ та уроків розбудови системи державного управління в незалежній Україні, особливу увагу треба звернути на значення національних адміністративних цінностей і національної традиції врядування на сучасному етапі суспільно-політичних перетворень.

Додаткові джерела

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році»: Київ, 2018 р. – 1316 с.

2. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / За заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

3. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За загл. ред.. д-ра філос. наук, проф.. В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2007 – С. 585 – 594; 636–644.

4. Гончарук Наталія. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні/ Наталія Гончарук // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 2. – С.11–17. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/index.html>

5. Надолішній П. Конституція Пилипа Орлика та її вплив на визначення політико-правових засад національного державотворення і врядування (історичні паралелі)/ П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. - О., 2010. - Вип. 1 (41). – С. 18–22

6. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина : вибр. твори / Пилип Орлик. – К.: МАУП, 2006. – 736 с.

7. Приходченко Л., Іжа М. Архетипні засади еліти та лідерства в політико-адміністративному реформуванні системи державного управління / Л. Приходченко, М. Іжа // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. – спеціальний випуск. – С.154 – 159

8. Приходченко Л.Л. Досвід проведення адміністративних реформ у пострадянських країнах: уроки для України / Л. Приходченко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – № 2. – С. 4 – 10.

9. Donald F. Kettl, *THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION. A Report on the Transformation of Governance* — Washington: Brookings Institution Press, 2000/. — VII, 88 p.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ 4: «Розроблення пропозицій щодо прискорення процесу становлення нової вітчизняної моделі державного управління»

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу, з елементами «мозкового штурму» під час роботи у малих групах над проектом документу (для денної форми навчання проект документу готується індивідуально).

Мета заняття: удосконалення навичок аналітичної діяльності і розроблення конкретних заходів щодо забезпечення інституційної спроможності держави у сфері управління суспільним розвитком.

Завдання: застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі проведення політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної, інших інституційних реформ, та розробки (на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду, врахування історичних уроків) пропозицій до проекту Концепції розвитку вітчизняної моделі державного управління до 2020 року.

Порядок проведення заняття

Самостійна робота: підбір необхідних матеріалів, опрацювання літературних і документальних джерел, визначення характеристики сучасної Української держави і тенденції її еволюціонування.

Аудиторна робота:

Робота над проектом документу (пропозиціями до проекту Концепції розвитку вітчизняної моделі державного управління до 2020 року) в малих групах. Презентація варіантів проекту і підготовка узгодженого документу.

Додаткові джерела

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році»: Київ, 2018 р. – 1316 с.

2. Надолішній Петро. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти / Петро Надолішній // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електронне наукове видання ; збірник наукових праць – Вип. 8. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/08_Nadoli_shniy.pdf

3. Надолішній, П. І. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи [Текст] / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2 (58). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 3-11; [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnik_\(58\)2.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnik_(58)2.pdf) – Назва з екрану

4. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності системи публічного управління: професіоналізм кадрового супроводу / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. – Вип. 1 (4). Херсон, 2011. – С. 60 – 67

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – 384 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році»: Київ, 2018 р. – 1316 с.
3. Ангелов Ю. В. Формування організаційних засад державного управління в особливих умовах / Ю. В. Ангелов. // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_21.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 87–102.
5. Аудит адміністративної діяльності : Навчальний посібник / Л.Приходченко, А.Рачинський : За аг. ред. Л.Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 300 с.
6. Багінський, А. В. Реконцептуалізація модерної держави: автономія, спроможність, належне урядування та конфлікти / А. В. Багінський // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. – 2017. – № 1/2 (33/34). – С. 22–26.
7. Балабаєва З. Вудро Вілсон про витoki та причини виникнення теорії публічного адміністрування / З. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 6-11.
8. Балабаєва Зінаїда. Європейський досвід розробки та впровадження в практику принципів демократичного врядування / Зінаїда Балабаєва // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] : електр. наук. фах. вид-ня. – Вип. 3. – 2008. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_1/08bzvpdv.pdf.
9. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція; уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; [пер. з нім. М. Яковлєва]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 208-229.
10. Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор / Л. Берталанфи // Исследования по общей теории систем : сборник переводов. – М. : Прогресс, 1969. – С. 23–82.
11. Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських співтовариств, СОМ (2001) 428. – Брюссель, 2001. – 40 с
12. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология): В 2 кн. / А. А. Богданов. – М., 1989. – Кн. 1. – 304 с.
13. Валєвський О. Культурна політика як основа стратегії модернізації українського суспільства / О. Валєвський // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр.» – 2014. – № 2. – С. 42–47

14. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина. Київ, 2006. 200 с.

15. Васильєва Н. В. Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби [Текст] / Н. В. Васильєва // Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42-47. – (Серія : «Управління»).

16. Ватуля Ю. О. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. ХНТУ / голова ред. кол. В. Г. Бутенко. Херсон, 2010. Вип. 1 (2). С. 90-99.

17. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник [та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.

18. Виноградова Н. Еволюція науково-теоретичних підходів до визначення понять «закон», «закономірність» та «принцип» у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 36–45.

19. Винограй Э.Г. Общая теория организации и системно-организационный подход / Э.Г. Винограй. – Томск: Изд-во ТГУ, 1989. – 236 с.

20. Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль державного управління : навч.-метод. посіб. / Р. В. Войтович. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 192 с.

21. Гавкалова Н. Л. Модель багаторівневого управління: регіональний рівень / Н. Л. Гавкалова // Інвестиції: практика та досвід. – № 7 (20). – 2012. – С. 29-32.

22. Гелбрейт Джон К. Экономические теории и цели общества / Пер. с англ. – М., 1976. – С. 126, 147.

23. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС / Н. А. Гнидюк. – Київ : ПАУСІ, 2010. – 183 с.

24. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 395 с.

25. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник /Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: «Статут», 2000. – 902 с.

26. Гриб Н. Австрійська конституція 1848 р.: політико-правові передумови прийняття, структура та основні положення / Н. Гриб // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична, 2012. – Випуск 56. – С. 92-102.

27. Григонис Э.П. Механизм правового государства : [монография]. – СПб. : Питер, 1999. – 212 с.

28. Грицяк І. А. Врядування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції / І. А. Грицяк // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 144-149.

29. Грицяк І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / І. Я. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.

30. Грицяк Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір/ Н.Грицяк // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс] : електр. наук. фах. вид-ня. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10gnvzev.pdf

31. Грушевський М. Історія України-Руси. В 10 томах...[Електронний ресурс]. URL: <http://litopys.org.ua/>

32. Грушевський М. Конституційне питання і українство в Росії / М. Грушевський // Літературно-науковий вісник. – 1905. – Т. XXX. – С. 245-258.

33. Дегтярьова І. О. Багаторівневе регіональне врядування та багаторівневе регіональне управління: аналіз співвідношення сутнісних характеристик / І. О. Дегтярьова // Держава та регіони. – 2016. – № 2 (48). – Серія: Державне управління. – С. 124-129. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://scholar.google.com.ua/citations?user=Es9gcPYAAAAAJ&hl=uk>

34. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб./ Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. -К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 26–29.

35. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посібник] / кол. авторів: Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджі Г.І. ; за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

36. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

37. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : моногр. / кол. авт. ; за ред. д-ра філос. н. професора. В. М. Князева. – К. : НАДУ. – Міленіум, 2003. – 320 с.

38. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с.

39. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

40. Дністрянський С. Реформа виборчого права в Австрії / С. Дністрянський // Часопись правнича і економічна. – Львів, 1906. – Ч.6 – Т.9. – С. 34-55.

41. Договір про заснування європейської спільноти // Конституційні акти Європейського Союзу : [Ч. I.]; Упоряд. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. – К.: Вид-во Юстиніан, 2005. – С. 45-183.

42. Доопрацьований проект Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні // Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування, Дирекція демократичних інститутів Рада Європи, Страсбург,

24 травня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=202288>

43. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1–2, 4–6.

44. Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку: [бюлетень] / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи [та ін.]. – К.: Паливода А.В., 2010. – С. 61-68.

45. Європейська хартія регіональної демократії : наук.-практ. коментар / авт.-уклад.: Т. М. Безверхнюк, О. С. Орловський, С. Є. Саханенко. – О. : Хоббит Плюс, 2008. – 184 с.

46. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 СОМ(2001) 428 остаточна редакція. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org/ua/files/>

47. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / Нац. Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с.

48. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія /За заг. ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт. : В.Д.Бакуменко, Л.М.Гогіна, І.В.Козюра, ін. – К.:Вид-во НАДУ, 2005. –171с.

49. Єльчанінов Д.Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків, 2010. Вип. 4. С. 32–38.

50. Єсипчук Н.М. Система органів державного управління як складовий елемент механізму державного управління / Н. Єсипчук // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – № 1 (19). – С. 151–156.

51. Жамулдінов В. Н. Особливості французької моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування / В. Жамулдінов, О. Комаров // Вітчизняна юриспруденція. – 2015. – № 1. – С. 14-20

52. Жданова І. С. Європейський адміністративний простір та його вплив на національні системи державної служби / І. С. Жданова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 4 (27). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/05.pdf>

53. Жирнов А.Г. Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики / А. Жирнов // Вестник Тамбовского университета. – Серия : Гуманитарные науки, 2008. – № 3. – С. 350–354.

54. Журавльов Д.В. Щодо принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д.Журавльов // Актуальні проблеми права: теорії та практика. – 2013. – № 26. – С. 282 – 290

55. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид. 2008. №4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [:http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2008-4/R_2/09miaovv.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2008-4/R_2/09miaovv.pdf)

56. Історія державної служби: наукове видання у 5-ти томах / О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін. – Т. I – К. : «Ніка-Центр», 2009. – 554 с. . 8. Стецюк П. Перша Конституція Польщі (1791): спроба правового аналізу / Петро Стецюк. – Л. : Астролябія, 2010. – 112 с.

57. Кармазіна О.О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. [Електронний ресурс]. – URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/30.pdf>

58. Киричук О. Багаторівневе («мережеве») управління в Європейському Союзі: нові виклики для України / О. Киричук // Демократичне врядування : Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Kuruchuk.pdf

59. Киричук О. Особливості багаторівневого (мережевого) управління ЄС: роль міжурядових агентств / О.Киричук // Ефективність державного управління. – Харків, 2012. – Вип. 32. – С. 46 – 58

60. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісноорієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. Теорія та практика державного управління, 2017 – №2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf>

61. Князєв В. М. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : наук.-метод. матеріали / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ , 2010. – 44 с.

62. Козенко Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика [Текст] / Р. В. Козенко // Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 3–7.

63. Козлова Л. В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер.: Державне управління. 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 40–44. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_9.pdf

64. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій. – С. 1025. – Режим доступу : http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf

65. Колодій Антоніна. Методологічне забезпечення науки «Державне управління» //Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: Зб. матеріалів симп. за міжнар. участю /За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, С.В.Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 9–15.

66. Колосовська І. І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства / І. І. Колосовська // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 45. – С. 161-166. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_21.

67. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.

68. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р // <http://www.rada.kiev.ua>

69. Коров'як О.Я. Публічне управління у сфері економічного розвитку держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія Право. Випуск 46. 2017. Том 1. – http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/37.pdf

70. Котковський В.Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики / В.Котковський // Публічне управління в Україні: стратегія реформ – зб. наук.-практ. конф. – ХарПІДУ. – 30 вересня 2015 р. : Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/index.html> – Заголовок з екрану

71. Котляр М, Кульчицький С. Довідник з історії України. – К.: Україна, 1996. – 463 с.

72. Кравченко, С. О. Місце та роль сучасної держави в управлінні суспільним розвитком. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журн. 2013. – № 4. – С. 74-82.

73. Кравчук М.В. Армії в державотворенні Західноукраїнської Народної Республіки: організаційно-правові засади. Актуальні проблеми правознавства. Збірник наукових праць ЮФ ТНЕУ. Випуск 3. Тернопіль. 2017. С.25-30.

74. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией : [учеб. для вузов] / М. Круглов. – М. : Рус. деловая лит., 1998. – 767 с.

75. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х т. / Пер. с англ. – М., 1981. – Т.1. – С. 147.

76. Лендзел Мирослава. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://194.44.230.3/science/idurr/Lendel.do>

77. Лесик О. Упорядкування в системі державного управління: ієрархія та гетерархія. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. трав. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 32–35.

78. Летучий Д.М. Інтегрування стилів управління як засіб підвищення ефективності державної служби в Україні / Д. М. Летучий //Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6. – С. 55-62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2014_5-6_10

79. Логвиненко І. А. Конституція УНР: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії / І.А. Логвиненко // Право і безпека. – 2017. – № 1 (64). – С. 35–39.

80. Лозинський М. Автономія країв в австрійській конституції / М. Лозинський. – Львів: б.в., 1912. – 62 с.

81. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3(51). – С. 85–88

82. Малий словник історії України / В. Смолій, С. Кульчицький, О. Майборода та ін. – К.: Либідь, 1997. – 464 с.

83. Маннінга Н. Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів [Електронний ресурс] / Н.Маннінга, Н.Парісона // Функціональний огляд, як аналітична методика оцінки ефективності управлінської діяльності : тези доп. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academia.org.ua

84. Медвідь А. Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917-1921 років / А.Б. Медвідь // Економіка та право. – 2016. – № 1 (43). – С. 101–107.

85. Мельниченко Б. До питання реорганізації органів публічної влади Польщі: історико-правовий аналіз / Богдана Мельниченко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. – № 884. – С. 254–258

86. Месарович М., Мако Д. и Такахага И. Теория иерархических многоуровневых систем / Пер. с англ. под ред. Г.С. Поспелова. – М.: Мир, 1973. – С. 62–70.

87. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 31 с.

88. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. – К. : Міленіум, 2003. – 215 с.

89. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Мироненко. – К., 2002. – 260 с.

90. Мірчук П. Нарис історії ОУН 1920-1939 рр. / П. Мірчук. – К. : [б. в.], 2007

91. Міхновський М. Основний закон «Самостійної України» Спілки Народу Українського (Проект, утворений групою членів Української Народної партії) // Міхновський М. Суспільно-політичні твори / М. Міхновський. – К. : Смолоскип, 2015. – 464 с.

92. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера / Н.Н. Моисеев. – Москва: Молодая гвардия, 1990. – 351 с.

93. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.

94. Надолішній П. І. Професійна компетентність політика і урядовця як умова дієвості публічної влади: взаємозв'язок теоретико-світоглядної і практичної складових/ П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ : спецвипуск до 15-річчя ОРІДУ НАДУ при

Президентів України / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2010. – Вип. 3 (43). Т. 1. – С. 62-73.

95. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

96. Надолішній П. І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління / П. І. Надолішній // Кримський юридичний вісник . – Сімферополь, 2010. – Вип. 3 (10), ч. II. – С. 97 – 106.

97. Надолішній П. І. Теорія і практика демократичного врядування: вітчизняна традиція та уроки історії [Текст] / П. І. Надолішній // Реформування публічного управління : теорія, практика, міжнародний досвід : Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жов. 2014. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 3-5.

98. Надолішній П. Конституція Пилипа Орлика та її вплив на визначення політико-правових засад національного державотворення і врядування (історичні паралелі)/ П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – О., 2010. – Вип. 1 (41). – С. 18-22

99. Надолішній П. Понятійно-категоріальний апарат і його значення для теорії та практики державного управління / П. Надолішній // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференцзв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 берез. 2010 р. / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін.]. – К., 2010. – С. 43–48.

100. Надолішній Петро. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти / Петро Надолішній // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електронне наукове видання ; збірник наукових праць – Вип. 8. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/08Nadolishniy.pdf

101. Наші округи виборчі і нові закони виборчі до Ради Державної. – Львів: коштом і заходом Товариства політичного Народної Ради у Львові, 1907. – 52 с.

102. Нехайчук Д. В. Механізми державного регулювання фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку країни: теорія, методологія, практика: монографія / Д. В. Нехайчук. – К.: ТОВ «ДКС Центр», 2015. – С. 21.

103. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісн. держ. служби. – 2003. – № 2. – С. 32 – 36.

104. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К., 1997. – С. 8 – 12.

105. Нижник Н.Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.

106. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 188 с.
107. О Национальной стратегии создания информационного общества: Постановление Правительства Республики Молдова от 09 марта 2005 года № 255 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lexjustice.md/document_rus.php?id=50B7955B:0183B7ED
108. Об утверждении Стратегии реформы центрального публичного управления в Республике Молдова: Постановление Правительства Молдовы от 30 декабря 2005 года № 1402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.iustice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=2>
109. Олійник О. Зміст поняття «вольності» в українській традиції і дослідницькій інтерпретації / О. Олійник // Вісник Національної Академії державного управління. – 2011. – № 3. – С. 47-55.
110. Організаційне забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості органами публічної влади: складові ефективності / Л.Приходченко, І.Ткач // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління : серія «Державне управління». – 3 980). – 2018. – С. 45 – 55
111. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина : вибр. твори / Пилип Орлик. – К.: МАУП, 2006. – 736 с.
112. Особливості застосування моніторингу та оцінювання в стратегічному плануванні / Л.Приходченко // Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід : Зб. матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару 05 червня 2014 року : Херсон. – Видавництво «ЛТ – Офіс», 2014. – С. 49 – 59
113. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
114. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі / В. Панова // Віче. – 2008. – № 13-14. – С. 47-49.
115. Паппі Ф. Геннінг К. Логіка прийняття рішень у системі ЄС / Ф. Паппі, К. Геннінг // Європейська інтеграція; [уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева.]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с. – С. 189-208.
116. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове вид. 2009. №1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf
117. Пахтусова І.В. Оцінка рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / І.В. Пахтусова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2007mart/2_pahtus.htm
118. Паянова Л. В., Стрижакова А. Ю. Тенденції репоналізації в країнах ЄС як фактор модернізації державної регіональної політики України / Л. В. Паянова, А. Ю. Стрижакова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во «Магістр», 2015. – № 1 (44). – С. 342-349.

119. Петрів Р. В. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII- XIX ст.): для фахівців права, студ. і викладачів юрид. факультетів ВУЗів: пер. з нім. та пол. мов / Р. В. Петрів. – Відкритий міжнародн. ун-т розвитку людини «Україна». – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2005. – 84 с.
120. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Пігуль, О. Люта. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.
121. Пірен М. Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) / М. Пірен // Український центр політичного менеджменту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>
122. Плекан Ю. Боротьба за реформу виборчого законодавства до австрійського парламенту та галицького сейму (кінець XIX – початок XX ст.): монографія / Ю. Плекан. – Івано-Франківськ: Видавець Третяк І.Я., 2008. – 204 с.
123. Плекан Ю. Українські депутати австрійського парламенту (XIX – поч. XX ст.) // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія: Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. Вип. 376-377. – Чернівці: Рута, 2008. – С. 131-133.
124. Политико-административное управление : [учебник] / под общ. ред В.С.Комаровского, Л.В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – С. 128–140.
125. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади. Затверджено Наказом Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 р. №189 // <http://www.guds.gov.ua>
126. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Наказ Головного управління державної служби України 30.03.2010 N 84 – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0306-10>
127. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>
128. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. N 235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=235-2010-%EF>
129. Постанови II Великого Збору ОУН. – [Б. м. : б. в.], 1941
130. Правительство одобрило План по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг. [Электронный ресурс] / Правительство Республики Молдова, 2016. – Режим доступа: <http://gov.md/ru/content/pravitelstvo-odobrilo-plan-po-reformirovaniyu-i-modernizacii-publichnyh-uslug-na-2017-2021>

131. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Текст] / М. В. Лациба, А. О. Красносільська, О. Ю. Вінніков [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2011. – С. 98.

132. Приходченко Л., Рачинський А. Зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку / Л. Приходченко, А. Рачинський // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]: Збірник наукових праць. – Вип. 10. – 2012. – Режим доступу <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>– Заголовок з екрана.

133. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

134. Приходченко Л.Л. Механізм забезпечення ефективності державного управління: структурна модель / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (41). – С. 122–126.

135. Приходченко Л.Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2009. – Вип.1 (24). – С. 59 – 66.

136. Приходченко Л.Л. Оцінка ефективності в системі державного управління: сутність та складові / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 37 – 40

137. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2010. – Вип.4 (31). – С. 3 – 13

138. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 105 – 112.

139. Приходченко Л.Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2010. – Вип.3 (30). – С. 3 – 13.

140. Приходченко Л.Л. Управління за результатами: ефективність запровадження в державному секторі. Кримський юридичний вісник. Сімферополь, 2011. Вип. 1 (12), Ч. II. С. 27 34.

141. Приходченко Л.Л. Функціональне обстеження як інструмент ефективного здійснення адміністративної реформи / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (45). – С. 122 – 126

142. Приходченко Л.Л., Лесик О.В. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій / Л. Приходченко,

О.Лесик // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2 (62). – С. 118 – 123.

143. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-viii>

144. Про внутрішнє та зовнішнє становище України. Позачергове послання Президента України Петра Порошенка до Верховної Ради України 27 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>

145. Про державні цільові програми. Закон України від 18 березня 2004 № 1621-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.

146. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157- VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

147. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 №156-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>

148. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>

149. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку / Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50/ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>

150. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1 991 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

151. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Постанова Верховна Рада України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII; Програма від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

152. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

153. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2016 р. № 905-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249552384>

154. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

155. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

156. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/paran9#n9>

157. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017– 2020 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paran6#n6>

158. Публичное управление Республики Молдова будет реформировано [Электронный ресурс] / Правительство Республики Молдова, 2016. – Режим доступа : <http://www.gov.md/ru/content/publichnoe-upravlenie-respubliki-moldova-budet-reformirovano>

159. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

160. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За загл. ред. Приходченко Л.Л. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 134 с.

161. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права [Текст] / А. Пухтецька. – К. : Юридична думка, 2010. – 123 с.

162. Рекомендація 102 (2001) Щодо місцевої і регіональної демократії в Україні Конгресу місцевих і регіональних влад Європи // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні. – К., 2002. – С. 131-139.

163. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

164. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук та ін. – Київ : НІСД, 2012. – 96 с.

165. Розвиток громадянського суспільства в Україні [Текст] : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – С. 51.

166. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти : монографія / кол.авт. : Горник В.Г., Кравченко С.О., Бакуменко В.Д. та ін. ; за ред. Горника В.Д., Кравченко С.О. – К. : УкрСІЧ, 2018. – 354 с.

167. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
168. Романова В. Світовий порядок і глобальне управління / В. Романова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2011. – Вип. 98 (Част. I). – С. 52-54.
169. Рудік О.М. Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС EU Policymaking and Decision-making: Навч. посібник / За загальною ред. М.Бойцуна, О.Рудіка, Я.Мудрого. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 276 с.
170. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.Рудніцька, О.Сидорчук, О.Стельмах ; за наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
171. Санченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління / Санченко А. Є. // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 203-211.
172. Світлична А.В., Джос Д.С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9 (23) : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/186/186/>
173. Сидорук Т. В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства: монографія / Т. В. Сидорук ; Нац. ун-т «Острозька акад». – Львів : ПАІС, 2012. – 441 с.
174. Ситник О. М. Формування та еволюція ідеологічних концепцій національно-державницького спрямування в Україні (від початку ХІХ ст. – до 1939 р.): монографія / О. М. Ситник. – Донецьк: «Нуолідж», 2009. – 549 с.
175. Сіцінський А. С. Державне управління в особливих умовах діяльності / А. С. Сіцінський // Університетські наукові записки. – 2008. – № 2. – С. 241-244. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2008_2_45.
176. Смирнов Э. А. Управленческие технологии как объект функционального аудита / Э. А. Смирнов // Менеджмент в России и за рубежом. – Москва, 1998. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/10.shtml>
177. Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой стороны: Соглашение от 27 июня 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.md/europa/sites/default/files/- .pdf>
178. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2014. – Вип. 1. – С. 18-25. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5
179. Стратегия реформы публичного управления на 2016-2020 годы: Постановление Правительства Республики Молдова от 25 июля 2016 года №

- 911 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: lex.justice.md/UserFiles/File/2016/mo256-264ru/strategia_911.docx
180. Субтельний О. Україна : історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1994. – 736 с.
181. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – С. 3–75. [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://www.refer.at.ua/Book/Surmin_TSSA.PDF
182. Теорія та історія державного управління : конспект лекцій. Модуль I і II / Укладачі А.Л. Помаза-Пономаренко, О.І. Крюков. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 40 с
183. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, В. Б. Мельтюхова, Н. М. Миронова, В. В. Нікітін ; за заг. ред. : Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова. -К.: Професіонал, 2008. – 285 с.
184. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. – ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
185. Терещенко Г. В. Інноваційний фактор в контексті моделей розвитку регіонів / Г. В. Терещенко // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. – С. 45-48.
186. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса / Ю. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
187. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія /авт. кол. :В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2010. – 220 с.
188. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820
189. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
190. Указ Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 6 квітня 2011 року № 370/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=370%2F2011>.
191. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 11–15; <http://www.rada.kiev.ua>
192. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року N 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>.
193. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – 575 с.

194. Управління сталим регіональним розвитком на засадах демократичного врядування: теорія та практика: монографія / за заг. ред. М. М. Іжі. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 25 – 39
195. Уряди України у ХХ ст. / Кабінет Міністрів України ; Національна академія Наук України ; [кол. авторів ; ред. рада (голова А. К. Кінах) ; відп. ред.. В. М. Литвин]. – К.: Наукова Думка, 2001. – 608 с.
196. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 292 с.
197. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Феорчак // Демократичне врядування : науковий вісник. – Вип. 1. – 2008. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html> – Назва з екрану.
198. Фесенко М.В. Глобальне управління міжнародною системою в контексті трансформації інституту національних держав // Дослідження світової політики. Збірник наукових праць. Випуск 41, Київ, 2007. – С.115.
199. Фомін Ю.В. Особливості формування європейського адміністративного простору / Ю.В. Фомін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1059–1064 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11fjvear.pdf>
200. Фрэнсис Фукуяма. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой, Е. Г. Рудневой, М. А. Султановой, Е. Н. Фединой, Н. А. Цыркун ; под общ. ред. О. Э. Колесникова. – М.: АСТ ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
201. Ходаковський В. Ф. Філософія українського державотворення (політологічний аналіз новітньої історії) : навч. посіб. / В. Ф. Ходаковський ; АПН України ; Ін-т вищої освіти. – Херсон, 2007. – 545 с.
202. Цілі розвитку тисячоліття. Україна 2013 : Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України / ПРООН. – К. – 2013. – 178 с.
203. Чорний Д. М. Законодавча та виконавча влада в Конституції УНР: проблеми оцінки документа / Д. М. Чорний // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. –2010. – № 906. – С. 123-129.
204. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. – М.: Экономика, 2003. – С. 55-76
205. Шевчук Б.М. Реформа управління в Європейському Союзі: основні напрямки, принципи, інструменти / Б. М. Шевчук. // Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 11. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_16.
206. Шевчук В. Національна ідея в Україні, зокрема національно-визвольна, та її подвижники: Історичний нарис /Валерій Шевчук. – К. : МАУП, 2007. – 272 с.
207. Шрёдер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування. Матеріали до семінару (Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr.26, 53721 Siegburg), К. – 2008. – 57 с.

208. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» ; Режим доступу – <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077> – Заголовок з екрану

209. Яхтенфукс М. Урядування та створення інститутів / М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох // Європейська інтеграція; [уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 9-32.

210. Binder H. Galizien in Wien: Parteien, Wahlen, Fraktionen und Abgeordnete im Übergang zur Massenpolitik / Harald Binder. – Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005. – 741 s.

211. Buschor, Ernst; Dumont du Voitel, Roland [Hrsg.]: (1996) New public management: internationale Erfahrungen und Beiträge, Heidelberg: Verl.Ddv.

212. Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html>.

213. Constitution de la France du 4 octobre 1958 – Version consolidée au 01 décembre 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.

214. Corruption index 2010 from Transparency International: find out how each country compares : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/oct/26/corruption-index-2010-transparency-international>

215. Corruption Perceptions Index 2016 [Electronic resource] / Transparency International. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. – Назва з екрану.

216. Corruption Perceptions Index 2017 Access mode: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

217. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) N 1260 / 1999.- In: Cohesion policy 2007-2013: Commentaries and official texts. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

218. Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.

219. Diererichs Olivier, Luben Ivan. La déconcentration. – Paris : Presses Universitaires de France., 1995. – 127 p.

220. Donald F. Kettl. The global public management revolution. A Report on the Transformation of Governance. – Washington: Brookings Institution Press, 2000/. – VII. – 22 p.

221. Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski / pod red. Piotra Kalki. – Poznań : Instytut Zachodni, 2007.
222. Drechsler Wolfgang. Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic. / Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western, and Islamic. Society and Economy. 2013. vol. 35, no. 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : technologygovernance.eu/.../20130501125015.
223. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. And Tinkler, J. Digital era governance: IT corporations, the state and e-government., Oxford University Press: Oxford, 2006 301 pp.
224. European Governance. A White Paper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf
225. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov- 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eupan.org>.
226. Evaluation of the Implementation Performances (2011), Central Public Administration Reform in the Republic of Moldova, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.soros.md/en/publication/2011-06-16>
227. Factor Five: Transforming the Global Economy Through 80% Improvements in Resource Productivity: A Report to the Club of Rome. Edited by Ernst von Weizsacker, Karlson Hargroves, Michael H. Smith, Cheril Desha, Peter Stasinopoulos. – London: Earthscan, 2010. – 428 p.
228. Freedom in the World 2018. Georgia. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/Georgia>
229. Georgia National Action Plan 2016-2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-national-action-plan-2016-2018>
230. Georgia. Democratic governance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/democratic-governance.html>
231. Hood C. A Public Management for all Seasons? Public Administration 1/1991, p.3 – 19.
232. Joined-up governance for fundamental rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fra.europa.eu/en/joinedup/about/about-joined-up-governance>
233. Kettl, D., The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington 2000, p.1 – 46.
234. Khrebtiv, I. (2018). Децентралізація у Франції: досвід для України// Аспекти публічного управління, 6(9), 32-42. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://doi.org/10.15421/15185>
235. Kodeks prawa politycznego, czyli Austriackie Ustawy Konstytucyjne 1848-1903 / systematycznie zestawil, przelozyl i opracowal Stanislaw Starzynski. – we Lwowie: Nakladem K.S. Jakubowskiego, 1903. – 1069 s.
236. Koncepcje reformy verejne spravy. – Praha, 1999. – 56 s.
237. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – No 78.

238. Kuhlmann Sabine: Decentralisation in France: Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11. (2011.), br. 2., str. 311–336.

239. Laurence E, Lynn, Jr. What Is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Volume I, Number 2, Winter 2008/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nispa.org/journal.php?sid=569>.

240. Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing: A Report to the Club of Rome. Edited by Ernst von Weizsacker, Oran R. Young, Matthias Finger. – London: Earthscan, 2005. – 414 p.

241. Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des regions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>).

242. Luciana Cingolani. The State of State Capacity: a review of concept, evidence and measures// UNU-MERIT Working Paper Series. October 10, 2013

243. Mabileau Albert. Le système local en France. – Paris : Montchrestien, 1994. – 153 p.

244. Monitoring (2018), Implementation of the public administration reform and resource distribution, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.transparency.md/2018/07/18/press-release-monitoring-the-implementation-of-the-public-administration-reform-and-resource-distribution/>

245. Osborne, D and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading, Mass., Adison Wesley. 1992. 427 p.

246. Peters B.G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions [Змінююча природа державного управління: від простих відповідей до складних питань] // VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVIMAS. – 2003. – Nr. 5 – p.7 – 20 – P.10 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.mruni.eu/upload/iblock/cfc/1_b.g.peters.pdf

247. Pollitt C. and Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. – Oxford: Oxford University Press, 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf)

248. Public administration reform strategy 2016-2020, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategie_actualizata_par_strategy_2016-2020_30jun16.pdf

249. Resolution General Assembly (2015), Agenda 2030, adopted on September 25, 2015, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

250. Special Report (2015) № 21/2015, Review of the risks related to a results-oriented approach for EU development and cooperation action, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=34793>

251. Special Report (2016) № 13/2016, EU assistance for strengthening the public administration in Moldova, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_13/SR_MOLDOVA_EN.pdf
252. Support to the Anti-corruption strategy of Georgia (GEPAC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/gepac>
253. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index [Electronic resource]. / Economist Intelligence Unit. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex>. – Назва з екрану.
254. The Global Competitiveness Report 2015-2016 [Electronic resource]. / World Economic Forum. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GlobalCompetitivenessReport2015-2016.pdf>. – Назва з екрану.
255. Tomasz Grzegorz Grosse. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004
256. Transparency International Annual Report 2010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://issuu.com/transparencyminternational/docs/annual_report_2010?mode=window&printButtonEnabled=false&shareButtonEnabled=false&searchButtonEnabled=false&backgroundColor=%23222222
257. Transparency international. Corruption index . [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.transparency.org/country/UKR>
258. UNDP. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005 / Department of Economic and Social Affairs. – United Nations New York, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport_hr.asp.
259. Ustavni zakon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoreni vyssich uzemnich samospravných celku a o zmene ustavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky // Sbírka zákonů. – с. 347/1997. – 7018 s.
260. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – No 91.
261. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – No 16. – Poz. 95.
262. What is Government's Action Plan for the next 4 years? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agenda.ge/en/article/2016/101>
263. Woodrow Wilson. The Study of Administration / Woodrow Wilson // Political Science Quarterly – 1887 – Vol. 2, No. 2 – P. 197-222. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jstor.org/stable/2139277>

Навчальне видання

Приходченко Людмила Леонідівна
доктор наук з державного управління, професор

Лесик Олена Василівна
кандидат наук з державного управління

Панченко Ганна Олександрівна
кандидат наук з державного управління

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ,
БАГАТОРІВНЕВЕ ВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРАКТИКА**

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 27.08.2019.
Формат 60x84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 35,3.
Тираж 300 прим. Зам. № 84/08.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua