

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ СЕМЕНА КУЗНЕЦЯ**

*Ястремська О. М.*  
*Мажник Л. О.*

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Навчальний посібник**

**Харків. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015**

УДК 351(075)  
ББК 67.301я7  
Я 85

Рецензенти: докт. екон. наук, професор, завідувач кафедри менеджменту персоналу та адміністрування Національного університету "Львівська політехніка" *Захарчин Г. М.*; докт. наук з державного управління, професор кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *Коротич О. Б.*; докт. екон. наук, професор кафедри державного і муніципального управління Тернопільського національного економічного університету *Монастирський Г. Л.*

**Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця.**  
Протокол № 9 від 30.03.2015 р.

**Ястремська О. М.**

Я 85 Публічне адміністрування : навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с. (Укр. мов.)  
ISBN 978-966-676-577-5

Розглянуто публічне адміністрування як системне явище в суспільстві, організацію публічного адміністрування, особливості публічного адміністрування в соціальній та економічній сферах. Проаналізовано специфіку публічної сфери, особливу увагу приділено громадянському суспільству та цілям, що в ньому формуються. Детально розглянуто цінності та "дерево цілей" публічного адміністрування, систематизовано інформацію стосовно антикорупційної діяльності, бюрократії, відповідальності в публічному адмініструванні.

Рекомендовано для магістрів спеціальності 8.03060101 "Менеджмент організацій і адміністрування", громадських діячів, вчених-економістів, викладачів, аспірантів і студентів вищих навчальних закладів, а також для всіх, хто цікавиться проблематикою організації та функціонування публічних органів в Україні.

**УДК 351(075)**  
**ББК 67.301я7**

ISBN 978-966-676-577-5

© Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, 2015  
© Ястремська О. М., Мажник Л. О., 2015

## ПЕРЕДМОВА

*Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.  
Ст. 5 Конституції України*

На сьогодні в Україні склалася сприятлива ситуація для проведення глибоких реформ, оскільки в суспільстві існує нагальне питання вирішення багатьох проблемних ситуацій. Зазначимо, що плануючи і впроваджуючи світоглядні зміни, які відбуваються не так швидко, як політичні та організаційні, необхідно весь час звіряти їх з основною метою – побудовою партнерських відносин між публічною адміністрацією і громадянином. Залучення інститутів громадянського суспільства до прийняття державних рішень, створення умов для його формування і зміцнення має стати головним пріоритетним напрямом розвитку партнерських відносин між владою і суспільством.

**Метою** вивчення публічного адміністрування є оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетентностей, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, у тому числі для органів державної влади і місцевого самоврядування. Сучасний кваліфікований спеціаліст має бути здатним виконувати складні завдання сьогодення.

За результатами вивчення дисципліни студенти **повинні знати**: предметну сферу і методологічну основу публічного адміністрування; перспективні наукові напрями розвитку публічного адміністрування; технології та процедури формування цілей публічного адміністрування; закони, принципи та механізми публічного адміністрування; засади, механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування; основні засади публічного адміністрування в соціальній та економічній сферах; особливості публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях; особливості відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за правопорушення у цій сфері.

У процесі вивчення навчальної дисципліни у студентів повинні бути сформовані **вміння**:

формувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта публічного адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських

рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально-економічного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників;

визначати технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього суб'єкта;

виробляти процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості;

уживати заходи із впровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єкта публічної сфери, його структурного підрозділу, оптимізації його функціональної та організаційної структури, виходячи зі змісту сучасних управлінських технологій;

застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування в умовах соціально-економічних змін.

**Основними навичками** студентів є такі: усвідомлення сутності публічного адміністрування як системного явища в суспільстві;

здатність до аналізу співвідношення управління та адміністрування, усвідомлення методологічної основи публічного адміністрування;

організації публічного адміністрування з урахуванням суспільних цінностей на основі законодавчої бази.

**Автономність** студентів після вивчення дисципліни полягає у здатності: самостійно приймати рішення щодо особливостей застосування методів та інструментів публічного адміністрування;

самостійно обирати процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості;

формування та коригування нормативної документації тощо.

**Комунікативність** полягає у здатності студентів, за рахунок налагодження комунікативного зв'язку і вмілого пошуку та отримання інформації, формувати ефективні дії в умовах соціально-економічних змін. Як наслідок, студенти після вивчення дисципліни мають набути означених компетентностей.

Під впливом чинників зовнішнього середовища та у зв'язку з існуванням внутрішніх суперечностей певні питання посібника знаходяться на стадії розвитку та змістовно можуть змінюватись з плином часу.

# Розділ 1

## Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві

### Тема 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування

1.1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція.

1.2. Предметна сфера публічного адміністрування. Методологічна основа. Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна.

1.3. Співвідношення управління та адміністрування.

**Публічне адміністрування** [21, с. 77–78] – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів.

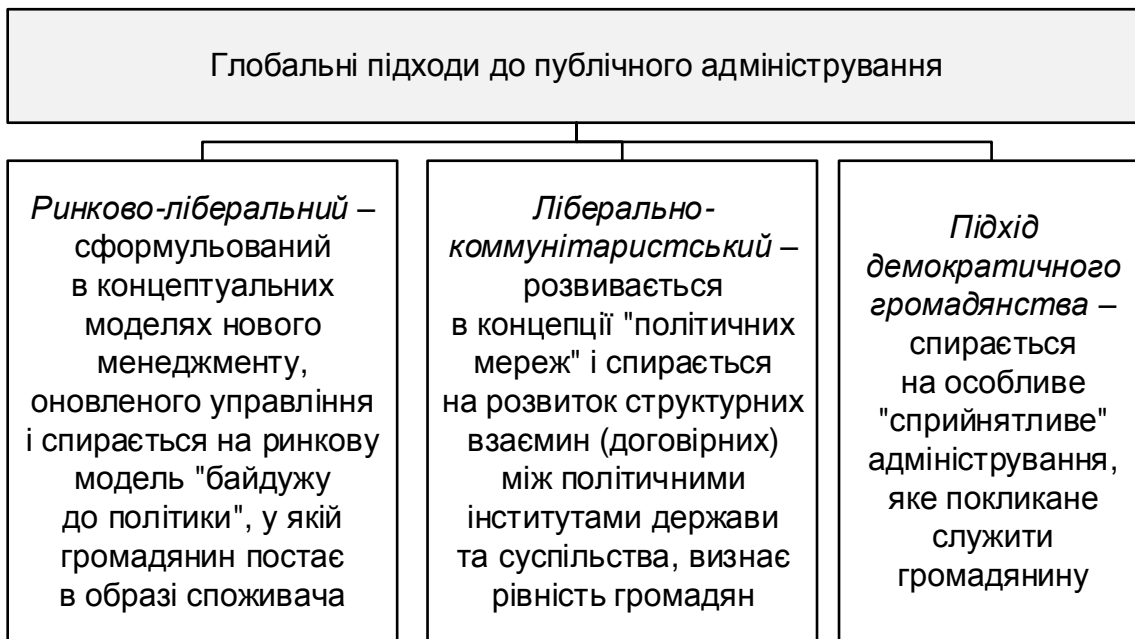
Поняття "публічне адміністрування" в останні роки набуло широкого розповсюдження та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління.

**Цікаво знати.** Вперше поняття "публічне адміністрування" і "публічне управління" в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою "Вивчення адміністрації" ("The Study of Administration"), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток.

У цій роботі Вудро Вільсон писав: "Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами".

Публічне адміністрування це багатопланове визначення.

**Публічне адміністрування** охоплює безліч інститутів сучасного суспільства та знаходиться в призмі **трьох глобальних підходів** (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Глобальні підходи до публічного адміністрування**

У межах кожного підходу формується сфера міждисциплінарної взаємодії. Зростає значення публічного адміністрування, що покликане забезпечити соціальний добробут і підвищити ефективність державного управління.

Прийнято вважати, що еволюція підходів до розуміння публічного адміністрування починається з ХІ ст., коли з'являється самостійне поняття "публічний службовець" [40]. Основні історичні етапи становлення та розвитку поняття "публічне адміністрування" подано у додатку А [узагальнено – 40].

У процесі еволюціонування публічного адміністрування сформувалось три основні моделі [6, с. 6–13]: "Old Public Management" – класична бюрократична форма організації за М. Вебером, "New Public Management" – сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки (походить від теорії суспільного вибору (Public Choice) і менеджералізму) та "Good Governance" – найвищий розвиток соціально-економічної системи характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах.

На сьогодні публічне адміністрування в Україні перебуває на етапі активного становлення та розвитку, що пов'язано із соціально-політичним становищем в країні, зміною законодавчих нормативно-правових актів.

**Предметом** публічного адміністрування виступає процес досягнення національних інтересів та цілей за рахунок організації діяльності суб'єктів публічної сфери, зокрема органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а також органів місцевого самоврядування.

**Предметна сфера публічного адміністрування** обумовлена функціонально-організаційним аналізом держави та суб'єктів публічної сфери, діяльність їх органів влади як адміністративно-правових структур управління суспільством, а також створених відповідних соціальних і політико-правових відносин.

Науковий фундамент публічного адміністрування формують такі основні поняття: держава, органи влади, публічні організації, суб'єкт господарювання, суспільство, громадські об'єднання, громадянин, взаємодія, політика, управління, адміністрування. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою **соціально-економічною та політико-правовою**.

Розвиток соціально-гуманітарних наук, їх диференціація суттєво вплинули на становлення та розвиток публічного адміністрування як наукової дисципліни, зіграло особливу роль виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії публічного адміністрування виникли на перетині саме цих наукових дисциплін.

На сучасному етапі розвитку науки управління державою, перш за все, оформляються дві взаємозалежні дисципліни:

**вивчення публічної адміністрації** (public administration), тобто сукупності органів публічного управління, норм, що регулюють їх діяльність, та практики її здійснення;

**вивчення публічних політик або публічного управління** (public policy), тобто управлінських процесів від моменту виникнення проблеми до отримання результату управлінського впливу.

Спочатку обидві дисципліни носять переважно прикладний (а значить, обмежений національним досвідом) характер, лише пізніше обростаючи – за потребою – солідним шаром теоретичних досліджень. Серед провідних дисциплін публічно-управлінського циклу з'являються такі як теорія (державних) організацій, теорія прийняття рішень, спеціальні дисципліни, пов'язані з управлінською діяльністю в окремих сферах і т. д.

Розглядаючи співвідношення управління і адміністрування слід зазначити, що їх у публічному адмініструванні потрібно розглядати у органічній єдності (табл. 1.1 [3, с. 10]).

**Співвідношення визначень "управління" і "адміністрування"**

Поняття	Широке розуміння	Вузьке розуміння
Управління	Системи типів відносин і явищ, управління в неживій, живій природі та суспільстві	Технологія організації об'єкта управління задля досягнення мети, визначеної суб'єктом управління
Адміністрування	Адміністративно-державне управління: теорія та практика соціально-політичного менеджменту, політика управління суспільно-економічним життям у чітко структурованому вигляді	Розробка концепцій і вироблення стратегічних цілей, які відповідають певній організаційній політиці

Науковці продовжують сперечатись яке із понять ширше, проте зазвичай до ширшої категорії відносять управління, а адміністрування у публічному адмініструванні розглядають як функціональну ланку.

Розглядаючи управління і адміністрування у контексті категорії "публічність" виокремлюють мовну специфіку, коли Public administration перекладають як державне управління, ототожнюючи ці поняття, що відповідає *європейському підходу* до визначення. У той час як у США розрізняли поняття державного і публічного управління, інколи виділяючи в окрему категорію "публічне адміністрування", що відповідає *американському підходу*.

Встановлюючи співвідношення базових понять дисципліни [26] відповідно до аналізу їх сутності варто зазначити, що категорія "публічне" ширше за "державне", разом з тим як поняття "адміністрування" значно вужче ніж "управління". Співвідношення публічного управління та адміністрування подано на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Співвідношення публічного управління і адміністрування



## Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Католицька церква як засновник формальних адміністративних структур.
2. Дослідження теорії публічного адміністрування в роботах значних мислителів нового часу (Джон Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо, А. Сміт, А. Фергюсон та ін.).

## Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що становить публічне адміністрування?
2. У чому полягає предметна сфера публічного адміністрування?
3. Наведіть приклади співвідношення управління та адміністрування.
4. Поясніть, з якими дисциплінами та в межах яких наукових напрямів має розвиватись публічне адміністрування.
5. Яка, на вашу думку, має бути методологічна основа публічного адміністрування?

## Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** Дати визначення понять "публічне адміністрування", "публічне управління", "державне управління" та "державне регулювання", зробивши посилання на інформаційне джерело, та охарактеризувати зміст цих понять. Вказати їх особливості за критеріями у порівняльній табл. 1.2.

Таблиця 1.2

## Особливості поняття "публічне адміністрування"

Критерії	Ознаки за поняттями			
	публічне адміністрування	публічне управління	державне управління	державне регулювання
1.				
2.				
3.				

Зробіть висновок щодо значення публічного адміністрування та його ролі у наукових дослідженнях. Поясніть, що спільного та відмінного у зазначених поняттях.

## Додаткові завдання

**Завдання 1.** На основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел розкрити поняття публічного адміністрування. Встановити основні чинники, що вплинули на його появу у різних країнах.

Визначити чи має відрізнятись управління у публічній та приватній сферах діяльності.

*Перший міф науки управління полягає у тому, що вона існує. А. Блох (Закон Хеллера)*

## Тема 2. Основні теорії управління суспільством

2.1. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.

2.2. Основні теорії та школи управління суспільством і країною другої половини ХХ століття. Японський варіант людських стосунків. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи.

2.3. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. Концепція раціонального вибору та "новий менеджеризм".

Джерела ідей управління суспільством і країною сягають часів Платона, Сократа та ін. Так, Аристотель вважав, що держава підпорядковує усе громадське життя. Фома Аквінський вважав, що владі потрібно підкорюватись, оскільки вона встановлена Богом та несе людям добро, він відстоював ідеї теократичного устрою держави.

Цікаво знати. Суспільство – це впорядкований спосіб співіснування великих сукупностей людей. Щоб зрозуміти, як функціонує і розвивається суспільство, необхідно знати його будову в цілому, тобто його структуру.

Зазвичай, виділяють три основних сектори у структурі суспільства:

1. Публічний сектор – включає державні установи та установи місцевого самоврядування;
2. Приватний сектор – охоплює приватні підприємства;
3. Некомерційний сектор – передбачає охоплення організацій та об'єднання громадян, які не задіяні у перших двох секторах.

У XVII ст. Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Джон Локк, Бенедикт Спіноза та ін. обґрунтовують теорії суспільної угоди та природного права, державне та суспільне управління набувають раціонального пояснення. Томас Гоббс обґрунтовує необхідність саме наукового управління на державному рівні та у суспільстві, відстоюється рівність людей перед законом, справедливість відзначається як критерій ефективності управління суспільством. Набуває розвитку новоєвропейський етап державного управління, коли відбувається становлення розвитку правової держави з одночасним розмежуванням політики та економіки. Перші спроби наукового обґрунтування державного управління здійснили камералісти Німеччини і Австрії.

Набувають розповсюдження теоретичні розробки адміністративно-державного управління В. Вільсона (1887 р.), який відзначав способи поліпшення діяльності уряду з метою зменшення трудомісткості та упорядкування його організації, спільно із Ф. Гуднау намагався розробити

наприкінці XIX – початку XX ст. дієву модель бюрократії для демократичного суспільства, проте відомою стає модель "ідеальної бюрократії" (бюрократичної організації) М. Вебера.

Короткий історичний огляд формування та розвитку теорій управління суспільством і країною див. у додатку А. Зазначимо, що на увагу заслуговують певні наукові школи [42], які незалежно одна від одної, сформувались у різних країнах, зокрема такі: класична школа, школа людських стосунків, школа "суспільного вибору", школа "соціології організацій" та когнітивний підхід до державного управління (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Наукові теорії та школи публічного управління XX ст.**

Назва	Представники	Характеристика
1	2	3
Класична школа	А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Дж. Муні, Т. Вулзи	Напрямок в теорії адміністративно-державного управління, представники якого концентрували увагу на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління
Школа людських стосунків	М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі	Напрямок в теорії адміністративно-державного управління. Представники здійснювали аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в низці експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення психологічного клімату та посилення мотивації. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його в площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підґрунтя права. Особливістю є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших вжив термін "державне управління" Александр Франсуа Вів'єн, він протиставив науку державного управління адміністративному праву, виділив її з останнього, що стало новим підходом на той час. За німецького підходу завдання і функції державного управління також впливають із правових норм. Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім країнам, однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і різниться між собою

1	2	3
Школа "суспільного вибору" (Public Choice) (англійська)	Г. Таллок, Е. Даунс, В. Нісканен та ін.	Створена під сильним впливом мікроекономічних підходів. Так поняття "суспільного вибору" пояснюється тим, що кожен індивід прагне з мінімальними витратами придбати максимально якісний товар, тому те яку політику, програму, партію обирає більшість незалежних один від одного індивідів, і є результатом "суспільного вибору". Прагнули обмежити вплив бюрократії на політику шляхом підвищення конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим досягти посилення позицій громадян (і політики)
Школа "соціології організацій" (sociologie des organisations) (французька)	М. Крозьє, Ж.-К. Теніг, Е. Фрідбер та ін.	Базується на уявленні про державне управління як про взаємодію конкуруючих груп, кожна з яких прагне отримати, зазвичай за рахунок інших, додаткові ресурси (владу, бюджетні кошти, незалежність від вищих органів і т.ін.). З цією метою кожна група (місцеві еліти, вищі державні чиновники, службовці низових ланок, працівники галузевих міністерств і т.д.) реалізує певні стратегії. Стратегії можуть повторюватися, взаємодіяти і, таким чином, формувати особливі "системи дії", тобто сутність державного управління. Аналіз цих систем дозволяє не тільки зрозуміти, як реально функціонує державне управління, але і модернізувати його з урахуванням колективних мотивацій і структурних характеристик певних груп і організацій
"Когнітивний підхід" (французька)	Б. Жобер, П. Мюллер	Основний зміст державного управління визначається системами уявлень різних учасників процесу. Яка політика буде проводитися державою, як вона буде здійснюватися, – все це залежить від того, як ініціатори та виконавці уявляють собі пов'язані з нею проблеми. Отже, головним завданням є вивчення структури уявлень, їх формування та зміну. Представники напряду вводять такі поняття як "управлінські парадигми", "системи переконань", "референціали", покликані структурувати вивчення уявлень, сприяти складанню "ментальних карт" державного управління

Також окремо розглядають особливий підхід у публічному управлінні до інститутів та їх ролі в державному управлінні, що носить назву – "**інституціоналізм**" та "**неоінституціоналізм**". У межах цього підходу трактують сутність інституту по-різному, проте умовно розглядають його з трьох сторін, виокремлюючи такі види: *соціальні інститути* (соціальний

аспект); *органи управління та їх повноваження* (організаційний аспект) та *правові інститути* (юридичний аспект). Кількість різних підходів, концепцій та дослідницьких схем, пов'язаних з публічним управлінням достатньо велика, проте подані теорії та школи можна віднести до найбільш відомих і впливових.

*Японський варіант* використання теорії *людських стосунків* пов'язаний із колективістським методом, який полягає у такому: формуванням у працівників почуття "єдиної родини", нерозривного зв'язку з трудовим колективом. Гармонічність відносин між працівниками, керівництва з підлеглими, акцент уваги на покращення стосунків у колективі, постійна підтримка колективного духу. Пропагують ідею оптимізації управлінських та політичних рішень з використанням спеціальних технічних прийомів, використовуючи особливі практичні навички управлінців.

Отже, науковці виділяють такі **основні підходи до розуміння публічного адміністрування**: структурно-функціональний, системний, психологічний, соціально-інженерний, гуманітарний. На сьогодні, оскільки єдиної думки між науковцями та практиками не сформовано щодо поняття "публічне адміністрування", існує певна кількість **методологічних підходів**, проте **основними** лишаються **два** – соціально-інженерний та гуманітарний (Додаток Б).

Останнім часом у економічній теорії публічного управління – "**неокласичній економіці**" ("**економічному раціоналізмі**") – домінує така теорія [20, с. 17], що визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектора, це сприяє можливості використання економічних методів та інструментів у публічній сфері. Набувають широкого розповсюдження ідеї "пост бюрократичної організації", яка передбачає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від "логіки установи" до "логіки обслуговування", до розвитку "нового державного менеджменту". Концепція отримує назву "**новий менеджеризм**", розвивається "державне підприємництво".

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Японський варіант людських стосунків: "за" і "проти" використання в Україні, потреба в адаптації.
2. Єднання політики, адміністрування і економіки: переваги та недоліки.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Охарактеризуйте основні теорії та школи управління суспільством.

2. Поясніть сутність концепції раціонального вибору.
3. У чому полягає особливість концепції "новий менеджери́зм"?
4. Охарактеризуйте соціально-інженерний та гуманітарний підходи.
5. Поясніть сутність публічного адміністрування в контексті неокласичної теорії.

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** "Соціально-інженерний та гуманітарний підходи до публічного адміністрування".

На основі аналізу даних про підходи до публічного адміністрування виділити переваги та недоліки сучасних методологічних підходів до публічного адміністрування. Надати обґрунтовану відповідь: прихильником якого підходу ви є?

Чи потрібно на сучасному етапі розвитку для України здійснювати розвиток публічного адміністрування?

Обґрунтувати власну думку із наведенням прикладів.

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** У сучасних концепціях розвитку міст-мегаполісів чітко простежуються різні наукові школи ХХ ст., які адаптовані до сучасних умов або цілком переносяться на теорії-моделі по відношенню до нинішніх ситуацій. Коротко охарактеризувати, проаналізувати і визначити, які серед таких концептуальних підходів є найбільш розповсюдженими, пояснити чому:

взаємини людей у процесі їх спільної праці (20-ті рр. ХХ ст.);

повна перебудова системи управління, проведення в державному управлінні перерозподілу функцій між державою і бізнесом за рахунок координуючої ролі держави (30-ті рр. ХХ ст.);

нерозділена політика і управління, оскільки політичні процеси виникають в рамках державного управління, а політика є важливою складовою частиною предмета науки управління (50-ті рр. ХХ ст.);

системний аналіз як науковий метод вивчення і удосконалення складних систем, менеджмент як інструмент для більш широкого залучення виконавців у процес управління, диференційованість системи управління (управління, застосовне для однієї системи, не застосовне для іншої, навіть якщо остання менше за масштабом) (60-і рр. ХХ ст.);

характеристика державного управління в контексті теорії систем управління; вироблення розуміння механізмів державного керівництва;

розгляд адміністративного управління в контексті адміністративного права; розуміння управління як: суспільних відносин в контексті управлінських функцій; сукупність економічного, соціального та організаційного аспектів, що сприяє цілісності управління; міжособистісні відносини і процеси функціонування кооперованої соціальної системи; соціотехнічні системи, з точки зору прийняття рішень; процес обміну інформацією з позицій математичних методів "наукового управління"; операційна система (70-ті рр. ХХ ст.);

політизація державного управління та його впливу на соціальне управління; єдність економічного та адміністративного управління; ефективна координація діяльності органів управління для досягнення цілей функціонування та розвитку регіонів, територій, країн і т. ін.; опис управління як: практичної діяльності, яка орієнтована на результати, планування, організацію, мотивацію, керівництво і контроль; використання знань в практиці для досягнення бажаних результатів (80-ті рр. ХХ ст.);

визначення управління факторами соціально-економічного середовища, функціями, які повністю відмінні від політичної діяльності, в якій обмежуються повноваження політичних діячів по відношенню до компетенцій менеджерів (90-ті рр. ХХ ст.);

партисипативний менеджмент, партисипативне управління, корпоративне управління, залучення громадськості, адміністративно-державного управління, адміністративно-територіального управління, публічного управління, яке дає керівному органу публічну владу; менеджмент в публічному управлінні для підвищення організованості, ефективності діяльності, її впорядкованості; регіонально-адміністративний менеджмент, який співвідноситься з категорією "регіональне управління" і розуміється як управління певними адміністративно-територіальними одиницями (з 2000 р. ХХІ ст.).

**Завдання 2.** Навести у табл. 2.2 перелік основних теорій та шкіл управління суспільством у хронологічній послідовності їх виникнення та становлення.

Таблиця 2.2

### Хронологія основних теорій та шкіл управління суспільством

Назва	Період становлення та розвитку	Характеристика та особливості	Приклад
1.			
2.			
3.			

*Справжній тиран починає завжди з того, що поневолює суспільну думку. Чезаре Беккарія*

### Тема 3. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер

3.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології. Співвідношення економіки та політичної економії.

3.2. Особливості поведінки людей у економічній та політичній сферах. Соціальна сфера: публічне адміністрування та людина; публічне адміністрування та колектив; публічне адміністрування та суспільство.

3.3. Дія ринкових принципів у політичній сфері. Публічна сфера і публічна політика.

Публічна сфера становить інтегровану структуру, що поєднує в собі три основні складові, а саме: соціальну, економічну та політичну. Тому доцільно розглянути вплив відповідних наукових дисциплін на публічне адміністрування та їх органічне поєднання.

Публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи, тому провідне місце займає **соціальний аспект**. Аналіз методології управління суспільством слід розпочинати з класичного етапу розвитку соціології, який відзначено XIX – початком XX ст. Розквітає соціологія одночасно із зародженням капіталізму в Європі. Так в англійській та французькій практичній соціології набули розповсюдження напрями, що позначені у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

#### Напрями англійської та французької практичної соціології

Назва	Представники	Характеристика
1	2	3
Політична арифметика	В. Петті, Дж. Граунт	Найпростіше кількісне дослідження суспільних явищ
Соціальна фізика	А. Кетле	Емпіричні кількісні дослідження фізичних характеристик людини і встановлення статистичних закономірностей суспільних явищ з застосуванням складних математичних процедур (розумілась як теоретична дисципліна)
Моральна статистика	А. Геррі, Дж. Кей-Шаттлуорт	Збір і аналіз кількісних даних щодо моральних й інтелектуальних характеристик різних станів населення з метою розробки рішень в галузі соціальної політики і соціального управління
Соціальна гігієна	Е. Чедвік, Л. Віллерме,	Емпіричний опис санітарних умов праці й побуту міських промислових робітників, класифікація соціальних показників здоров'я населення на підставі опитувань, інтерв'ю



1	2	3
	А. Паран-Дюшатле	й спостережень з метою вироблення практичних рекомендацій для проведення добродійних соціальних реформ
Соціографія	школа Ле Пле (сюди можна також віднести й Б. та С. Вебба і Ф. Енгельса)	Монографічний опис територіальних чи професійних спільнот (необов'язково з використанням кількісних методів обробки даних) з опорою на статистику й спостереження, результати яких зазвичай використовуються для аналізу динамічного (історичного) стану об'єкту в різний час

Як відомо, публічне адміністрування визначається як наука соціально-економічної та політико-юридичної сфер. *Публічне адміністрування* становить **багатоаспектне** широке поняття, уособлює в собі перелік складових та становить різноманітний комплексний об'єкт, який вивчається багатьма **науковими дисциплінами**: теорією управління суспільством, теорією держави і права, адміністративного права, політологією, соціологією, соціологією управління, конфліктологією тощо. *Наприклад*, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи.

Цікаво знати. Парадокси української економіки полягають у тому, що взаємозв'язок політики, економіки та соціальної сфери має бути гармонійним та органічним, проте статистика лишає бажати кращого...

Еліти знань завжди підпорядковані політичним елітам, а розум, свого роду товар, вироблений освіченою технократією на продаж в інтересах своїх потреб.

Натан Бірнбаум

Основна відмінність поведінки людини в економічній сфері – наявна можливість отримання економічної вигоди, тобто певної винагороди (фінансової або матеріальної), у той час як політична сфера не передбачає отримання прямих вигід, а лише опосередкованих за рахунок соціально-вигідних законопроектів та проведення ефективних соціально-економічних реформ, лобіювання тощо. Так у економічній сфері суттєву роль відіграє раціональний вибір, що оснований на економічних

розрахунках, у той час як у політичній сфері перевага надається тактичним діям, умінню вести переговори і т.д., тобто більший орієнтир на соціально-психологічний аспект вибору.

Соціальна сфера узагальнено становить складну структуру, яка уособлює потреби кожної людини, певного соціального колективу та у підсумку виражає інтереси всього суспільства. *Публічне адміністрування* забезпечує створення умов для задоволення потреб людини у суспільстві (зазвичай відповідають ієрархії А. Маслоу); для *колективів* – забезпечення можливості вільно здійснювати комерційну, творчу та інші види діяльності відповідно до встановлених норм законодавства. Загалом, публічне адміністрування сприяє створенню умов для сталого розвитку всіх сфер діяльності *суспільства* в цілому, забезпечення безпеки, умов конкурентного середовища і под.

Умовно соціальну сферу або суспільство, розглядаючи в межах публічного адміністрування, можна поділити на чотири блоки за двома базовими ознаками (рис. 3.1), а саме:

відповідно до приналежності до певної складової суспільства – **приватний** та **публічний**;

відповідно до можливості заробляти кошти в процесі функціонування – суб'єкти, що за своєю сутністю можуть заробляти і такі, що не несуть певної вигоди (**комерційні** та **некомерційні**).

	<i>Приватний</i>	<i>Публічний</i>
<i>Комерційний</i>	Бізнес структури	Засоби зв'язку та різноманітні комунікаційні структури, структури енергетики, користування надрами і т. д.
<i>Некомерційний</i>	Громадські структури	Медичні, освітні, житлово-комунальні, правоохоронні структури тощо

Рис. 3.1. Розподіл соціальної сфери (суспільства) за складовими

Останнім часом стає тенденцією розповсюдження дії принципів економіки на більшість сфер суспільного життя, що відповідає *концепції*

раціонального вибору у соціальних науках. Дія ринкових принципів зокрема розглядається у політичній сфері у працях таких вчених: Дж. Бьюкенена, Е. Даунса, Ф. Тейлора, Й. Шумпетера та ін. Умовно суб'єктами господарювання виступають політичні діячі, чи то безпосередньо діючі представники органів влади, парламент та депутати чи то просто члени партії та інші суб'єкти політичної сфери. Дія ринкових принципів у політичній сфері проявляється так:

**принцип ринкової конкуренції** у сфері економіки передбачає, що представники політичної сфери (публічної політики, члени політичних партій) переслідують власні інтереси з метою обрання їх на політичні посади, як засіб досягнення бажаного використовують виборчий процес, під час якого умовним товаром виступають передвиборні програми;

**принцип свободи підприємництва** за аналогією забезпечує політичним структурам певні права: можливості за власною ініціативою утворювати об'єднання, самостійно організовувати їх діяльність, вільно приймати політичні рішення згідно встановлених норм закону, наприклад, щодо кандидатур на політичні посади тощо;

**принцип соціального партнерства** належить до базових, визначає будь-яку розвинуту ринкову економіку як соціально орієнтовану, а тому у якості партнерів мають виступати політичні та громадські діячі – представники суспільства чиї потреби покликані задовольняти тощо.

Отже, прийнято вважати, що у політичній сфері людина приймає рішення керуючись відповідно такими ж принципами, що й в економічній сфері. Публічна сфера, як зазначалось раніше, – єдність політичної, економічної та соціальної сфер, представляє слабо структуровані зв'язки між ними, проте умовно виділяють вплив таких складових (рис. 3.2).

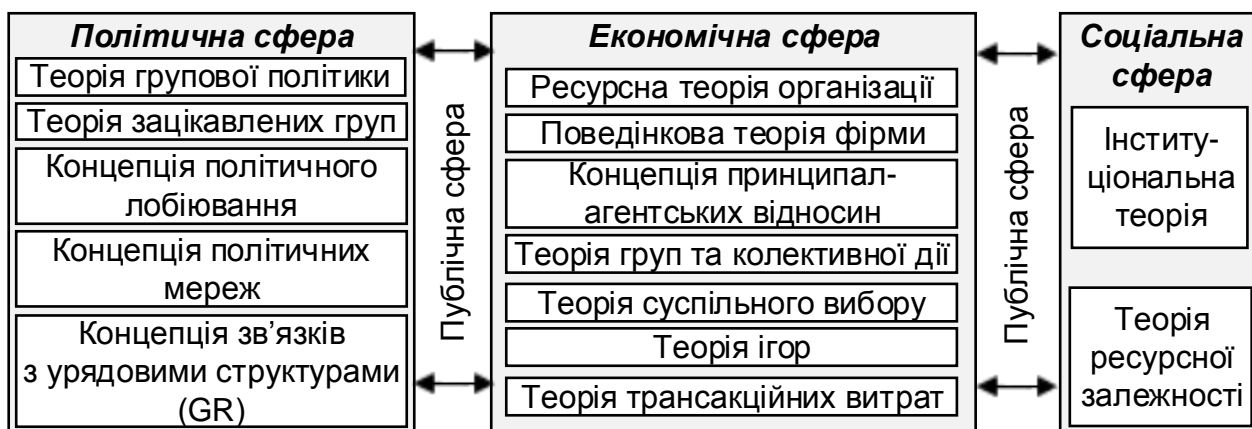


Рис. 3.2. Вплив теорій та концепцій галузей науки на публічну сферу

Таким чином, складна взаємна інтеграція політики та економіки у суспільстві активно позначається також на соціальних процесах публічного управління, зокрема публічного адміністрування.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Особливості поведінки людей у побуті та натовпі, оцініть її вплив на економічні уподобання.
2. Синергетичний ефекти соціальної сфери.
3. Дія ринкових принципів у політичній сфері.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. У чому полягає взаємозв'язок економічної науки з соціологією та політологією?
2. Поясніть взаємозв'язок публічної сфери та публічної політики.
3. Визначте співвідношення економіки та політичної економії. Чи мають бути відмінності поведінки людей у економічній та політичній сферах, якщо так, то охарактеризуйте їх особливості.
4. Встановіть взаємозв'язки між громадськими організаціями, суспільством, органами державної влади, чиновниками та бізнес-структурами.
5. У якій площині діють ринкові принципи у політичній сфері?

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Розглянути особливості поведінки людей в економічній, соціальній та політичній сферах.

1. Визначити суб'єкти, об'єкти та предмет взаємодії.
2. Навести приклади ринкових відносин у означених сферах, встановити співвідношення сфер та позначити пріоритетну, якщо така є, обґрунтувати власну точку зору.
3. Схематично представити взаємодію та взаємовідносини суспільства та економіки. Зазначити роль та місце громадських організацій та об'єднань.

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** Охарактеризувати взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології, подавши матеріал у блок-схемі. Схематично позначити сферу взаємодії органів влади, бізнес-структур, населення та громадянських об'єднань, а також безпосередньо державних службовців і публічної адміністрації, вказуючи напрями впливу, можливості та способи взаємодії.

**Завдання 2.** Навести приклади дії ринкових принципів у політичній сфері. Пояснити доцільність їх застосування.

*Усі наші частні фікції складаються в одну загальну реальність. Ежі Лец*

## Тема 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування

4.1. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства. Сутнісні характеристики громадянського суспільства. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин.

4.2. Автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави.

Початок формування громадянського суспільства відбувається за часів філософів Джона Локка, А. Фергюсона, Ш.-Л. Монтеск'є, Канта, Гегеля, Алексіса де Токвіля в країнах Європи і Америки та охоплює період з кінця XVII ст. до першої половини XIX ст. Вони сформулювали його основні положення як теоретичної концепції та описали як соціальний феномен.

***Цікаво знати.*** *Все вирішує людська особистість, а не колектив, еліта країни, а не демос, і значною мірою її відродження залежить від невідомих нам законів появи великих особистостей.*

*Володимир Вернадський*

Узагальнено виділяють три етапи формування та еволюції громадянського суспільства (табл. 4.1; на основі [4]).

Таблиця 4.1

### Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства

Назва	Період	Характеристика
1	2	3
Формування передумов становлення	XVI–XVII ст.	Відбувається становлення економіко-політичних та ідеологічних умов розвитку буржуазного суспільства, усунення юридичної нерівності, обмеження політичної влади правом
Безпосередньо становлення	Кінець XVII–кінець XIX ст.	Формування громадянського суспільства в найбільш розвинутих буржуазних країнах на засадах загальної юридичної рівності, вільного підприємництва і приватної ініціативи. Формальна рівність відкриває можливості для прояву індивідуальності: з'являється громадянин як самостійний суб'єкт, що усвідомлює себе індивідуальним членом суспільства. Він конституційно наділений певним комплексом прав, свобод і водночас несе відповідальність перед суспільством

1	2	3
Розвиток громадянського суспільства	XIX–XX ст.	Розвиток постіндустріального суспільства; відокремлення влади від власності; перехід управління громадськими справами практично до рук вчених-спеціалістів (менеджерів) із збереженням інститутів традиційної демократії та політичного плюралізму. Розширення і поглиблення рівноправності людей

**Громадянське суспільство** становить систему недержавних та некомерційних інститутів, що здійснює та реалізує самоорганізацію і розвиток населення, характеризує сукупність публічних структур та організаційних заходів, які становлять основу реально функціонуючого суспільства у протизвагу і додатково до виконавчих структур держави, незважаючи на політичну систему.

Сутнісні характеристики громадянського суспільства подано у табл. 4.2.

Таблиця 4.2

### Сутнісні характеристики громадянського суспільства

Ознаки	Інститути	Функції
1	2	3
Наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування публічної (суспільної) сфери життя і громадської думки	Є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів, розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування значну частину суспільно-важливих питань, полегшуючи виконання державою її функцій	Самоорганізація та реалізація громадського механізму для виконання суспільних функцій
Організація публічного (суспільного) життя вільних і рівних громадян, чий права захищені Конституцією та іншими законодавчими актами	Виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, слугують опорою в їх можливому протистоянні з державою, формують "соціальний капітал", здатний до кооперації та ефективних солідарних дій	Засіб соціалізації, що зменшує відчуженість громадян та орієнтує їх на "суспільно корисні справи"
Незалежність від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівнях	Виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протизборстві з іншими групами інтересів, завдяки чому кожна група отримує шанс бути почутою владою	Альтернатива владним структурам, яка є бар'єром проти можливих спроб узурпації влади

1	2	3
Кооперація та солідарність між людьми, засноване на принципах взаємної довіри і співробітництва, які орієнтуються на громадські інтєреси та публічну політичну діяльність	Систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади	Формування сприятливого суспільного середовища для зміцнення демократичного ладу в суспільстві

Громадські об'єднання в Україні представлені широким спектром організаційно-правових форм організацій. Проте спільними **принципами** для всіх громадських організацій є такі: *добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності та гласності*.

Суспільство – це впорядкований спосіб співіснування великих сукупностей людей. Щоб зрозуміти, як функціонує і розвивається суспільство, необхідно знати його будову в цілому, тобто його структуру. В українському суспільстві можна відзначити новий етап суспільного розвитку [5, с. 27], який передбачає налагодження взаємовідносин структур публічного управління з державою, оскільки суспільство в особі територіальних громад поступово перетворюється на конструктивного партнера держави, у зв'язку з цим виділяють сім основних особливостей (рис. 4.1 на основі – [20]).



Рис. 4.1. Особливості трансформування публічного управління

Роль громадських організацій у публічному адмініструванні полягає у тому, що вони своїм різноманіттям заповнюють ту частину сфери у суспільному житті, яку з часом перестає забезпечувати держава, надаючи свої послуги. Також ці організації починають брати на себе завдання посилення відповідальності уряду за прийняття рішень, а також підвищення проінформованості суспільства та ефективності уряду.

Громадянське суспільство разом із засобами масової інформації виступають своєрідним критерієм рівня захищеності громадян, регулятором горизонтальних зв'язків у публічній владі; з їх розвитком зменшується вірогідність узурпації влади.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Сутнісні складові відмінності та схожості громадських організацій та громадянського суспільства.

2. Формування великого різноманіття цінностей та відносин у громадянському суспільстві: світовий виклик.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Що таке громадянське суспільство?

2. У чому полягає автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави?

3. Охарактеризуйте основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.

4. Поясніть, чому у громадянському суспільстві при формуванні комплексу цінностей та відносин має бути єдність?

5. У чому полягає роль громадських організацій у публічному адмініструванні.

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** "Філософія спільної долі": яке Ваше розуміння і ставлення до даного феномену? Чи можна у зв'язку з цим виділити специфічні ознаки для державного рівня управління? Поясніть чи притаманні особливості цього феномену українському суспільству та чи має соціум розвиватись у цьому напрямі, думку обґрунтуйте.

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** "Громадянське суспільство". 1. Навести приклади громадських організацій, з якими ви стикались. 2. Охарактеризувати, яких сфер публічного адміністрування вони торкаються. 3. Відповідь обґрунтувати, зазначити особливості функціонування якщо такі є.

*Для того, щоб влада стала сильніша, її варто обмежити. К. Людвіг Берне*



## Тема 5. Публічне адміністрування та влада

5.1. Феномен влади. Публічна влада та публічне адміністрування. Влада як основний засіб публічного адміністрування.

5.2. Лобізм.

5.3. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування. Держава як суб'єкт політичної влади та економічна влада. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.

Аналіз визначення "влада" дозволяє дійти висновку, що більшість трактувань пов'язано безпосередньо з державою. Держава являє собою організацію *публічної влади*, необхідної як для досягнення інтересів і потреб окремих груп населення, так і для виконання загальних справ, що впливають із природи будь-якого суспільства [42, с. 121].

У цілому ж, варто зазначити, що кожен із суб'єктів суспільного розвитку – держава, бізнес, соціум – мають виконувати кожен своє завдання. Держава повинна забезпечувати безпеку та рівні умови для розвитку бізнесу та громадян; бізнес-структури мають максимізувати прибутки та накопичувати матеріальні блага, мінімізуючи екологічні та соціальні витрати; суспільство (соціум) має розвивати соціальний капітал і зберігати демократичні цінності, не розмінюючись на популістські подачки.

**Цікаво знати.** *Англійська футбольна команда – "Манчестер Юнайтед" у свій час була надзвичайно результативною командою, і раптом її успіхи зводяться нанівець. Що ж сталося? Нічого дивного. Просто раніше це була КОМАНДА-зірка. А стала командою ЗІРОК. Виявилося, що якщо всі – зірки, це не означає, що команда буде грати краще!*

*Отже, кращі представники різних професійних груп в органах влади, не зважаючи ні на що, мають **разом працювати на спільний результат на користь суспільству.***

Розглянемо особливості влади та звернемо увагу на її ознаки (рис. 5.1) [42]. Характеризуючи відносини влади, слід зазначити, що в демократичних державах відносини відбуваються за схемою "керівництво (команда) – сприйняття (виконання)", у недемократичних державах схема така: "панування – підкорення". Владні відносини завжди є двосторонніми, один із суб'єктів яких є владним, а інший – підвладним, проте у конкретних управлінських відносинах підвладний суб'єкт виступає як об'єкт владного впливу суб'єкта управління. Так у публічному адмініструванні підвладним суб'єктом виступає державна влада.



Рис. 5.1. Особливості та ознаки влади у публічному адмініструванні

Сучасна структура влади має бути компактною, виключно функціональною та високо професійною, послідовною та незалежною від політичних та олігархічних сил.

Однією з основних сфер взаємовідносин держави та великого бізнесу є лобювання своїх інтересів останнім. Як у випадку з фінансово-промисловими групами, лобізм як політична діяльність також в Україні нерегульований законодавчо. Це є однією з фундаментальних перепон для прогресу в публічному адмініструванні, у тому числі в сфері боротьби з корупцією. Адже з початком ринкових реформ виник суспільний запит на цю державну послугу, але не було формального розподілу на те, що можна робити, а що ні. Це залишало широке поле для прихованих від громадськості дій як чиновників, так і бізнесменів. Для зрушення цього питання з мертвої точки необхідно проаналізувати реальні практики лобізму – їхня історія, а не тільки баланс сил у владі, має стати основою для вдосконалення законодавства з лобізму.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Механізм взаємодії влади з громадськістю.
2. Існування соціальної влади: міф або реальність.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Опишіть образ влади в Україні, що складався впродовж років.
2. Охарактеризуйте сутність та прояви лобізму.
3. Які існують напрями взаємодії влади із суб'єктами публічного адміністрування?

4. Держава як суб'єкт політичної та економічної влади.
5. Який існує взаємозв'язок політичної та економічної влади та чи має бути між ними взаємозалежність?

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Викладач надає інформацію щодо законодавчого регулювання лобістської діяльності в Україні. Студенти самостійно її аналізують, дискутують і мають відповісти на такі питання [23]:

1. У чому полягає сутність лобізму, яким чином проявляється лобізм?
2. Пояснити, чому у багатьох країнах світу лобізм урегульований на рівні закону?
3. Чим на вашу думку спричинена необхідність законодавчого регулювання діяльності лобістів в Україні?
4. Які існують способи взаємодії між державою та групами інтересів?

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** Публічне адміністрування та феномен влади.

Викладач надає інформацію щодо особливостей та основних тенденцій розвитку влади. Студенти формують власну думку з приводу розвитку подій, а також критично осмислюють проблемні питання у поданому матеріалі за допомогою дискусії.

**Завдання 2.** Сутність політичної влади [23, с. 12].

Влада є центральною політичною категорією. Вона дає ключ до розуміння сутності і призначення політичних рухів і самої політики. Тому розуміння сутності влади й знання форм її здійснення є однією з основних передумов ефективної політичної діяльності, дозволяє виділити політику і політичні відносини з усієї групи суспільних відносин.

1. Порівняти основні характерні ознаки влади як соціального явища і політичної влади.
2. Дати відповідь на питання про спільне і відмінне між політичною і державною владою.
3. Звернути увагу на фактори легітимізації влади.
4. Розкрити її функції в життєдіяльності суспільства.
5. Порівняти основні ознаки різновидів політичних режимів (тоталітарного, авторитарного, демократичного).
6. Розглянути реалізацію народовладдя в демократичному суспільстві.
7. Визначити сутність та умови функціонального розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

*Демократія сильна мудрими лідерами, а не загальним голосуванням. Алексіс Романов*

## Тема 6. Публічне адміністрування та муніципальна публічна влада

6.1. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – демократична основа управління в державі. Основні фактори формування місцевого самоврядування. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.

6.2. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування.

6.3. Інститути безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні. Вибори органів місцевого самоврядування. Місцевий референдум. Загальні збори громадян. Органи самоорганізації населення.

Особливістю взаємодії публічних організацій на рівні муніципальної публічної влади, враховуючи принципи децентралізації, має стати так званий принцип "публічного адміністрування", який передбачає надання певного кола державних послуг безпосередньо від державних структур до незалежних спеціалізованих публічних організацій.

Порівняльну характеристику місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування подано в додатку В.

Виокремлюють два шляхи утворення публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях (рис. 6.1) [42, с. 177]:

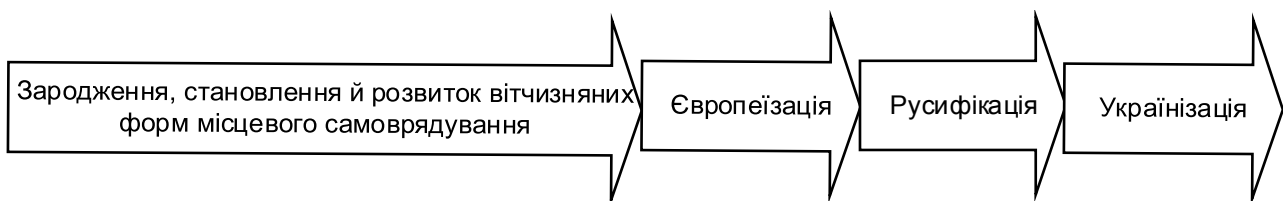
- природний;
- штучний;
- змішаний.

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" редакція від 01.01.2015 р. № 280/97-вр. **Місцеве самоврядування в Україні** (ст. 2) – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

На сьогодні відомі три основні історичні періоди розвитку національного місцевого самоврядування (рис. 6.2) [34, с. 56].



**Рис. 6.1. Шляхи утворення публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях**



**Рис. 6.2. Історичні періоди розвитку місцевого самоврядування**

**Цікаво знати.** *Ватикан – найменша держава не тільки в Європі, але і на всій Землі, відома на весь світ. Місто-країна, що розташована на території Риму, є місцем паломництва християн. Ватикан – територія, яку займає головний орган влади католицької церкви – Святий Престол. Особливі факти про Ватикан:*

- територіальна площа його становить всього 0,44 кв. км, а довжина кордону трохи перевищує 3 км;*
- це єдина країна, у якій латинь не є мертвою мовою, оскільки разом з італійською є державною;*
- жінки складають 5 % від усього населення країни, а тут зареєстровано трохи більше 1 000 постійних жителів;*
- громадяни Ватикану повністю звільнені від податкової повинності Італії, навіть ті, які проживають у Римі;*
- у цьому місті-державі не знайдете жодного світлофора;*
- над Ватиканом ніколи не пролітають літаки – це заборонено;*

отримати ватиканське громадянство дуже складно. Громадянами цієї держави є лише ті люди з папського оточення, що мають високі католицькі чини. Для решти жителів країни є обмеження по доступу в магазини і будинки торгівлі.

Головним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється за такими принципами (рис. 6.3).

<b>Принципи місцевого самоврядування</b>			
Народовладдя	Законності	Гласності	Колегіальності
Поєднання місцевих і державних інтересів			Виборності
Правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених чинним законодавством			
Підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб			
Державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування			
Судового захисту прав місцевого самоврядування			

Рис. 6.3. Принципи місцевого самоврядування

Виділяють три основні **теорії місцевого самоврядування** [34, с. 56]: громадівська, державницька, муніципального дуалізму.

Доцільно зазначити, що *органи місцевого самоврядування* в Україні мають *недержавний статус* відповідно до ратифікованої Верховною Радою України в 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні отримали розвиток структури публічного управління на рівні територіальних громад, які отримали назву – **громадівські ради**.

Головне призначення їх полягає: у здійсненні безпосередньої управлінської діяльності; налагодженні управлінських взаємовідносин з державою, *головна мета* – консолідація громади навколо базових цінностей та розв'язання наявних проблем переважно економічного характеру та з метою удосконалення управлінських процесів на рівні громади. *Особливість діяльності* громадівських рад полягає у такому: 1) відсутність приналежності до політичних структур; 2) відсутність підтримки політичних партій.

Основні функції громадівських рад [5] позначені на рис. 6.4.

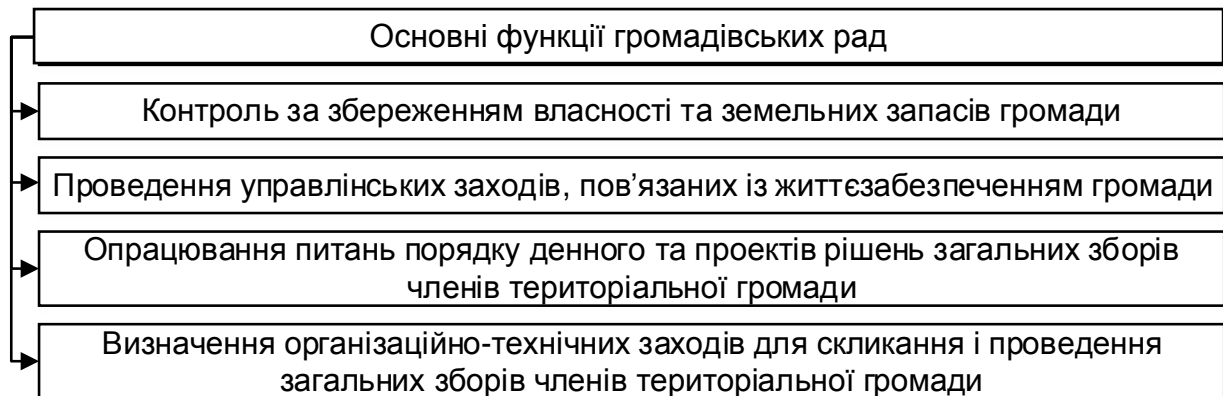


Рис. 6.4. Основні функції громадівських рад

**Посадова особа органів місцевого самоврядування** [34, с. 73] – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження в здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Оскільки людство на сьогодні, на жаль, не має кращої форми державно-політичного режиму ніж демократичний режим, слід пам'ятати, що демократія має обмежений потенціал у вирішенні багатьох соціальних проблем (*наприклад*, на початку XIX – XX ст. не могла вирішити проблеми бідності, соціальної нерівності, політичного відчуження, масової самотності, регіонального сепаратизму тощо).

З метою ефективного здійснення повноважень щодо захисту прав та інтересів територіальних громад створюються **асоціації місцевого самоврядування**, їх види позначено на рис. 6.5 [34].

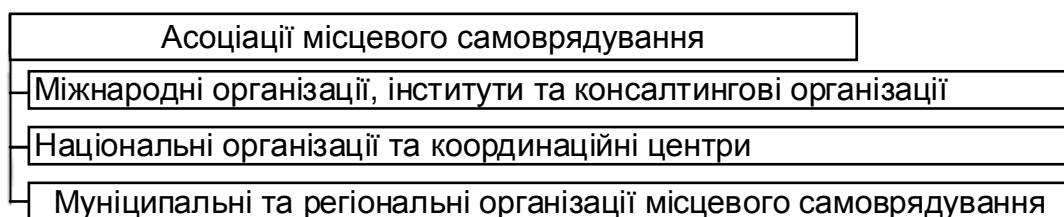


Рис. 6.5. Поділ асоціацій місцевого самоврядування за територіально-функціональним рівнем

**Органи самоорганізації** [34, с. 73] – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України "Про органи самоорганізації населення".

Види органів місцевого самоврядування (табл. 6.1) [34].

Таблиця 6.1

### Представницькі та виборні органи місцевого самоврядування

Представницький орган місцевого самоврядування	Виконавчі органи місцевого самоврядування
Виборний орган, який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення	Органи, які, відповідно до конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законом

У Конституції України зазначено, що Україна є демократичною державою. Отже, діють форми та інститути демократії. **Форми демократії** [42, с. 186] – це зовнішнє вираження демократії, у той час як **інститути демократії** [42, с. 187] – це легітимні й легалізовані елементи політичної системи суспільства, що безпосередньо створюють демократичний режим у державі завдяки вирішенню певних завдань політики, влади й управління. Є виявом форм демократії. Розрізняють такі види форм демократії:

1) **пряма – безпосередня** – форма народовладдя, коли влада реалізується через безпосереднє волевиявлення народу або певних соціальних груп – *народне вето, народна ініціатива, народне відкликання свого обранця, плебісцит, референдум, вибори*;

2) **непряма – представницька (виборна)** – форма народовладдя, коли влада реалізується через волевиявлення представників народу у виборних органах – *парламент, органи місцевого самоврядування*.

### Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Аналіз ідей теорій місцевого самоврядування.
2. Ознаки демократичної держави.

### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Яким чином співвідносяться поняття муніципальної публічної влади та місцевого самоврядування?
2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.
3. У чому полягає особливість виборів місцевого самоврядування?
4. Місцевий референдум: необхідний або зайвий?
5. Чи потрібно владі активізувати розвиток органів самоорганізації населення?



## Обов'язкові завдання

### **Завдання 1.** "Від інтелект-карти до карт BRIEF".

Об'єкт моделювання – це системи муніципальної публічної влади та місцевого самоврядування України.

1. Використовуючи методику створення карти пам'яті (додаток Д) [53], побудувати структуровану карту BRIEF за наданою викладачем або за самостійно обраною проблематикою з метою удосконалення аспектів взаємодії публічного адміністрування та муніципальної публічної влади.

Карти BRIEF пояснюють і узагальнюють важливу інформацію. Вони корисні та зручні для керівників, допомагають *коротко викладати зміст* звітів про результати роботи, висновків, зроблених на зборах, і *узагальнювати стратегії*.

Переваги BRIEF полягають у тому, що вони здатні висловити корпоративну ідеологію, виділити ключовий аспект нового продукту і т.д., спростити складну проблему, на розуміння якої пішло б багато часу. Такі карти допомагають забезпечити спрямованість розвитку означеної теми і підтримують її чіткість та послідовність.

2. Обґрунтувати, чи доцільно використовувати цю методику для контролю діяльності публічної влади.

## Додаткові завдання

**Завдання 1.** Аналіз повноважень посадових осіб та органів міського самоврядування.

1. Обрати будь-який перелік повноважень.

2. Відповідно до обраного органу чи посадової особи, а також вибраних повноважень, подати коротку характеристику діяльності суб'єкта.

3. Визначити місце та роль у системі міського врядування.

4. Виявити взаємозв'язок між елементами системи міського самоврядування.

**Завдання 2.** З наведених викладачем основних ситуативних проблем наявного адміністративно-територіального устрою держави необхідно обрати ті, які потребують першочергового вирішення, та інші проранжувати за ступенем важливості.

Навести власні приклади вирішення означених проблем та обґрунтувати власну думку.

*Коли нарешті завойовуєш повагу публіки, давно вже не поважаєш ні її, ні себе. Жан Ростан*

## Тема 7. Закони та принципи публічного адміністрування

7.1. Управління суспільством – головне призначення публічного адміністрування.

7.2. Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами. Закон розмежування центрів влади та управління. Закон централізації та децентралізації влади. Закон системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування.

7.3. Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси. Застосування принципів публічного адміністрування.

Головним призначенням публічного адміністрування слід вважати, перш за все, потребу в управлінні суспільством з метою задоволення його потреб, отже, доцільно зазначити необхідність здійснення цього процесу за відповідними законами та принципами управління. Закони, що використовуються у публічному адмініструванні, відповідають законам соціального управління (табл. 7.1 на основі [4, с. 15–16]), які носять об'єктивний характер та визначають волю і свідомість громадян, також носять постійний характер, незважаючи на історичний розвиток та ускладнення структур суспільства і держави.

Таблиця 7.1

### Закони соціального управління в публічному адмініструванні

Назва	Характеристика
1	2
Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища	Закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного адміністрування і соціального середовища. Будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори впливають на характер діяльності управляючої системи
Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами	Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності, зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами

1	2
Закон розмежування центрів влади та управління	Закон передбачає поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також передбачає: 1) необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції); 2) вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного контролю. Розподіл влади і центрів управління не виключає єдності публічної влади і необхідності одного верховного суб'єкта управління
Закон централізації та децентралізації влади	Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування. Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу. Децентралізація, навпаки, – передача повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інфраструктурою для реалізації переданих їм повноважень
Закон системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування	Проявляється так: 1) єдність основних функцій управління (цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення й оцінки результатів) на всіх рівнях публічного управління; 2) єдність рівнів публічного управління (центрального, регіонального, місцевого); взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально; 3) єдність загальної й окремих систем публічного управління

**Цікаво знати.** У первісного суспільства впорядкування відбувалось за допомогою соціальних норм, які у літературі характеризують як **"моно-норми"**, за такими ознаками [42, с. 42]: 1) норми, які були одночасно і правовими, і релігійними, і моральними, у них **перепліталися, чітко не проступаючи**, міфи, норми моралі, релігійні норми, правові засади ("не убий", "не вкради"); 2) ці норми не давали переваг одному членові роду перед іншим, закріплювали **"первісну рівність"**, основним принципом соціального регулювання був **принцип таліону**: рівним за рівне – око за око, зуб за зуб; 3) у цих нормах переважало **"табу"** – обов'язкова і незаперечна **заборона** (переважно релігійна), недодержання якої у первісному суспільстві вважалося надприродним явищем і суворо каралося (заборона під страхом найтяжчих покарань кровно родинних шлюбів – інцест; заборона убивати своїх рідних).

Принципи публічного адміністрування – це основні положення управлінської діяльності, що використовують для пояснення сутності та аналізу суспільних процесів, особливостей функціонування публічних органів і суспільства. Головною відмінною рисою принципів публічного адміністрування є їх закріплення на законодавчому рівні, юридичне пояснення принципів більше їх конкретизує та характеризує як стійкі.

Загальнометодичні принципи публічного адміністрування подано у табл. 7.2 на основі [4, с. 10–11].

Таблиця 7.2

**Загальнометодичні принципи публічного адміністрування**

Назва	Характеристика
1	2
Пріоритет державної політики	У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах
Принцип об'єктивності	Провідний принцип у системі публічного управління. Оскільки управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією, то дотримуватись цього принципу – значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень, постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону й інтересів населення
Принцип економії ентропії	Характеризує умови впорядкування системи: чим менше вимір ентропії (міри невизначеності ситуації в теорії соціального управління), тим вище впорядкованість суспільної системи
Принцип найменшої дії	Передбачає видалення управлінських впливів, що зумовлюють невизначеність ситуації. Перехід об'єкта управління у запланований стан з найменшими втратами, орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя без революцій та переворотів

1	2
Принцип цілеспрямованої діяльності	Означає раціональне використання часу – одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя
Обмеженість діяльності	Сфера публічного адміністрування не всеохоплююча, оскільки обмежена самоорганізацією громадянського суспільства
Принцип зворотного зв'язку	один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії

Оскільки сфери публічного адміністрування достатньо розгалужені та відображають складність об'єкта впливу, то для підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами доцільно застосовувати принципи, що регулюють процеси суспільної діяльності адміністрування у таких сферах (рис. 7.1 та додаток Е на основі [4, с. 11–15]): політичній, економічній та культурній. Перелік принципів також є лише узагальненим, тому його можна доповнювати та розширювати.

Разом з тим, слід зазначити, що застосування принципів публічного адміністрування є достатньо невизначеним методологічно процесом, адже суб'єкти діяльності, що є представниками публічного адміністрування, у великій мірі щоденно виконують означені закони та принципи, але в умовах взаємодії державних органів та підприємницьких структур. Розподіл принципів у суспільному розвитку публічного управління є достатньо умовним, проте означені принципи щоденно використовують в умовах функціонування ринку.

**Закони управління** відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст (табл. 7.3).

## Відповідність законів і принципів управління

№ п/п	Закони управління	Принципи управління	Принципи публічного управління
1	2	3	4
1	Єдність системи управління	- наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів; - повний контроль та облік; - регулювання процесів; - єдність дій; - комунікації; - бачення організації в цілому	- об'єктивність із позицій додержання законів; - правове регулювання управлінської діяльності; - відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям; - єдність системи органів державної влади; - установлення нормативів за елементами системи
2	Поєднання централізації та децентралізації	- розподіл відповідальності між керівниками та виконавцями; - забезпечення належних умов; - безпосередня участь у роботі груп на всіх етапах як вимога узгодженої роботи; - доцільна самостійність підлеглих	- територіально-галузева організація управління; - делегування повноважень і відповідальності; - поєднання єдиноначальності та колегіальності; - зворотного зв'язку
3	Взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління	- складання стандартів і графіків; - забезпечення належних умов; - єдиноначальність; - підпорядкованість власних інтересів загальним; - зворотний зв'язок; - корпоративний дух; - лояльність до робітників; - комунікації; - якість особистої роботи; - моніторинг стану справ на об'єкті; - участь об'єкту в оцінці якості керуючого впливу	- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; - відповідність інтересам народу; - різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; - орієнтація на постійне оновлення; - урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; - вміння слухати керівників і клієнтів; - публічності; - демократизму
4	Відповідність повноважень і відповідальності	- повний контроль та облік; - забезпечення належних умов; - стандартизація операцій; - єдиноначальність; - порядок; - якість особистої роботи	- співвідносність влади та державного управління; - делегування повноважень і відповідальності; - конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності

Закінчення табл. 7.3

1	2	3	4
5	Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	<ul style="list-style-type: none"> <li>- чітко сформульовані цілі;</li> <li>- підпорядкованість власних інтересів загальним;</li> <li>- своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підпорядкування локальних цілей загальній меті;</li> <li>- суперечність цілей;</li> <li>- взаємодоповнення цілей;</li> <li>- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;</li> <li>- розподіл цілей за функціями державного управління;</li> <li>- уточнення мети при зміні обставин;</li> <li>- відповідність елементів системи визначеній меті</li> </ul>
6	Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	<ul style="list-style-type: none"> <li>- чітко сформульовані цілі;</li> <li>- підпорядкованість власних інтересів загальним;</li> <li>- своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підпорядкування локальних цілей загальній меті;</li> <li>- суперечність цілей;</li> <li>- взаємодоповнення цілей;</li> <li>- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;</li> <li>- розподіл цілей за функціями державного управління;</li> <li>- уточнення мети при зміні обставин;</li> <li>- відповідність елементів системи визначеній меті</li> </ul>
7	Виключна роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>- застосування заробітної плати як грошового стимулу;</li> <li>- дисципліна;</li> <li>- чесність у справах;</li> <li>- винагорода;</li> <li>- справедливість;</li> <li>- стабільність персоналу;</li> <li>- ініціатива;</li> <li>- атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників;</li> <li>- методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи;</li> <li>- етика ділової поведінки;</li> <li>- комплексність використання методів керування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- застосування заробітної плати як грошового стимулу;</li> <li>- дисципліна;</li> <li>- чесність у справах;</li> <li>- винагорода;</li> <li>- справедливість;</li> <li>- стабільність персоналу;</li> <li>- ініціатива;</li> <li>- атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників;</li> <li>- методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи;</li> <li>- етика ділової поведінки;</li> <li>- посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців</li> </ul>

## Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Взаємозв'язок та взаємозалежність законів та принципів соціального управління.
2. Приклади застосування принципів публічного адміністрування.

### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Охарактеризуйте загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування.
2. Чи мають відрізнятися принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний, економічний та культурний процеси?
3. У чому полягає особливість закону розмежування центрів влади та децентралізації влади? Охарактеризуйте закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.
4. Поясніть сутність головного призначення публічного адміністрування.
5. Назвіть основні напрями застосування принципів публічного адміністрування.

### Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** Визначити та надати схематичне зображення взаємозв'язку між законами, закономірностями і принципами управління соціальними системами:

- 1) принципи соціального управління;
- 2) загальні закони соціального розвитку;
- 3) закони і закономірності соціального управління;
- 4) закони певного періоду соціального розвитку.

У чому полягає суттєва відмінність між принципами та методами саме соціального управління порівняно з принципами управління підприємницької діяльності?

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** "Адміністративний процес та адміністративне виробництво". Розглянути адміністративний процес: нові підходи до розуміння.

1. Дати визначення адміністративного акту, охарактеризуйте його особливості.
2. Пояснити, що таке правовий режим адміністративного акту?
3. Адміністративний договір: у чому його суть і роль в системі правового регулювання?
4. Визначити, у чому полягає специфіка нормативних правових актів місцевого самоврядування?

*У нього тверді принципи. Та тверді ціні за відступ від них. Вецлав Брудзинський*



## Тема 8. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

8.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування. Управлінське рішення як наукова категорія.

8.2. Пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей. Визначення цінностей та цілей – визначальна ланка прийняття рішень. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.

8.3. Взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень. Послідовність етапів прийняття рішень. Динаміка виконання рішень.

Порівнюючи "публічне адміністрування" з іншими поняттями, зрозуміло, що все ж таки визначальною функцією лишається управління, яке дозволяє суспільству здійснювати суттєвий вплив на процес прийняття рішень органів влади, громадських організацій тощо. **Управління у загальному вигляді в публічному адмініструванні** представляє собою організацію діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів, організацію і реалізацію цілеспрямованих впливів. Публічне адміністрування розглядає управління з *функціональної точки зору* як цілеспрямований вплив на суспільство з метою організації та координації їх діяльності в процесі життєдіяльності. *Процесуальний підхід* до управління в публічному адмініструванні передбачає процес діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень. *Суб'єктно-об'єктний підхід* – цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань.

Отже, управління лишається визначним елементом у публічному адмініструванні, оскільки відкриває перед суспільством низку можливостей відносно до влади (рис. 8.1) [4, с. 56]. Для управління головним результатом є управлінське рішення (УР), у тому числі і в публічному адмініструванні, реалізація якого призводить до певного результату.

**Цікаво знати.** Сократові приписують наступне висловлювання: "Спочатку скажи, про що ти збираєшся розповідати, потім розкажи це, а потім скажи, про що ти зараз розповів".

Відношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень у публічному адмініструванні залежать від багатьох факторів та регулюються такими ознаками, що подані на рис. 8.2, де також узагальнено зазначено послідовність етапів прийняття рішень.



Рис. 8.1. Можливості суспільства у послідовності етапів прийняття рішень публічними органами



Рис. 8.2. Ознаки, що впливають на суб'єкт-об'єктні взаємовідносини у послідовності етапів прийняття рішень публічного адміністрування

Оскільки цілі та цінності формуються на вході у систему процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у публічному адмініструванні, то від якості визначення та формулювання безпосередньо буде залежати кінцевий результат їх досягнення. Тому вибір цілей та цінностей має базуватись на наявних ресурсах для їх досягнення, повинен бути економічно обґрунтований з урахуванням головних соціальних потреб та відповідати існуючим політичним особливостям прийняття рішень.

Основні функції публічної адміністрації (рис. 8.3 узагальнено [4, с. 8]).



Рис. 8.3. Основні функції публічної адміністрації

Публічне адміністрування є складовою публічного врядування, а також становить процедуру втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління.

#### Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Співвідношення вибору цінностей та цілей: політичний, економічний та соціальний.
2. Вплив факторів на динаміку виконання рішень.

#### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поясніть пріоритетність саме політичного вибору цінностей та цілей. Сформулюйте, у чому полягає особливість розробки та прийняття управлінських рішень державними службовцями.

2. Визначте послідовність етапів у процесі розробки та прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні. Наведіть приклади розглядаючи динаміку виконання рішень.

3. Чи відрізняється процес формування цілей у публічному адмініструванні на держаному рівні та рівні окремих громадян?

4. Поясніть, у чому полягає роль конкуренції та чи є вона перешкодою в процесі прийняття рішень у публічному адмініструванні.

5. Охарактеризуйте взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень.

### Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** Необхідно заповнити табл. 8.1, до якої слід занести всю необхідну інформацію щодо державних управлінських рішень з розбивкою за класифікаційними ознаками.

Таблиця 8.1

#### Типологія державно-управлінських рішень

Класифікаційні ознаки	Вид державно-управлінських рішень	Характеристика	Особливості
За змістом			
За джерелом потрапляння			
За часом використання			
За характером виникнення			
<i>Додати за ознаками</i>			

**Завдання 2.** Оскільки процес прийняття рішень розпадається на окремі етапи і функціональні фази, то подані складові елементи процесу прийняття політичних державних рішень необхідно розташувати у логічній цілісній послідовності та навести приклади.

Розробка і гласний розгляд альтернативних варіантів політичного вирішення суспільних проблем.

Визначення пріоритетних проблем і формування політичного "порядку денного".

Контроль за перебігом здійснення рішення і "зворотний зв'язок" з його результатами.

Остаточний вибір, формулювання і легітимізація прийнятого рішення.

Реалізація та введення в політичну практику прийнятих рішень.

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** Необхідно заповнити табл. 8.2, зазначивши, за якими питаннями відбувається взаємодія та формування політичних рішень, де

виділяються формальні і неформальні ланки, офіційні та неофіційні канали вироблення і підготовки рішень.

Таблиця 8.2

### Типологія політичних рішень

Суб'єкти	Рівень інтеграції інтересів	
	Центральний	Локально-регіональний
Громадяни		
Офіційні представники громадян		
Представницька форма		
Активісти громадських груп (громадські делегати)		
Непредставницька форма		

**Завдання 2.** "Діапазон та сфера керівництва державного управління".

1. Пояснити, що означає розподіл завдань у колективі, з урахуванням верхньої межі можливостей виконавця на різних рівнях державного управління та навести приклади, наголосивши на відмінностях певних організаційних рівнів.

2. Що становить "Закон ситуації" або об'єктивізація доручення?

3. Проаналізувати сукупність факторів, які потенційно здатні підвищити норму керованості стосовно до будь-якого конкретного структурного підрозділу або відомства відповідної державної установи.

4. Чи варто надавати значення в діяльності державних службовців певної ваги принципу збереження свободи маневрів?

5. У чому причини необґрунтованої активності начальників, що беруть на себе роботу, яка є поза зоною їх органічних функцій? Згрупувати за ознаками та навести приклади.

**Завдання 3.** "Взаємовідносини адміністрацій та суспільства з приводу надання адміністративних послуг".

1. Чим відвідувач адміністративного органу відрізняється від клієнта?

2. Пояснити чи можливо кожному робітнику адміністративного апарату довіряти контакти з відвідувачами?

3. Сутність службового обов'язку адміністрації перед відвідувачами.

*Спочатку ворогом оголошується той, хто проти нас, потім той, хто не з нами, потім той, хто не встигає за нами, потім той, хто справа або зліва. І так до нескінченності. Юрій Поляков*

## Розділ 2

### Організація публічного адміністрування

#### Тема 9. Цінності та "дерево цілей" публічного адміністрування

9.1. Цінності та цілі суспільства і держави. Юридичне забезпечення цілей публічного адміністрування.

9.2. Формування "дерева цілей".

9.3. Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування. Нові тенденції в системі публічного адміністрування.

Історично так складалось, що довгий час цілі перед суспільством встановлювали правителі, оскільки суспільство не розглядало як суб'єкт формування цілей управління, а лише виступало засобом досягнення цілей керівництва. З розвитком суспільства і становлення його демократизації відбувається *зміна механізму цілепокладання*, поступово почали визначати потреби та цікавитись у населення бажаннями щодо напрямів розвитку. Складові механізму стають об'єктивно обумовленими, обґрунтованими і суб'єктивно обґрунтованими, набувають характеристики раціональної сутності і соціально ефективного характеру.

*Цікаво знати. Світ – це становлення добра із зла, цілі з випадку.*  
*Фрідріх Ніцше*

У процесі цілепокладання цілі та цінності дуже тісно взаємопов'язані, оскільки на основі сформованих цінностей у суспільстві формується відповідні цілі, проте останні також здійснюють опосередкований вплив на цінності. Цінність представляє багатоаспектне складне поняття та полягає у єдності трьох форм рис. 9.1 [50].

Отже, цінність варто розглядати у двох аспектах, перша є виразом **потреб суспільства** і друга – **цінність, яку створюють і забезпечують** державні органи та інститути. Показником якості діяльності публічного адміністрування є відповідність перших другим цінностям, тобто, коли ті потреби-цінностей, що виникають у суспільстві у повній мірі, тими чи іншими способами публічна сфера (у тому числі держава) має можливість задовольняти.

Існує достатньо велика кількість класифікацій цінностей суспільства, проте найпоширенішими лишаються, які відповідають потребам А. Маслоу. Слід зазначити, що система цінностей суспільства може змінюватись залежно від почуття безпеки (згідно досліджень постмодернізму і постматеріалізму, наприклад, роботи Р. Інглхарта) табл. 9.1 [47, с. 36].

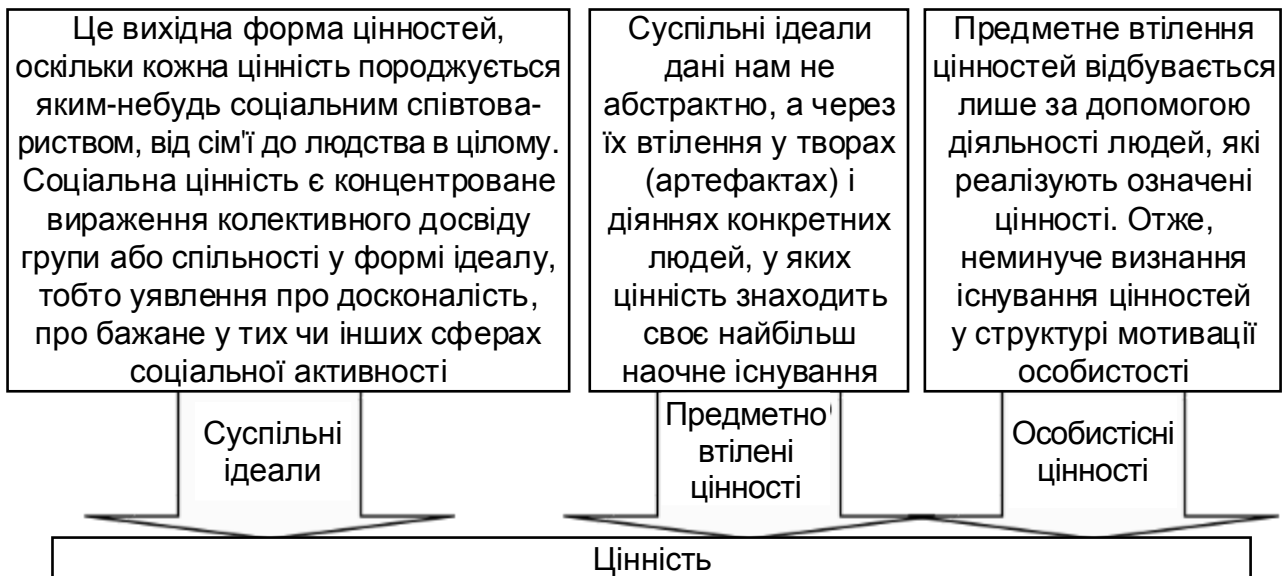


Рис. 9.1. **Форми існування розуміння поняття "цінність"**

Таблиця 9.1

**Характеристики ціннісних систем залежно від рівня безпеки**

Сфера застосування	В умовах негарантованої безпеки	В умовах гарантованої безпеки
Політика	Потреба у сильних лідерах. Пріоритетність порядку. Ксенофобія, фундаменталізм	Невелике значення політичного авторитету. Пріоритет самовираження, політичної участі
Економіка	Пріоритет економічного зростання. Мотивація досягнення. Протиставлення приватної і державної власності	Вищий пріоритет має якість життя. Суб'єктивне благополуччя. Зниження авторитету приватної і державної власності
Соціальна сфера	Максимізація репродуктивності	Індивідуальне самовираження
Релігія	Акцент на значенні вищої сили. Абсолютні правила та істини. Акцент на передбачуваності	Зменшення значення релігійного авторитету. Гнучкі правила, ситуаційна етика. Акцент на сенсі і меті життя

Узагальнено подано цінності України та європейських країн (рис. 9.2 [47]).

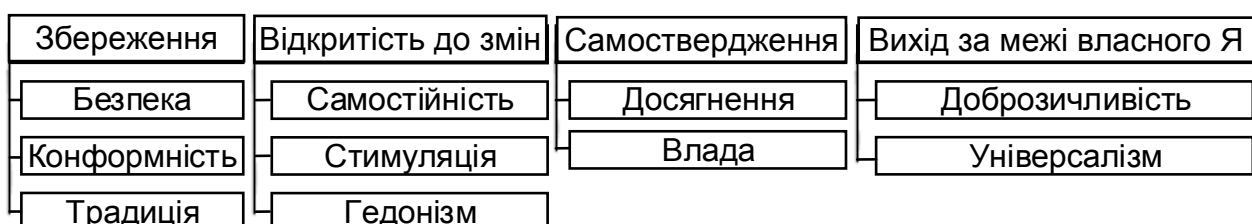


Рис. 9.2. **Цінності українського суспільства та європейських країн**

Термін та концепцію "Суспільної цінності" ввів американський економіст Марк Мур, а в 2002 р. у роботі Гавіна Келлі, Джеофа Мулгана та Стефана Муерса "Creating public value. The analytical framework to public sector reform" було виділено три основні джерела формування цінності суспільства [14, с. 9]: 1) державні послуги; 2) результати діяльності органів державного управління; 3) довіра інститутам влади.

Ю. Щербакова зазначає, що "поняття "цінність" неможливо розкрити, не звертаючись до понять "оцінка" – співвідношення реальних явищ з цінністю – і "мета" – проект досягнення. Цілі, що формуються на основі цінностей, завжди масштабні та сенсожиттєві. У певному сенсі цінності є "кінцевими цілями" людини, критерієм оцінювання будь-якого культурного феномену" [47, с. 12], у тому числі й державного управління та публічного адміністрування.

**Цілі суспільства** достатньо складні, об'єктивно спрямовані, відносні та відкрито сформульовані, зазвичай, засновані на минулому досвіді, що відповідно потоків прийняття рішень формуються знизу та, підіймаючись вгору, доводяться до керівництва.

Ціль у публічному адмініструванні представляє ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта або процесу адміністрування, сформульованого на основі пізнання з урахуванням їх об'єктивних закономірностей і організаційних форм, а також певних потреб та інтересів.

Формування цілей публічного адміністрування пов'язане з поняттям цілепокладання. Громадське життя складається з постановки і реалізації будь-яких цілей, які обґрунтовані потребами та інтересами громадян і спрямовані на їх задоволення. Питання про цілепокладання в публічному адмініструванні відносять до найбільш актуальних і важливих для забезпечення суспільного розвитку.

Організація публічного адміністрування передбачає планування та суспільне управління, що неможливо без встановлення цілей на державному рівні, проте для ефективного досягнення і здійснення цілей доцільно застосовувати модель "4П" – передбачати, прогнозувати, програмувати, планувати. Відмова від планування означає відмову від цілепокладання, в публічному адмініструванні призводить до абсолютної непередбачуваності наслідків функціонування суспільної сфери.

У зв'язку з плюралізмом думок у суспільстві спостерігається достатньо велика кількість цілей, що ставлять на меті досягнення різноманітного, інколи протилежного переліку. **Головним для суспільства**, і тим самим для публічного адміністрування, є створення, підтримання



та поліпшення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особою, суспільством і державою. Отже, ієрархія цілей державного управління загалом має відповідати **принципу пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства**.

Перелік цілей у суспільстві, як зазначалось раніше, достатньо розгалужений, у зв'язку з чим у державному управлінні, їх можна класифікувати за певними ознаками (табл. 9.2 [1, с. 49–51]).

Таблиця 9.2

### Класифікація цілей суспільства

Ознака	Характеристика
1	2
<b>За джерелом виникнення та змістом</b>	
Суспільно-політичні	Охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства
Соціальні	Відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей
Духовні	Пов'язані зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, і з формуванням духовного потенціалу суспільства щодо реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей
Економічні	Характеризують і формують систему економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та ін. цілей
Виробничі	Полягають у створенні та підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищеназваним цілям і сприяють їх здійсненню
Організаційні	Спрямовані на вирішення організаційних проблем суб'єктів та в об'єктах публічного адміністрування, передбачають побудову відповідних функціональних і організаційних структур
Функціональні	Передбачають розподіл і регулювання публічної діяльності за конкретними структурами, відповідно до службових та робочих місць
Інформаційні	Ведуть до забезпечення намічених цілей необхідною, достовірною та адекватною інформацією
Роз'яснювальні	Вимагають формування знань, мотивів і стимулів, що сприяють практичному здійсненню комплексу цілей публічного адміністрування
<b>За часовим виміром</b>	
Стратегічні (віддалені, головні)	Основоположні цілі при цілепокладанні на державному рівні, пов'язані із якістю суспільства, його збереженням або перетворенням

1	2
Оперативні (близькі, забезпечуючі)	Розгортаються із стратегічних цілей, фіксують великі блоки дій за для досягнення віддалених цілей
Тактичні (безпосередні, забезпечуючі)	Визначають щоденні та конкретні дії з метою досягнення віддалених та близьких цілей
<b>За обсягом</b>	
Загальні	Для всього публічного адміністрування
Приватні	Для окремих його підсистем, структур, конкретних компонентів
<b>За результатами</b>	
Кінцеві	Остаточні сформульовані цілі на певний проміжок часу
Проміжні	Цілі, що сприяють досягненню кінцевої мети

Окремо науковці виділяють так звані побічні (похідні) цілі, які безпосередньо не пов'язані з реалізацією стратегічних (віддалених, головних) цілей, але при цьому можуть виникати та негативно характеризуватись, оскільки можуть носити навіть протилежний запланованому зміст.

Слід зауважити, що поданий розподіл цілей достатньо умовний та носить переважно характер логічних роздумів, проте завдяки такому розподілу цілей у суспільства з'являється більше можливостей оцінювати управлінську діяльність за тими параметрами, якими забезпечується суспільство.

Ціль складається з чотирьох основних груп елементів:

1. Ціль повинна чітко і всебічно відображати суспільні явища, відносини і процеси, поведінку і діяльність людей.
2. Чітке формулювання кінцевого результату реалізації цілі.
3. Зміст і підцілі повинні нести в собі напрямок і механізм руху її реалізації.
4. Цілі в публічному адмініструванні найбільш продуктивні тоді, коли поєднують у собі інтелект, моральність і суспільну орієнтацію.

Обґрунтованість та дієвість цілей у публічному адмініструванні визначається наявністю та можливістю розпоряджатись певними ресурсами. Суттєве значення мають природні, фінансові та трудові ресурси, проте особливу роль у публічному адмініструванні при цілепокладанні відіграють, так звані, ресурси права, тобто **юридичне забезпечення**. Специфіка полягає в такому:

➤ будь-які цілі мають бути оцінені з точки зору *відповідності правовим вимогам* (справедливості, правди, гуманізму), *закріплені законодавчо* та втілюватись у життя на основі законів та державних механізмів їх здійснення, що є запорукою втілення цілей у життя на практиці;

➤ прояв та *реалізація демократичних основ*, що визначає певну систему самоорганізації життя людей на основі їх прав та свобод. Для забезпечення активної та свідомої участі людей у досягненні цілей публічного адміністрування необхідно, або, щоб безпосередньо *суспільство ініціювало певну ціль*, або, щоб *існувала довіра до цілі*, результати реалізації якої мають співпадати з потребами та інтересами суспільства.

Також одним із важливих ресурсів цілепокладання у публічному адмініструванні є **організація**, що надає змогу впорядкувати, раціоналізувати та полегшити вироблення цілей державного управління (зокрема застосування таких методів: "мозкова атака", "орієнтація групи", "альтернативні сценарії майбутнього", метод Дельфі). Важливим ресурсом залишаються **знання**, тобто *інноваційно-технічні можливості* суспільства. Проте зазвичай суттєву роль у їх застосуванні на практиці відіграє **менталітет**, який викриває певний консерватизм і традиційність у діях, але також й конструктивізм та раціоналізм, що в певних ситуаціях забезпечує належну реалізацію цілей.

Особливої уваги потребує **співвідношення цілей та заходів їх реалізації**. Необхідно зіставляти безпосередньо мету і конкретні дії на шляху до її досягнення. Ще у 50-ті рр. ХХ ст. П. Друкером, Д. Мак-Грегором та ін. було запропоновано **концепцію управління за цілями або результатами**. Цілі мали бути *взаємопов'язані* та мали відповідати таким вимогам: 1) бути *обґрунтованими* та *об'єктивно обумовленими* відповідно до тенденцій та закономірностей розвитку суспільства; 2) бути *соціально мотивованими*, тобто відповідати потребам населення; 3) бути *забезпеченими ресурсами*, ґрунтуватись на реальних можливостях; 4) бути *системно організованими*, тобто поєднувати в єдиний комплекс усі поставлені цілі; 5) бути *науково обґрунтованими*.

Визначальним у формуванні "дерева цілей" публічного адміністрування є стратегічні цілі, пов'язані зі збереженням і розвитком суспільства. Стратегічні цілі трансформуються в оперативні, які фіксують крупні блоки дій з досягнення перших, а оперативні – у тактичні, що визначають повсякденні і конкретні дії для досягнення віддалених та близьких цілей. Тому стратегічні цілі називають головними, а цілі, що дозволяють їх досягати, – забезпечуючими.

**Формування "дерева цілей"** публічного адміністрування на основі їх ієрархії передбачає складну процедуру, необхідно обґрунтувати стратегічні (головні) цілі, а потім здійснити деталізацію цих цілей за всіма іншими їх видами. "Дерево цілей" є інструментом аналізу, що дозволяє узгоджувати цілі різних рівнів та масштабів. При формуванні "дерева цілей" слід враховувати, що необхідно виконувати дії у такій послідовності:

- від складної до значно простішої цілі;

- за певною логічною послідовністю, коли кожна наступна ціль визначає попередню. Важливе значення має узгодження цілей для того, щоб вони підтримували і взаємозумовлювали одна одну. Необхідно забезпечити субординацію цілей, за якої реалізація однієї мети ставала джерелом для досягнення іншої. *Субординація цілей* характеризує механізм цілепокладання в публічному адмініструванні.

Основна проблема цілепокладання полягає в забезпеченні *адекватності цілей* публічного адміністрування *потребам та інтересам суспільства*. Рішення даної проблеми може перетворити цілепокладання в системі публічного адміністрування на могутню рушійну силу функціонування публічної влади і забезпечити розвиток суспільства.

Одним із недоліків цілепокладання на державному рівні є той факт, що посадові особи, зазвичай, при цілепокладанні не використовують методику SMART при формуванні "дерева цілей" (Додаток Ж [41]).

"Дерево цілей" наочно демонструє співвідношення цілей та завдань, формування доцільно здійснювати за такими принципами:

- головна графа "дерева цілей", що знаходиться на вершині, повинна містити опис кінцевого результату;

- при формулюванні цілей різних рівнів слід описувати бажані результати, а не способи її досягнення;

- при розгортанні головної цілі в ієрархічну структуру цілей, необхідно дотримуватись правила: реалізація підцілей кожного наступного рівня є необхідною і достатньою умовою досягнення мети попереднього рівня;

- кількість рівнів декомпозиції залежить від масштабів і складності поставлених цілей або прийнятої організаційної структури тощо;

- підцілі кожного рівня повинні бути взаємозалежними та не мають виводитись одна з іншої;

- фундамент "дерева цілей" повинні складати завдання, що представляють собою формулювання робіт, які можуть бути виконані певними способами у заздалегідь встановлені терміни.

**Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування** узагальнено полягають у такому: *опирається на владу, здатну до примусу; поширює вплив на все суспільство; діє системно; пріоритет національних інтересів; організаційне пристосування – структури публічної сфери мають узгоджено вирішувати питання задоволення потреб суспільства; підвищені вимоги до раціональності рішень; відкритість та прозорість; вплив засобів масової інформації на процес прийняття рішень та формування цінностей та цілей.*

#### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Співвідношення цілей, ресурсного забезпечення та засобів досягнення поставлених цілей у публічному адмініструванні.
2. Фактори, що заважають досягненню цілей.
3. Нові тенденції в системі публічного адміністрування.

#### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Визначте, яким чином впливають цінності на процес формування цілей на державному рівні.
2. Яким чином здійснюється юридичне забезпечення цілей публічного адміністрування?
3. Сформулювати, у чому полягає особливість формування цінностей та цілей публічного адміністрування.
4. Назвіть перелік факторів, що визначають складність інституту публічного адміністрування.
5. Поясніть особливості формування дерева цілей за означеною проблематикою з публічного адміністрування.

#### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Побудувати дерево цілей, використовуючи системний підхід та методику SMART (див. додаток Ж) для вирішення проблем публічного адміністрування за одним із зазначених напрямів:

1. Збільшення потоку інвестицій у регіональну економіку.
2. Поліпшення якості життя інвалідів.
3. Благоустрій міста при дефіциті бюджетних коштів.
4. Підвищення ефективності взаємодії комунальних служб з громадянами.
5. Стимулювання піших та велосипедних прогулянок населення.
6. Зменшення кількості летальних випадків серед працівників у галузях з високим рівнем травматизму.
7. Підвищення якості освіти в регіоні.

8. Поширення інформаційних технологій в усіх сферах господарської діяльності міста.

9. Розвиток інноваційної діяльності в місті.

10. Забезпечення умов для розвитку будівництва в регіоні.

11. Забезпечення державою соціальної безпеки людини і населення.

12. Зниження рівня шуму в окремих мікрорайонах міста.

13. Реалізація ремонтних заходів у місті.

14. Покращення благоустрою прибудинкових територій силами місцевих жителів із залученням працівників комунальних служб.

15. Покращення механізму взаємодії громадських організацій з міськими органами влади.

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** Заповнити табл. 9.3, до якої слід занести всю необхідну інформацію щодо цінностей та цілей публічного адміністрування.

Таблиця 9.3

#### Особливості цінностей та цілей публічного адміністрування

Перелік цілей	Перелік цінностей	Переваги або можливості	Недоліки або можливі труднощі
Центральні органи влади (держава)			
...			
Регіональні органи влади (область)			
...			
Керівництво (підприємство та/або організація)			
...			
Голова родини (сім'я)			
...			
Людина (громадянин)			
...			

Визначити особливості цінностей та цілей кожного з поданих у табл. 9.3 рівнів та поетапно сформулювати підхід щодо розробки та прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні, що спрямовані на забезпечення досягнення поставлених цілей.

**Завдання 2.** "Пріоритетні національні цілі та інтереси".

1. Розглянути поданий перелік національних цілей та інтересів (табл. 9.4), визначити тривалість їх досягнення (короткостроковий, середньо- та довгостроковий термін), на вашу думку згрупувати подані пріоритети та інтереси у блоки із зазначенням їх пріоритетності досягнення.

2. Уявлення про систему національних інтересів (суспільних цілей), розуміння їх внутрішньої ієрархії, механізмів формування і функціонування

дозволяє визначити елементи політики національної безпеки, зокрема національні інтереси та національні цілі, що є більш рухливими, ніж попередньо зазначені елементи. До національних інтересів належать мотиваційні установки, сформульовані державною владою і орієнтовані на досягнення моделі переважно майбутнього стану суспільства і держави відповідно до усвідомлених національних інтересів.

Таблиця 9.4

**Вихідні дані для аналізу національних цілей та інтересів**

Національні цілі та інтереси	Підстава для реалізації	Тривалість досягнення, кінцевий строк	Ранг
Створення соціально-економічних і правових умов у країні для як найповнішої реалізації прав і свобод людини			
Забезпечення глобальної і регіональної безпеки, запобігання війн і озброєних конфліктів, забезпечення готовності до відбиття і припинення агресії проти країни			
Реформування економіки пріоритету соціальної сфери			
Затвердження рівноправної, взаємовигідної співпраці із зарубіжними країнами			
Зміцнення державності			
Попередження злочинності, зокрема організованої та корупції			
Нейтралізація міжнародних суперечностей на основі об'єднуючих народи країни загальнонаціональних цінностей			
Раціональне використання природних ресурсів країни			
Формування пошани до пам'яті предків, національної історії, культури і традицій			

Сформулювати, на власну думку, основні національні цілі та інтереси країни (мінімум три) за ступенем важливості та тривалістю досягнення (від стратегічних цілей до короткострокових). У ході виконання завдання необхідно використовувати чинні нормативно-правові акти та законопроекти, напроти кожної цілі потрібно зазначити які статті нормативно-правових актів допомогли визначити відповідну національну мету та інтереси країни.

3. Зробити висновки щодо відповідності наявного переліку національних інтересів та цілей, що зазначені у діючому законодавстві та нормативно-правових актах, сформованим на власну думку пріоритетним цілям та

інтересам країни. Чи збіглись ваша позиція та позиція органів влади, яка відображена у державних документах, відповідь прокоментуйте.

4. Заповнити табл. 9.5. За рахунок розподілу за класифікаційними ознаками національних інтересів або з самостійно сформованого переліку, або відповідно до запропонованого викладачем.

Таблиця 9.5

**Результати аналізу національних інтересів  
за класифікаційними ознаками**

<b>1. За часом задоволення національних інтересів</b>			
Запити	Потреби	Першочергові інтереси	Інші
<b>2. Стосовно суб'єкта, який має здійснити відповідні дії</b>			
Людина	Держава	Громадські організації	Різноманітні самоврядні структури
<b>3. За властивостями, які притаманні членам суспільства</b>			
Усі громадяни держави		Окремі верстви населення	
<b>4. За характером</b>			
Матеріальні		Духовні	
<b>5. За ступенем важливості</b>			
Життєво важливі національні інтереси	Важливі національні інтереси	Інші національні інтереси	
<b>6. За ступенем пріоритетності</b>			
Пріоритетні національні інтереси	Потенційно пріоритетні національні інтереси	Звичайні національні інтереси	
<b>7. За рівнем прояву</b>			
Внутрішні національні інтереси		Зовнішні національні інтереси	
<b>8. За ступенем стійкості</b>			
Стратегічні національні інтереси, які сприяють досягненню національного ідеалу (єдності суспільного, національного та морального ідеалів)	Тактичні національні інтереси	Оперативні національні інтереси	

*Ціль суспільства – найбільше благо найбільшій кількості людей. Клод Гельвецій*



## Тема 10. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування

10.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування. Типологізація органів публічного адміністрування. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.

10.2. Територіально-адміністративний аспект публічного адміністрування. Проблеми вибору найкращої форми правління.

10.3. Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів.

10.4. Стиль публічного адміністрування.

**Механізм публічного адміністрування** [1, с. 8] – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. *Механізми публічного адміністрування* становлять практичні заходи або стимули, за допомогою яких публічні органи впливають на суспільство та бізнес-структури, органи влади та будь-яку соціальну структуру з метою досягнення поставлених цілей. Узагальнена **структура механізму публічного адміністрування** представлена на рис. 10.1 [1; 3; 40; 42].



**Рис. 10.1. Структура механізму публічного адміністрування**

На думку В. Б. Дзюнзюка під **публічними організаціями** [20, с. 4] слід розуміти такі організації, що безпосередньо реалізують державну та місцеву політику в різних сферах щодо забезпечення соціальних потреб, тому до них можна віднести: територіальні органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, деякі територіальні органи різних міністерств, державних комітетів та відомств.

Схематично організація державних органів умовно становить три рівні та має означені складові (рис. 10.2 [44, с. 292–294]).



Рис. 10.2. Структура організації державних органів

Органи публічного адміністрування ще поділяються за функціями та залежно від територіально-адміністративної приналежності публічних структур.

**Цікаво знати.** Електронний уряд є одним із важливих напрямів, що набув останнім часом стрімкого розвитку у зв'язку із реформуванням системи державного управління і світовими трансформаційними процесами публічного адміністрування. Лише з появою нової моделі публічного управління, яка полягає в активній участі громадян у державотворенні, та у необхідності розвитку інтегрованих процесів між державними органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнес структурами, електронний уряд країн став набувати все більшого розповсюдження серед його громадян.

За даними *United Nations Public Administration Network* впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій у межах електронного врядування полягають у такому: початкова стадія – виникає веб-присутність; стадія розширеної веб-присутності; стадія розвитку (передбачає інтерактивну взаємодію); ділова стадія (трансакційна взаємодія) – представляє розширений двосторонній доступ між органами влади та громадянами; стадія повністю інтерактивних сервісів (мережева взаємодія). Умовно виділяють ще нульову стадію, що дає відлік розвитку електронного врядування, на якій спостерігається низький рівень людського капіталу, практично відсутня телекомунікаційна інфраструктура та урядові веб-сайти.

Задля здійснення перерозподілу адміністративних та політичних функцій у системі публічного адміністрування, необхідно використовувати ефективні новітні методи та технології управління, що спрямовані на дотримання рівня світових стандартів забезпечення громадян, потрібно запроваджувати сучасні *демократичні принципи організації діяльності органів публічного адміністрування: загальносистемні* (об'єктивності, демократизму, правової впорядкованості, публічності, поєднання централізації і децентралізації); *структурні* (структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні); *спеціалізовані* (державної служби, роботи з персоналом, інформаційного забезпечення, діяльності органу виконавчої влади, прийняття управлінських рішень і т.д.).

**Методи публічного адміністрування** – це способи впливу публічних органів на процеси суспільного і державного розвитку, а також на діяльність органів влади та певних посадовців, бізнес-структури та громадян. Окремо розглядають групу методів державного управління (табл. 10.1 [34, 40]).

Таблиця 10.1

### Методи державного управління

Назва	Характеристика
1	2
Адміністративні (організаційно-розпорядчі)	Базуються на владі, дисципліні та відповідальності. Виділяють: <i>організаційно-стабілізуючі методи</i> (регламентування, нормування, інструктування); <i>методи розпорядчого змісту</i> (винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій, рекомендацій тощо); <i>методи дисциплінарного характеру</i>
Економічні	Спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, слугують для спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку
Соціально-політичні	Створюють умови для підвищення трудової і політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу. Найпоширеніші: роз'яснення, пропаганда, політична агітація
Соціально-психологічні	Спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо

1	2
Морально-етичні (пропагандистські)	Спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам і т.д. Виділяють <i>мотиваційні заходи</i> (заохочення, стягнення) та <i>виховні заходи</i> (роз'яснення, переконання, вироблення навиків етичної поведінки у стосунках з оточуючими людьми тощо)

Означені *методи* в умовах демократичного становлення та розвитку суспільства *доцільно використовувати в органічній єдності*, створюючи основу для самостійних дій суб'єктів публічної сфери у межах наданих повноважень та встановлених правил їх функціонування.

Доцільно зазначити, що стиль публічного адміністрування буде відрізнятися залежно від особливостей суб'єкта адміністрування. Чиркин В. Є. зазначає, що *стиль* [44, с. 300] – це сукупність конкретних способів взаємодії керівництва з підлеглими. Зазвичай розрізняють основні два стилі: *авторитарний* (інколи виділяють два його типи *експлуатаційно-авторитарний* та *доброзичливо-авторитарний*) притаманний переважно державним структурам та місцевим організаціям, зокрема таким як правоохоронні, військові тощо, та *демократичний* (розрізняють *консультативно-демократичний* та *метод групової участі*) – застосовується в організаціях публічної сфери, наприклад, медичні заклади, науково-дослідні та публічні організації тощо.

### Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Методи прямого та непрямого адміністративного впливу.
2. Особливості територіально-адміністративного публічного управління.

### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Поясніть сутність складових механізму публічного адміністрування як способу організації органів, їх взаємодію з громадськими інститутами.
2. Назвіть основні типи органів публічного адміністрування.
3. Охарактеризуйте основні моделі урядової політики. У чому полягає проблема вибору найкращої форми правління?
4. Поясніть, чи існує проблема взаємного втручання органів державного управління в компетенцію один одного? Яким чином громадські організації та бізнес-структури мають можливість запобігати цим явищам?
5. Поясніть сутність демократичних методів публічного адміністрування.

## Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** "Механізм публічного адміністрування". Використовуючи інформаційні дані ситуацій, що надає викладач, необхідно:

1. Розробити план дій щодо розвитку публічних організацій.
2. Описати використані методи публічного адміністрування.
3. Зазначити, який стиль публічного адміністрування доцільно застосовувати.
4. Вказати, який із принципів організації діяльності органів публічного адміністрування буде найефективніший в означеній ситуації.
5. Вказати, яка зі складових механізму публічного адміністрування у поданій ситуації ефективніша, пояснити чому, на вашу думку. Вказати складовий елемент механізму, який потребує удосконалень, зазначити мінімум два заходи з його удосконалення.

## Додаткові завдання

**Завдання 1.** "Електронне урядування". Заповнити табл. 10.2, внести всю необхідну інформацію щодо особливостей електронного урядування.

Таблиця 10.2

### Характеристика електронного урядування

Назва ознаки (типу)	Характеристика	Особливості
Органи влади – Чиновники		
...	...	...
Органи влади – Населення		
...	...	...
Органи влади – Громадські об'єднання		
...	...	...
Органи влади – Бізнес структури		
...	...	...

Сформулювати переваги від запровадження електронного урядування. Які можуть виникнути перешкоди під час впровадження системи електронного урядування та які існують недоліки.

*Інструменти, якими володіє держава, занадто великі для маленьких завдань та занадто малі для великих. Льюїс Лафем*

## Тема 11. Бюрократія в системі публічного адміністрування

11.1. Бюрократія як наукова категорія. Основні ознаки та атрибути бюрократії.

11.2. Теорія бюрократії М. Вебера. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії.

11.3. Політизація вищого чиновництва. Публічна служба.

На сьогодні існує декілька визначень поняття "бюрократія", зокрема *спосіб побудови організації*, що складається з низки офіційних осіб, а також посади і пости яких утворюють ієрархію; певний *тип державної організації* і *стиль життя в суспільстві*.

Слово "бюрократія" (від франц. bureau – бюро, канцелярія і грец. kratos – влада, панування) – панування канцелярії, тобто влада апарату управління. **Бюрократія** [1, с. 349] – це такий тип організації, для якої характерний високий ступінь розподілу обов'язків, чітка управлінська ієрархія, формалізовані стандарти і правила, показники оцінки роботи, принципи найму працівників, які базуються на засадах компетентності.

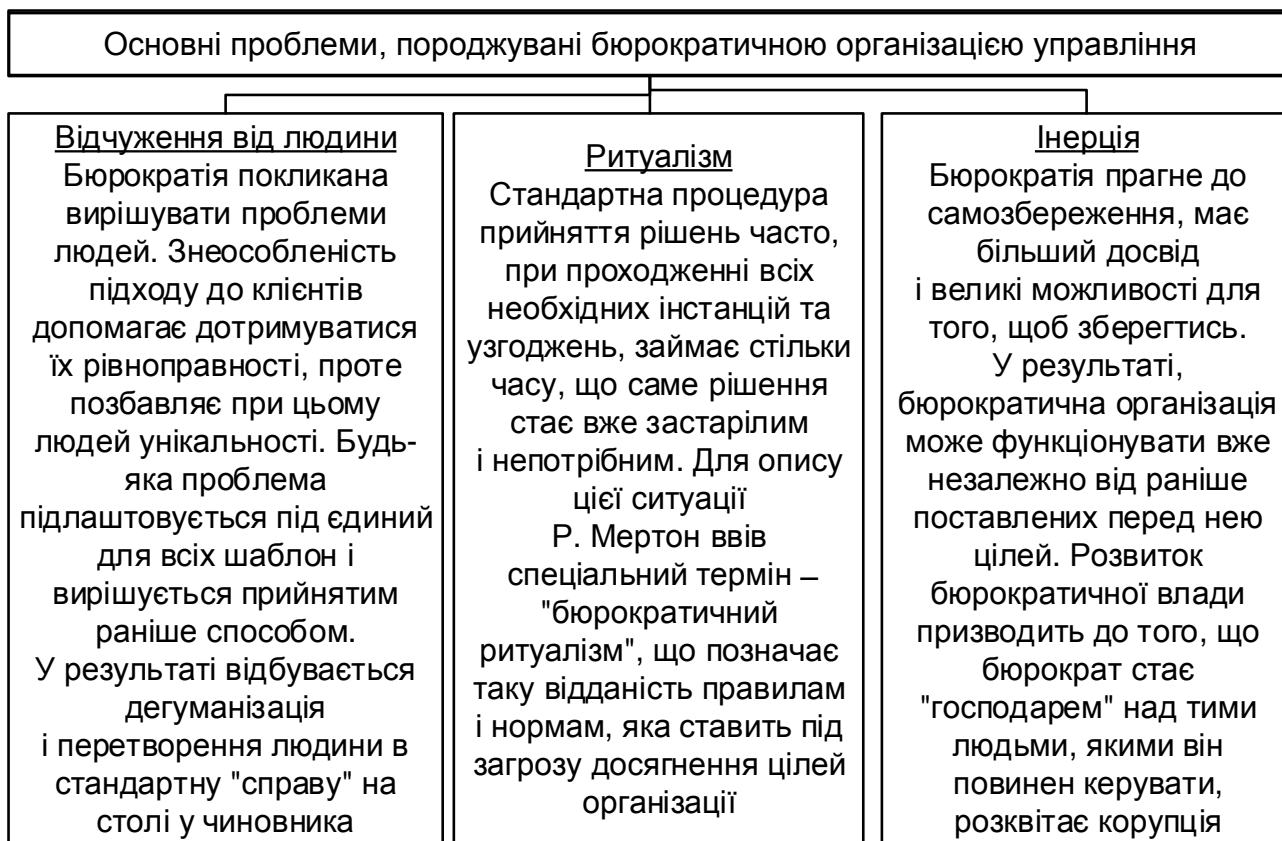
***Цікаво знати.** Вперше поняття "бюрократія" виникло в 1745 р. Термін був утворений французьким економістом Вінсентом де Гурне, у той час слово мало зневажливий сенс – воно означало, що бюрократи-чиновники забирають реальну владу у монарха (при монархії) або народу (демократії).*

*Першим, хто продемонстрував переваги бюрократії як системи управління, був німецький соціолог Макс Вебер.*

Найбільш повно розкрив сутність теорії бюрократії М. Вебер у своїй праці "Господарство і суспільство", де розглядав бюрократію більш як певну нормативну модель, ідеал, до досягнення якого організації мають прагнути. М. Вебер виділив типові ознаки бюрократії, а саме: спеціалізація та розподіл праці, вертикальна ієрархія, чіткі правила, знеособленість взаємовідносин.

Основна відмінність веберівської моделі бюрократії від попередніх – заміна *персонального* управління *безособистісною* системою, що базується на правилах [40]. Організація і її правила більш важливі, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх клієнтів.

При оцінюванні бюрократії слід пам'ятати, що у переважній більшості випадків вона носить негативний характер змін, тому завжди слід враховувати проблеми, які її супроводжують (рис. 11.1).



**Рис. 11.1. Основні проблеми, породжувані бюрократичною організацією управління**

Виділяють три підходи до характеристик бюрократії (табл. 11.1 на основі [1, с. 232–237]).

Таблиця 11.1

### Основні підходи до сутності бюрократії

Підхід	Характеристика
1	2
Соціальний (суспільний) інститут	<p>Описує бюрократію за трьома аспектами:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Деформація</b> свідомості під впливом роботи у державних структурах.</li> <li>2. <b>Доведення</b> бюрократичних проявів до низового рівня, де діє свавілля.</li> <li>3. <b>Панування</b> канцелярії, перевага букви інструкції над сутністю діла.</li> </ol> <p>Існує в усіх сферах життєдіяльності. Підхід є найбільш розповсюдженим</p>
Ідеї раціонального покликання	<p>Сформулював <b>Макс Вебер</b>, який визначає бюрократію як тип організації для якої характерно спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила та стандарти, показники та оцінки роботи, принципи найму, що базуються на компетенції працівника. Він <i>ототожнював бюрократію з раціоналізацією</i>, тобто з упорядкуванням, систематизацією та вимірюваністю суспільних процесів та, зокрема, управлінських проявів</p>

1	2
Специфічне, замкнуте суспільство	Підхід позначив <b>К. Маркс</b> , який зазначав, що бюрократія є " <b>державний формалізм</b> " громадянського суспільства; бюрократія становить уявну державу. Акцентовано увагу на головному: зв'язок бюрократії з владою, бюрократія як окремий спосіб здійснення влади

На тему політизації вищого чиновництва розмірковував Вудро Вільсон, який вважав, що серйозні **недоліки існуючої системи управління є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними** [40]. Наприклад, розподіл адміністративних посад після виборів серед членів партії переможців. Вудро Вільсон вважав, що доцільно відокремлювати політичну та адміністративні сфери, тобто місце вироблення політики від місця її реалізації, оскільки відверті дії адміністраторів на користь політичної сили переможниці, зазвичай спричиняють необ'єктивність їх рішень та дій.

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, осадова та змішана. Більшість країн Європейського Союзу, зокрема Франція, Німеччина, Данія, Іспанія, побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі [25, с. 28]. Більшість науковців сперечаються про практичні аспекти застосування означеної моделі, проте її дієвість та результативність незаперечна.

Традиційний підхід до публічного адміністрування відокремлює діяльність політиків та публічних службовців [40]. Наприклад, Дж. Кейден зазначає, що, прийшовши до влади, політики повинні управляти, а публічні службовці мають виконувати їх розпорядження.

Публічні службовці наділені певним правовим статусом, тобто сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Науковці виділяють такі види посад у публічній службі, враховуючи [2, с. 113]: вид діяльності, місце відповідного органу у загальній системі державних органів, спосіб вступу на посаду.

В Указі Президента "Про Стратегію формування системи державної служби в Україні" [52] в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень виділяють такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Бюрократія при деспотичному правлінні.
2. Організація та функціонування публічної служби.



### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Обґрунтуйте переваги та недоліки бюрократії.
2. Охарактеризуйте сутність теорії бюрократії М. Вебера. Чи актуальна, на вашу думку, на сьогодні ця теорія?
3. Назвіть особливості сучасних підходів в оцінюванні бюрократії.
4. Поясніть у чому полягає політизація вищого чиновництва.
5. Чи існує взаємозв'язок бюрократії та публічної служби?

### Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** Оцінити актуальність поданих висловлювань [на основі 40], навести приклади сфер їх практичного використання на сьогодні:

1) політичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на політичній арені; бюрократичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на бюрократичній арені;

2) політичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої політичної компетенції; бюрократичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої бюрократичної компетенції;

3) політики повинні оцінюватися електоратом або їхніми політичними керівниками; службовці повинні оцінюватися їхніми політичними контролерами або їхніми бюрократичними керівниками;

4) політичний офіс повинен мати часові обмеження і бути предметом вільних виборів; бюрократичний офіс не повинен мати часових обмежень і бути предметом правомірної поведінки.

**Завдання 2.** Надати есе на тему "Бюрократія: неминуче або штучне?". Розглянути бюрократію у межах кожного з трьох основних підходів її характеристики.

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** "Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії".

Сформулювати найрозповсюдженіші підходи до бюрократії, заповнивши табл. 11.2.

Таблиця 11.2

#### Підходи в оцінюванні бюрократії

Назва підходу	Коротка характеристика	Переваги	Недоліки	Приклад
1.				
2.				
3.				

*Єдине, що врятує нас від бюрократії, – це її неефективність. Юджит Маккарті*

## Тема 12. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування

12.1. Поняття корупції та корупційних дій.

12.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.

12.3. Зони "підвищеного" ризику проявів корупції.

12.4. Фактори запобігання проявам корупції: політичний, нормативно-правовий, організаційний, економічний, кадровий, морально-психологічний.

У загальному вигляді **корупція** (від лат. corrumpere – псувати) [6, с. 39] – використання посадовою особою своїх владних повноважень та довірених йому прав з метою особистої вигоди, що суперечить встановленому закону та правилам. Зазвичай, термін застосовується до бюрократичного апарату.

У Законі України "Про запобігання корупції" із змінами, внесеними згідно з Законом № 77-VIII від 28.12.2014 [48] зазначено, що **корупція** – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

**Цікаво знати.** Слід зазначити, що спочатку корупція була більше моральною проблемою, зокрема Жан Клод Вакє писав у книзі "Корупція. Етика та влада во Флоренції у 1600 – 1770 рр.", що дискурс про корупцію був не про державу, а про людську природу.

З ініціативи ООН у 2003 р. щорічно відзначається **Міжнародний день боротьби з корупцією 9 грудня**. У цей день на політичній конференції у м. Меріда (Мексика) була відкрита для підписання **Конвенція ООН проти корупції**. Держави, що підписали її, оголосили карним злочином хабарі, розкрадання бюджетних коштів і відмивання корупційних доходів, а також зобов'язалися повертати кошти до тієї країни, звідки вони надійшли в результаті корупційних дій.

Антикорупційний портал України [www.acrc.org.ua](http://www.acrc.org.ua).

Отже, корумповані дії обов'язково передбачають **протиправне використання особою наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей**.

Базові нормативно-правові акти, що утворюють основу антикорупційної діяльності України [48; 50; 52] подано у табл. 12.1.

Таблиця 12.1

**Базові нормативно-правові акти антикорупційної діяльності України**

Конституція України	Закон України "Про засади запобігання корупції"	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади"
Конвенція ООН проти корупції		
Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією	Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією	
Указ Президента України "Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"	Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"	Указ Президента України "Про Національну раду з питань антикорупційної політики"
Додатковий протокол до кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією		Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"
Кримінальний кодекс України	Загальні правила поведінки державного службовця	
Кодекс України про адміністративні правопорушення	Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки	Наказ Мінюстиції України Питання проведення антикорупційної експертизи

Законом України "Про запобігання корупції" № 1700-18 створено новий орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – **Національне агентство з питань запобігання корупції**, що забезпечуватиме формування та належну реалізацію державної антикорупційної політики. Також Президент України підписав Указ № 808/2014 про створення **Національної ради з питань антикорупційної політики** як консультативно-дорадчого органу при Президентові [56], до складу якої входитимуть 17 членів; про створення **Антикорупційного бюро** та **Національної комісії з питань запобігання корупції**, про антикорупційну стратегію до 2017 р., про **зобов'язання** компаній відкривати своїх кінцевих власників.

На початку 90-х рр. організація "Transparency International" розробила методику визначення індексу, що відображає ступінь корумпованості країн

світу за рахунок уявлень підприємців та спеціалістів про ситуації щодо підкупу посадовців країни (*індекс сприйняття корупції* – ІСК). Отже, корупція як соціальне явище може бути вимірною, з'явилась можливість порівнювати корумпованість країн залежно від соціально-економічної політики.

Зазначимо, що зони "підвищеного" ризику проявів корупції залежать від певного можливого прояву встановленого виду корупції (рис. 12.1 пояснення читайте [48]).

	Легітимна	Нелегітимна
Активна Пасивна	<b>ПЛ</b> ("стимулююча")	<b>ПН</b> ("мотивуюче-хабарна")
	<b>АЛ</b> ("розпиловочна")	<b>АН</b> ("державно-кримінальна")

Рис. 12.1. Найпоширеніші узагальнені види корупції

Доцільно зазначити, що також розрізняють види корупції за функціональним спрямуванням, а, отже, відповідно виділяють фактори запобігання проявам корупції. Наприклад, розглянемо такі:

*політичний* – обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

*нормативно-правовий* – обмеження щодо встановлених законом норм;

*організаційний* – обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

*економічний* – обмеження щодо одержання дарунків (пожертв);

*кадровий* – обмеження щодо роботи близьких осіб;

*морально-психологічний* – обмеження щодо використання службового становища. Представлений розподіл факторів достатньо умовний та може бути з часом розширений і доповнений.

### Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Найпоширеніші сфери відмивання доходів.
2. Рейтинги та оцінювання рівня корумпованості країни.

### Контрольні запитання для самоперевірки

1. Що становить корупційна діяльність? Охарактеризуйте типовий портрет корупціонера.

2. Які сфери найбільш схильні до негативного впливу корупції?

Чи притаманні корупції позитивні ознаки?

3. Назвіть чинні нормативно-правові акти щодо боротьби з корупцією.
4. Наведіть декілька прикладів засобів запобігання проявам корупції.
5. Охарактеризуйте, які ви знаєте показники оцінювання корупції?

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Встановити, чи є корумповані дії, якщо так, то визначити можливий тип корупції, власну думку обґрунтувати та запропонувати заходи щодо їх усунення.

*Ситуація 1:* Представник громадської організації висловив подяку на правах співпраці із державним службовцем, який відстоював інтереси організації у відповідному міністерстві. Подяка полягала в розмірі п'яти тисяч гривень, а також у тому, що за необхідності при першій нагоді державний службовець отримає підтримку електорату, зокрема серед членів зазначеної громадської організації.

*Ситуація 2:* Підприємство щорічно подає вчасно звіти до органів статистики та екології про обсяги шкідливих викидів. Проте інколи ці звіти не проходять перевірки на відповідність дійсності, оскільки персонал підприємства дещо занижує показники, щоб не сплачувати чималі штрафи та не витратити великі суми на оновлення обладнання. Службовці органів статистики та екології заплющують очі на певну невідповідність, бо отримують подяку від керівництва персоналу в розмірі суми, що в десятки разів менше за суму штрафів.

*Ситуація 3:* До відділення реанімації лікарні потрапило п'ять пацієнтів приблизно в однаково складному стані, проте різної вікової категорії. Зміна може якісно надати допомогу лише чотирьом пацієнтам, інші або мають чекати або власним коштом потрапити до іншої лікарні, що знаходиться за три квартали. Громадянин, який дізнався про можливість обслуговування, звертається до головного лікаря зміни відділення реанімації з проханням, що підкріплено сумою в розмірі п'ятнадцяти тисяч грн, обслужити його протеже першим.

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** Навести перелік законодавчих актів, що забезпечують основу публічного адміністрування. Розподілити за сферами застосування, а також позначити основних користувачів та вкажіть для кого першочергово розроблявся певний законопроект, думки обґрунтувати. Розглянути можливі варіанти структур, які могли ініціювати певний законопроект.

*Корупція пускає корні глибоко ... вгору. Є. Кащеєв*

## Тема 13. Результативність та ефективність публічного адміністрування

13.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.

13.2. Критерії результативності та ефективності публічного адміністрування. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.

13.3. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Контрактна система та неокорпоративізм.

На законодавчому рівні поняття результативності та ефективності, особливо публічного адміністрування не закріплено. Проте у стандартах ISO 9000:2000 результативність визначається, як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність – співвідношення досягнутих результатів та використаних ресурсів.

Ефективність публічного адміністрування пов'язана з такими факторами: співвідношення між *витраченими ресурсами* та отриманим кінцевим *продуктом* (зазвичай, це послуга від публічних органів влади або організацій); зменшення кількості *ресурсів*, що *витрачаються* або зниження їх вартості (як правило, економія відбувається переважно у соціальній сфері); скорочення тривалості *процесу* (наприклад, з процедури прийняття рішень або стосовно питань організації діяльності тощо); співвідношення кінцевого *продукту* та *результату*.

**Цікаво знати.** На сьогодні необхідність модернізації форми управління для ефективності інституцій публічної сфери є важливим питанням. Безпосередній рівень функціонування системи політичних інституцій визначає публічне управління.

Вперше термін "**публічне управління**" (англ. *public management*) використовує у 1972 р. англійський державний службовець Десмонд Кілінг, його він розглядає як "пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" [1, с. 6].

Люди помиляються, приписуючи своєму уряду та законам те, що є результатом їх власних звичок та громадських інстинктів. П. Кропоткін

**Модель ефективності публічних організацій** у загальному та деталізованому вигляді, а також за складовими інструментів діяльності подано на рис. 13.1 узагальнено [20, с. 51–62].

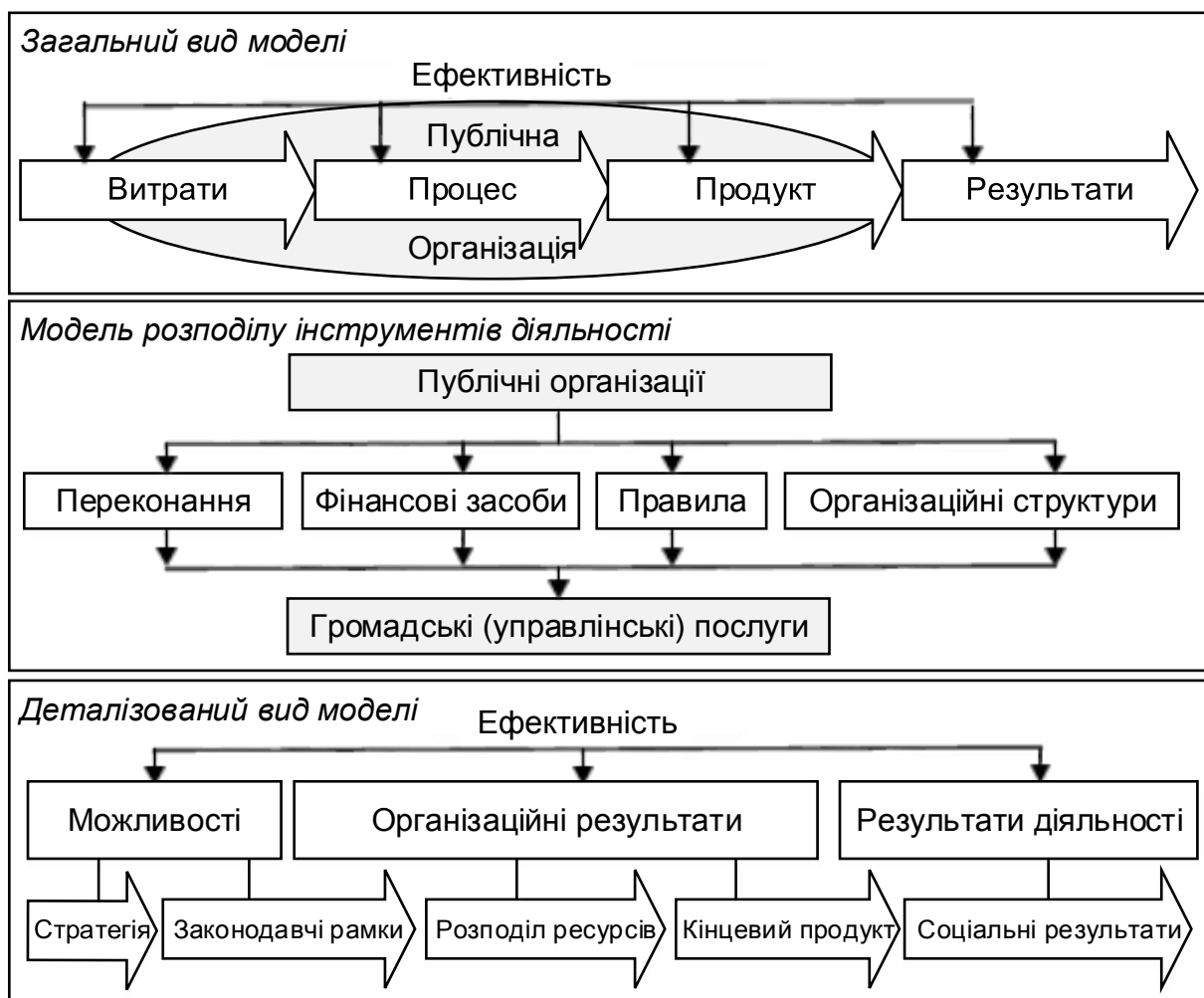


Рис. 13.1. Складові моделі ефективності публічних організацій

*Переконавання* як інструмент діяльності публічних організацій передбачає визначення їх ролі в інформаційному потоці, контроль над інформацією, висловлення власної позиції за певних обставин, що й забезпечує демократичну сутність держави.

*Фінансові засоби* публічних організацій переважно складають бюджетні кошти, а також отримані від благодійної, госпрозрахункової та іншої діяльності.

*Правила*, що регламентують діяльність публічних організацій, мають бути покликані на задоволення потреб та інтересів клієнта, а також мають бути спрямовані на оптимізацію стосунків з іншими організаціями.

*Організаційні структури* безпосередньо відповідальні за кінцевий результат діяльності.

Означені складові у моделі ефективності публічних організацій за інструментами діяльності в різних країнах використовуються по різному, наприклад, в *західних країнах* перевага надається фінансовим засобам та організаційним структурам, у той час як активне використання переконань

та правил зазвичай у пріоритеті *східних країн*, зокрема Японії. Проте слід пам'ятати, що доцільно однаковою мірою удосконалювати складові моделі.

Для публічних організацій найбільшу перешкоду серед *критеріїв оцінювання ефективності та результативності* їх діяльності становить **соціальний характер кінцевого результату**, а також складна вимірність громадських та управлінських послуг, що надаються публічними організаціями. З одного боку, критерії оцінювання публічного адміністрування об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку, з іншого – надають можливість здійснювати моніторинг ступеня задоволення (здійснення, реалізації) потреб, інтересів та цілей суспільства.

Велику складність при розрахунках результативності та ефективності публічних організацій становлять якісні оцінки кінцевого продукту публічних організацій, що виражається у визначенні задоволення потреб суспільства. Однозначно відповісти неможна, чиї саме потреби задовольняє та чи інша публічна організація району, міста або області – суспільства в цілому, певного колективу, конкретних громадян, тому єдина методологія розрахунку відсутня.

Доцільно при визначенні ефективності публічних організацій розглядати **внутрішню ефективність** (співвідношення наявних ресурсів та ступеня їх використання для організаційних результатів) та **зовнішню ефективність** (безпосередня оцінка досягнення кінцевого результату, ступеня задоволеності потреб). Проте важливо знати, що встановлення ступеня задоволеності суспільних потреб не є самоціллю для публічного адміністрування.

Отже, на державному рівні з точки зору підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування, в країні має бути забезпечено функціонування публічних організацій таким чином, щоб задоволення потреб та вирішення проблем суспільства відбувалось *своєчасно повною мірою за умови раціонального та ефективного використання суспільних ресурсів* стійким та надійним чином за рахунок постійного та об'єктивного моніторингу розвитку суспільних, колективних та індивідуальних потреб, інтересів та цілей.

Підхід до управління державою визначив ще Конфуцій у роботі "Про небо і долю", він полягає у тому, що для ефективного державного управління необхідно враховувати минуле, поєднувати його із сучасним та наслідувати в майбутньому.

Стосовно факторів підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування, то доцільно комплексно впроваджувати в систему



оцінювання досвід країн світу, застосовуючи певні заходи: *наприклад*, у Сінгапурі посадовець [6, с. 64] кожні три роки має проходити переатестацію, на якій ретельно аналізуються результати та ефективність його діяльності, формуються зауваження та пропозиції щодо збільшення якості роботи; запровадження електронної системи управління та взаємодії уряду з громадянами, бізнесом, посадовцями та іншими структурами уряду; забезпечення належного зворотного зв'язку щодо якості наданих послуг у публічній сфері; затвердження на законодавчому рівні положень та процедури щодо залежності посадовців від якості надаваних ними послуг; ретельний відбір претендентів на посади в публічні організації, у тому числі органи влади і т.д. Одним з елементів удосконалення системи ефективності публічного адміністрування може бути контрактна система, що є однією з різновидів безтарифної системи оплати праці.

Зазначимо, що з часом набуває все більшого розповсюдження особлива система взаємовідносин між підприємцями та працівниками, організаціями, що є їх представниками, при якій посередником виступає держава замість політичних партій та громадсько-політичних рухів (неокорпоративізм).

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Проблеми ("хвороби") при вимірюванні ефективності за функціональним підходом Дж. Боукерта.
2. Показники ефективності державного управління: міжнародний вимір.
3. Способи аналізу та оцінювання публічного адміністрування.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. У чому полягає відмінність результативності та ефективності публічного адміністрування?
2. Назвіть фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Назвіть показники ефективності публічного адміністрування.
3. Що є більш пріоритетне у розвитку публічного адміністрування: збільшення його результативності або ефективності? Відповідь обґрунтуйте.
4. Охарактеризуйте контрактну систему та неокорпоративізм.
5. Розкрийте структуру і зміст елементів процесу вдосконалення державного управління та публічного адміністрування.

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Викладач надає інформацію щодо показників ефективності публічного адміністрування.

1. Визначити відмінність ефективності приватних організацій та ефективності публічних організацій.

2. Сформувати суб'єктивний погляд на міжнародний досвід розрахунків ефективності, а також запропонувати власний перелік показників та/або методик розрахунку ефективності та/або результативності публічних організацій.

3. До найпоширеніших критеріїв загальної соціальної ефективності управління відносять такі: рівень продуктивності праці; темпи та масштаби приросту національного багатства за методикою ООН; рівень добробуту життя людей; ступінь відтворення. Охарактеризуйте твердження або заперечте.

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** "Проблеми підвищення результативності та ефективності в управлінні".

1. Чи можна виміряти результати управлінської діяльності?

2. Що означає економія, продуктивність, якість та ефективність стосовно державно-адміністративного управління та певної державної установи? Пояснити на прикладі.

3. Надати перелік проблем підвищення результативності та ефективності діяльності державних органів та підходів їх вирішення?

**Завдання 2.** Розташувати такі операції спеціальної програми (табл. 13.1) оціночних досліджень процесу виконання і результатів діяльності органів державної влади у логічній послідовності за поданими етапами:

1. Планування оціночного дослідження.

2. Підготовка оціночного дослідження.

3. Підготовка бази даних.

4. Аналіз і оцінка результатів програми чи політики.

5. Підготовка інформаційного або аналітичного звіту.

6. Представлення висновків і рекомендацій.

Таблиця 13.1

### Перелік операцій оцінювання процесу виконання та результатів діяльності органів державної влади

Зміст операції		
Вибір оцінюваної державної програми / політики або законодавства у певній сфері	Підготовка технічного завдання та плану проведення оцінювання (цілі, проблеми, методи збору і аналізу, графік, кошторис витрат, склад експертів, схема звіту)	Визначення джерел інформації
Визначення програмних цілей дослідження та оціночних показників	Уточнення технічного завдання	Вимірювання результатів
Вибір стратегії проведення дослідження, методів і засобів оцінювання	Розробка питань та індикаторів	Збір і обробка інформації

*Максимум досконалості зв'язку між людьми – ось що визначає щастя держави, а ніякий інший максимум. Іоган Гердер*

### Розділ 3

## Публічне адміністрування в соціальній та економічній сферах

### Тема 14. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері

14.1. Формування підходів до соціальної політики. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.

14.2. Публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами. Основні види соціальної допомоги держави. Зростання ролі поза-економічних факторів.

14.3. Принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.

14.4. Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва.

14.5. Забезпечення державою соціальної безпеки людини, громадянина та населення. Забезпечення державою безпеки прав та інтересів споживачів.

Соціальна політика у загальному розумінні покликана за рахунок результатів діяльності органів влади забезпечувати стабілізацію, регулювання і розвиток соціальних відносин у суспільстві. У зв'язку з цим розрізняють три основні підходи до соціальної політики (рис. 14.1), що охоплюють усі сфери суспільного буття індивідів і соціальних груп та покликані брати участь у розподілі соціальної справедливості.

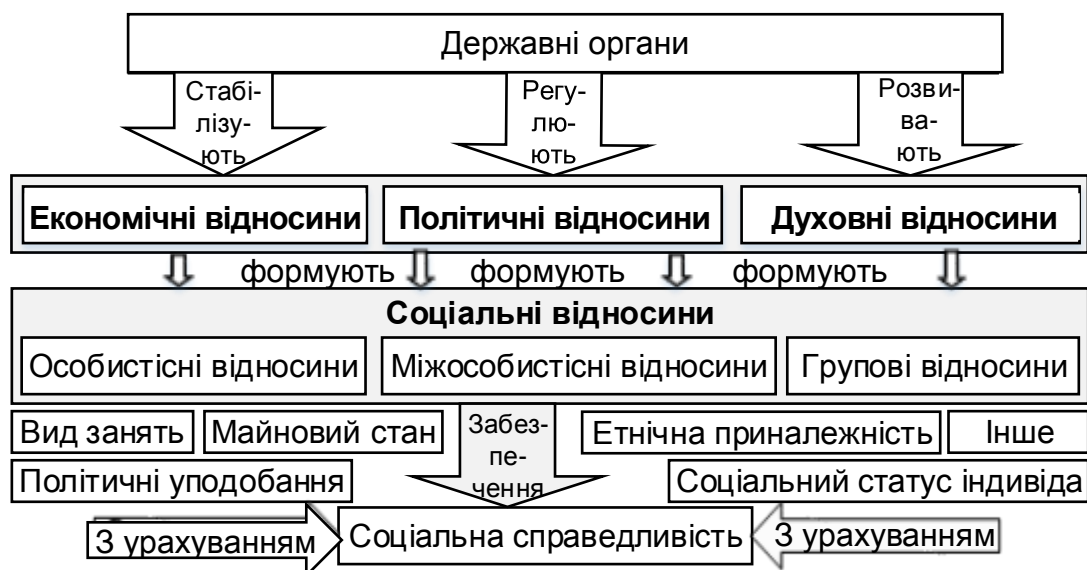


Рис. 14.1. Сформовані підходи до соціальної політики

**Цікаво знати.** Здійснювати "ревізію" серед процесів управління всіх рівнів доцільно з певною періодичністю. Це має бути незаперечним завданням перед суспільством, з таких причин [1, с. 272]: по-перше, втрати, що понесені суспільством від слабкості та помилок управління, невідновлювані; по-друге, дуже глибокі "струси" управління породжують свої, часто дуже важкі проблеми та можуть на певний, інколи тривалий, час знижувати рівень управління; по-третє, вже сам факт допущення недоліків, промахів тощо в управлінні здійснює негативний соціально-психологічний вплив на людей, знижує довіру до управління, його суспільний престиж. Суспільству потрібно не тільки і не стільки періодичні зміни в управлінні (як то реорганізації, реформи, революції та інші різкі перетворення), скільки стан, за якого удосконалення державного управління носитиме постійний, профілактичний, превентивний характер та в кожний історичний момент гарантуватиме його високий рівень розвитку.

З огляду на це, соціальна політика у вузькому розумінні [17, с. 223] – це система управлінських, організаційних, регулятивних, саморегулятивних заходів, дій, принципів і засад, спрямованих на забезпечення визначеного соціального рівня та якості життя, соціального захисту малозабезпечених верст населення, їх соціальної безпеки в суспільстві.

Розроблення та реалізація заходів соціальної політики мають спрямовуватись на забезпечення населення суспільними благами з метою отримання дотримання права для кожного громадянина на достатній життєвий рівень. У зв'язку з цим для надання суспільству благ (товарів та послуг) (рис. 14.2), які ринкова система категорично відмовляється забезпечувати, публічне адміністрування має перелік інструментів впливу. По-перше, розгалужену систему публічних органів, у тому числі державних, які мають забезпечувати фінансування задоволення потреб. По-друге, розвинену систему взаємодії демократичних засад.

Означений базовий перелік суспільних благ, що забезпечує публічне адміністрування не є вичерпним, може доповнюватись, слід зазначити, що він певною мірою відповідає ієрархії людських потреб А. Маслоу, проте публічні органи у переважній більшості задовольняють на достатньому рівні лише первинні потреби (на жаль, не завжди стовідсотково), у той час як вторинні (набуті) потреби публічне адміністрування забезпечує не повністю, оскільки в країні залишається достатня кількість бідного населення та спостерігається брак коштів на задоволення первинних потреб.



Рис. 14.2. Перелік благ, що забезпечує публічне адміністрування

Оскільки держава має забезпечувати реалізацію повною мірою складових соціальної політики, яка охоплює всі сфери суспільного буття соціальних груп, то таким чином держава опосередковано виступає гарантом соціальної спрямованості. Безпосередньо *реалізація соціальної політики* має забезпечити державні соціальні стандарти та гарантії, що *передбачають* такі *виплати*: встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму. Основні види соціальної допомоги держави відповідають встановленим на законодавчому рівні соціальним нормативам (рис. 14.3).

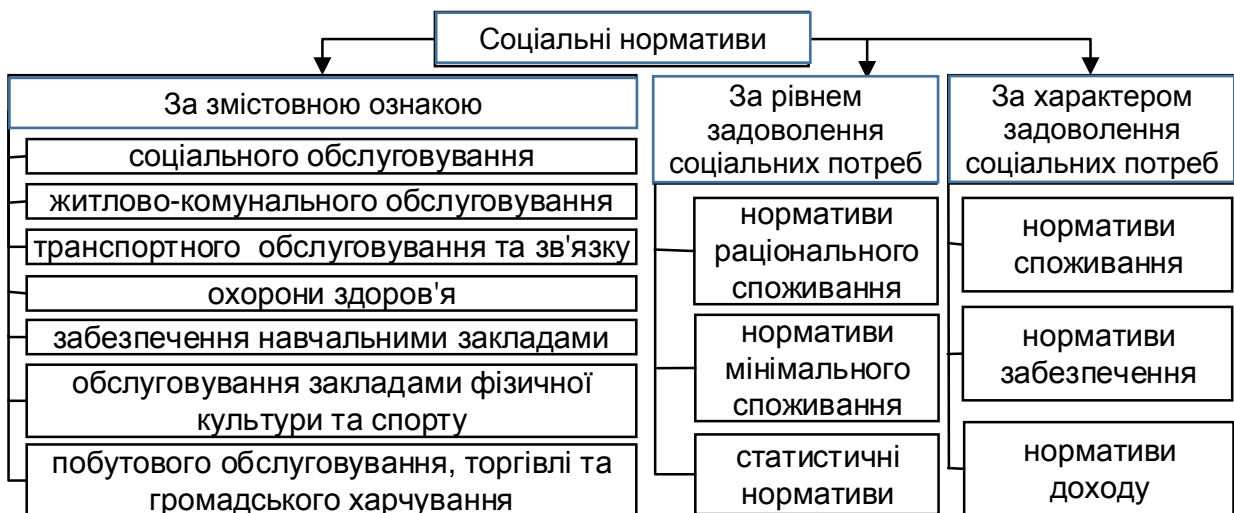


Рис. 14.3. Види соціальних нормативів

У межах публічного адміністрування загалом відбувається виплата соціальних видів допомоги таким чином: **єдиноразова виплата** при народженні дитини; **щомісячні виплати** для малозабезпечених сімей, самотнім батькам по догляду за дитиною, по догляду за дитиною-інвалідом тощо; **періодична допомога** призначається по догляду за хворими членами родини, по тимчасовій непрацездатності тощо.

Одним з головних нових принципів суспільного розвитку є процес оновлення, що полягає, насамперед, у модернізації механізмів соціального управління. Так при оцінюванні ефективності реалізації державної соціальної політики рекомендовано порівнювати показники, що зазначені на рис. 14.4 [на основі 39]. Відсутність суттєвих відхилень свідчить про ефективну реалізацію соціальної політики.

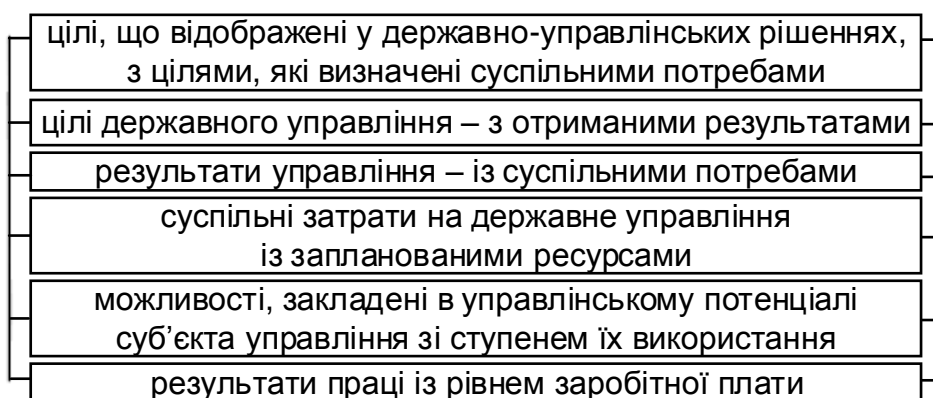


Рис. 14.4. Критерії та показники ефективності соціальної політики

Також необхідно дотримуватись двох основних **принципів: відкритості та прозорості системи державного управління**, впроваджуючи систему внутрішнього контролю і аудиту, використовуючи досвід таких країн як Швеція, Канада, США, Нідерланди, Польща. Забезпечення прозорості діяльності органів влади при реалізації соціальної політики сприяє забезпеченню якості підзвітності органів влади публічним органам.

**Публічне адміністрування у сфері науки і науково-технічної діяльності** забезпечується за рахунок реалізації державної політики, що регламентується Конституцією України, Законом України "Про наукову і науково-технічну діяльність" та іншими нормативно-правовими актами. Публічні органи покликані в особі державних органів визначати правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, створювати умови для наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку (рис. 14.5).



Рис. 14.5. **Забезпечення реалізації науки та науково-технічної діяльності в публічному адмініструванні**

**Публічне адміністрування у сфері культури та мистецтва** реалізується за рахунок організації та цілеспрямованої діяльності на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів [4, с. 87], тобто впровадження державної політики у сфері культури та мистецтва.

У сфері культури державна політика забезпечує такі основні положення: гарантування прав громадян у сфері культури; забезпечення свободи творчості та умов розвитку; захист авторських та інтелектуальних прав; збереження цілісності культури та культурної спадщини, створення єдиного культурного вітчизняного простору; підтримка та розвиток високих моральних гуманістичних ідей у суспільному житті; забезпечення розвитку культури; визнання культури одним з основних факторів самобутності українського народу – громадян України всіх національностей; підтримка діяльності у сфері культури матеріальними, інформаційними, фінансовими, трудовими та ін. ресурсами з метою поширення інформації для залучення громадськості та становлення самобутності українського суспільства.

## **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Формування завдань та показників соціального розвитку суспільства.
2. Поясніть, чи мають публічні організації володіти повноваженнями впливу на обсяг мінімального споживчого кошику, відповідь обґрунтуйте.
3. Зазначте аспекти, за якими держава здійснює забезпечення соціальної безпеки, на кожний наведіть приклади.

## **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Чи має держава бути гарантом соціальної спрямованості економіки країни? Назвіть основні принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.
2. Яку роль відіграє публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами?
3. Охарактеризуйте головні види державної соціальної допомоги.
4. Яким чином держава забезпечує соціальну безпеку людини, громадянина та населення?
5. Поясніть, яка із сфер науки, культури або мистецтво серед державних та публічних органів має володіти пріоритетом у розвитку?

## **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** Викладач надає статистичну інформацію, що відображає ситуацію значень за показниками регіону або в цілому по країні про:

- 1) структуру доходів та витрат населення та динаміку за період;
- 2) прожитковий мінімум, мінімальну заробітну плату, мінімальну пенсію за віком;
- 3) номінальну та реальну заробітну плату;
- 4) щодо складу споживчого кошику.

Необхідно:

- 1) охарактеризувати тенденції, які складаються щодо співвідношення витрат і доходів населення; обґрунтувати чи дійсно правильним є висловлювання: "Рівень доходів громадян визначає рівень життя, а структура витрат – його якість";
- 2) пояснити взаємозв'язок між показниками;
- 3) у чому полягають спільні та відмінні характеристики;
- 4) розкрити сутність понять та встановити відповідність мінімального споживчого бюджету та споживчого кошику.

**Завдання 2.** Викладач надає інформацію щодо ситуації, яка сталась під час придбання продукції або після нетривалого дослідження та/або використання товару.



Необхідно:

1) самостійно визначити особливості забезпечення прав та інтересів споживачів у відповідній ситуації, роблячи посилання на статті нормативно-правових актів;

2) пояснити, які недоліки існують у системі забезпечення державою інтересів та прав споживачів.

### Додаткові завдання

**Завдання 1.** Визначити сутність соціальних потреб, встановіть їх відмінність від соціальних цінностей та цілей певної організаційної одиниці. Надати характеристику соціальним потребам, заповнивши табл. 14.1.

Таблиця 14.1

#### Особливості соціальних потреб

Класифікаційні ознаки	Вид соціальних потреб	Характеристика
Сенсо-життєві		
Універсальні		
Партикулярні		

1. Встановити взаємозв'язок між соціальними потребами та соціальними проблемами, що періодично виникають у суспільстві, залежність зобразити схематично.

2. Позначити які фактори впливають на соціальні потреби. Чи існують відмінності між соціальними потребами залежно від територіальної приналежності суспільства, якщо так, то конкретизувати які саме та навести приклади, якщо ні, то відповідь обґрунтувати.

3. Яка особлива роль покладається на керівництво різних рівнів у зв'язку з існуванням соціальних потреб?

4. Поведінка об'єкта управління та динаміка його стану для керівників різних організаційних структур слугують головним орієнтиром. Зверніть увагу на уривок з роману "Злочин і кара" Ф. М. Достоевського, де герої критикують погляди соціалістів: "Натура не береться в расчет, натура изгоняется, натура не кончается! У них не человечество, развившись историческим, живым путем до конца, само собою обратится, наконец, в нормальное общество, а, напротив, социальная система... тотчас же и устроит все человечество и в один миг сделает его праведным и безгрешным". Вкажіть чи повинно державне управління мати системно-випереджальне відображення реальних суспільних явищ та процесів, обґрунтуйте власну точку зору.

*Вміння обмежити свободу в країні є питання гарних манер уряду. П. Капіца*

## Тема 15. Публічне адміністрування та економіка

15.1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи. Основні ознаки ринкової соціально орієнтованої економіки.

15.2. Від економіки індустріального типу до постіндустріальної економіки. Основні характеристики сучасної економічної системи.

15.3. Основні напрями державного регулювання економіки.

15.4. Керуюча система в період криз і спадів.

Однією з головних характеристик сучасної економіки можна вважати *зростання ролі недержавних формувань та структур*, що активно впливають на діяльність публічних організацій, на розвиток та вирішення політичних, соціальних, економічних та культурних проблем. У зв'язку з чим сучасні економічні системи все більше стають соціально орієнтованими (рис. 15.1), набуває актуальності поняття *"корпоративна соціальна відповідальність"*, слід зазначити, що воно стосується не лише бізнес-структур, а й загалом усіх публічних організацій. Отже, одним з головних напрямів розвитку сучасної економічної системи є самоідентифікація її суб'єктів та перехід переважної їх більшості на самозабезпечення власних потреб.

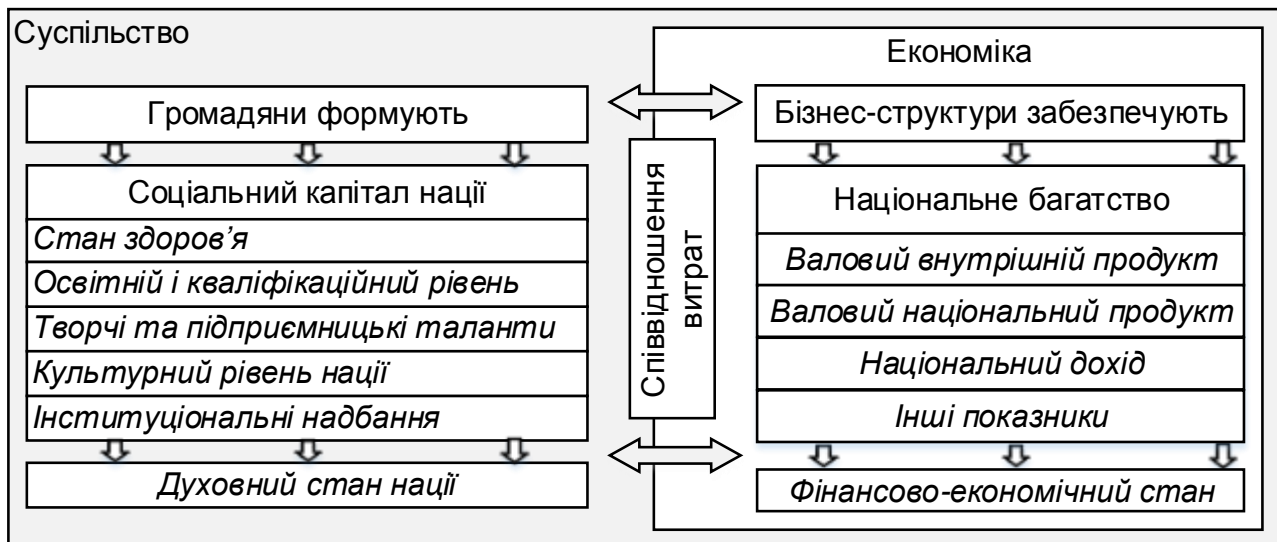


Рис. 15.1. Структура соціально орієнтованої економіки

Для повноцінного функціонування і розвитку всіх сфер суспільства органи влади, публічні організації та бізнес-структури, перш за все, мають забезпечувати процес вироблення засобів у економічній системі. Залежно від історичного періоду розвитку умовно виділяють певні типи економічного устрою (табл. 15.1).

## Зміна економічного устрою

Індустріальна економіка	Постіндустріальна економіка	Сучасна економічна система
Економіка переважно пов'язана із видобуванням та переробкою сировини. Виробництво масове і стандартизованого характеру. Розвивається ринок праці	Економіка переорієнтовується на сферу надання послуг. Суспільство з продуктивного перетворюється на споживацьке. Темпи розвитку економіки стають помірні	Економіка частково переноситься у нематеріальну сферу, набувають розвитку інформаційні технології. Економіка стає соціально орієнтованою

Основні напрями державного регулювання економіки подано на рис. 15.2 [17].



Рис. 15.2. Основні напрями державного регулювання економіки

**Цікаво знати.** Суспільству для підтримування порядку завжди було потрібне регулювання за допомогою соціальних норм [42, с. 40–41]. Соціальні норми первісного суспільства виникли спочатку у вигляді **міфів, ритуалів і обрядів**, пізніше – **моральних настанов і звичаїв**. Так найбільш стабільним нормативним соціальним регулятором первісного суспільства були **норми-звичаї**.

### Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання

1. Характеристика "випереджального стану" державного управління.
2. Міжнародні організації та характеристика їх діяльності щодо виміру соціального спрямування економіки.

## Контрольні запитання для самоперевірки

1. Назвіть основні напрями розвитку сучасної економічної системи.
2. Чи має бути економіка соціально орієнтованою: "за" та "проти".

Відповідь обґрунтуйте та наведіть приклади.

3. У чому полягає відмінність економіки індустріального типу та постіндустріальної економіки?

4. Поясніть, які напрями економічної діяльності мають обов'язково регулюватись державою, власну думку обґрунтуйте.

5. Який вплив має здійснюватися публічними організаціями у період криз і спадів, що ви розумієте під "керуючою системою" у період криз і спадів?

## Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** Визначити основні ознаки соціально орієнтованої економіки. Чи існує в Україні корпоративна соціальна відповідальність, наведіть приклади. Вказати фактори, що перешкоджають, та зазначте фактори, які можуть перешкоджати становленню та розвитку корпоративної соціальної відповідальності. Навести приклади.

**Завдання 2.** "Соціально-економічні кризи та спади".

1. Визначити у чому полягає відмінність соціальних та економічних криз та спадів.

2. Класифікувати причини виникнення соціально-економічних криз та спадів, на кожний навести приклади, зазначити найбільш розповсюджені та які є специфічними саме для України.

3. Проранжувати за руйнівним ступенем наслідки для різних сфер життєдіяльності соціально-економічних криз, зазначивши спочатку найбільш руйнівні, об'єднавши за необхідності їх у групи з певними відокремленими ознаками. Встановити до яких має найбільшу схильність українське суспільство та економіка, обґрунтувати власну точку зору.

## Додаткові завдання

**Завдання 1.** Пояснити, у чому полягає сутність показника "індекс людського розвитку". Охарактеризувати його зміни по відношенню до трьох країн, зробити висновки.

**Завдання 2.** Навести перелік особливостей економіки індустріального та постіндустріального типів, визначити для кожного роль громадських об'єднань та місце суспільного сектору. Навести приклади.

*Коли відстань між мислячими та практичними класами занадто велика, то перші не будуть мати вплив, а другі нічим від них не скористаються. Генрі Бокль*

## Тема 16. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки

16.1. Загальна характеристика взаємовідносин суспільства та економіки. Етапи формування та еволюції публічного адміністрування у сфері економіки.

16.2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності. Нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу.

16.3. Управління власністю в умовах демократичної, правової держави. Законодавче та нормативно-правове забезпечення конкурентного середовища.

16.4. Антимонопольна діяльність. Забезпечення цивілізованих засад конкуренції.

16.5. Механізми взаємодії суспільства та економіки.

Взаємовідносини суспільства та економіки розвиваються стрімко на невпинно, залежно від структури суб'єктів господарювання, а також впливу зовнішніх умов, що формують суспільні взаємовідносини. На сьогодні підприємницька діяльність набула таких основних ознак, які подано на рис. 16.1 з урахуванням [17, с. 188–221].

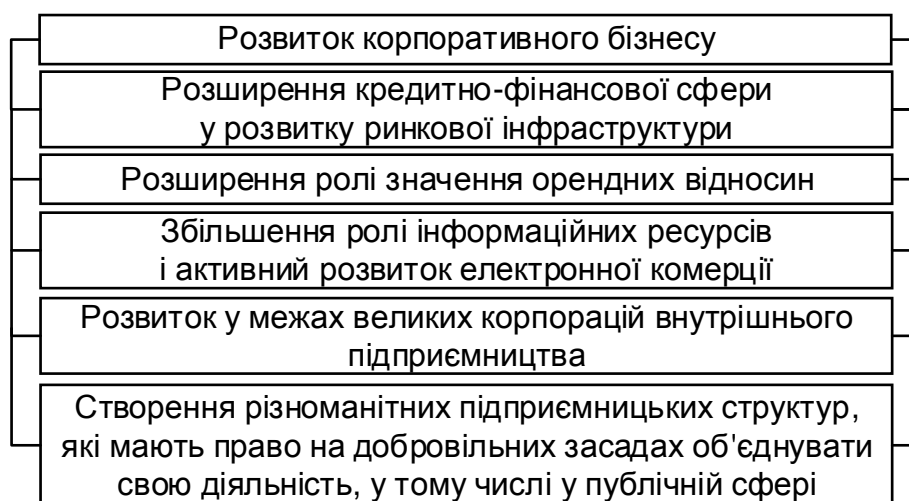


Рис. 16.1. Основні особливості підприємницької діяльності

**Цікаво знати.** "З метою посилення боротьби зі шкідниками Міністерство сільського господарства Китаю оголосило, що за кожен зданий сарану буде виплачений 1 юань. Тепер всі селяни розводять сарану..."  
Старий анекдот

Взаємодія громадян країни у сфері економіки спрямована, перш за все, на отримання певних благ та послуг, а також на перерозподіл доходів з метою забезпечення соціальної справедливості в суспільстві (рис. 16.2).

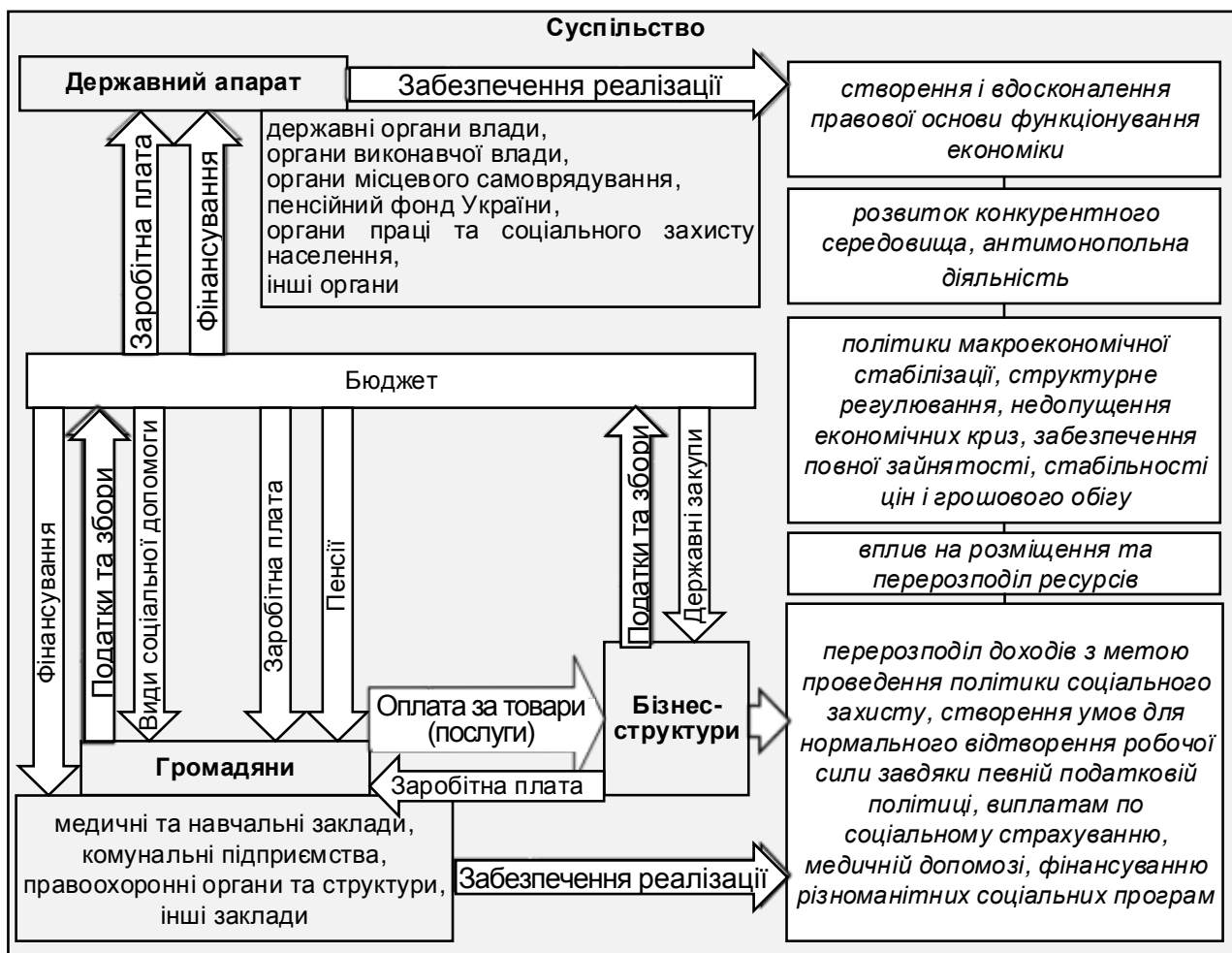


Рис. 16.2. Механізм взаємодії суспільства та економіки

Для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності обов'язково мають бути створені такі умови [на основі 17, с. 200]:

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

урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів тощо.

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

Головною метою діяльності антимонопольного комітету є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ст. 1 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [48], рис. 16.3).



Рис. 16.3. **Забезпечення конкурентного середовища антимонопольною діяльністю**

Усі заходи державних та публічних організацій, діяльність бізнес-структур та громадян має бути спрямовано на забезпечення зростання економічного та соціального зростання національної економіки і добробуту суспільства.

## **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Вплив публічних організацій на діяльність монополістів.
2. Державні корпорації: проблеми та перспективи.
3. Взаємодія соціально відповідальних корпорацій з громадськими об'єднаннями в економічній сфері.

## **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Назвіть етапи формування та еволюції публічного адміністрування у сфері економіки.
2. Що гарантує та надає держава для забезпечення підприємницької діяльності? Чи формуються в Україні нові тенденції у взаємовідносинах суспільства та бізнесу?
3. Які, на вашу думку, існують особливості в управлінні власністю?
4. Поясніть переваги та недоліки вітчизняної антимонопольної діяльності. Яку роль відіграє конкуренція у формуванні економічного розвитку?
5. Охарактеризуйте складові механізму взаємодії суспільства та економіки.

## **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** На прикладі поданих викладачем ситуацій, навести перелік специфічних ознак держави, що характеризують її як гарант розвитку підприємницької діяльності.

Надати схему, яка пояснює яким чином держава забезпечує умови для підприємницької діяльності.

Проаналізувати особливості розвитку підприємницької діяльності, сформулювати рекомендації щодо покращення значень за показниками.

## **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** Пояснити, що собою являє поняття "механізм правозастосування"? Охарактеризувати стадії процедури правозастосовної діяльності.

**Завдання 2.** "Управління власністю в умовах демократичної, правової держави".

1. Зазначити основних суб'єктів публічного адміністрування, що взаємодіють з державними органами, конкретизувавши з якими саме та з якого приводу.

2. Вказати причини взаємодії із суб'єктами господарювання.

3. Надати перелік особливостей прояву демократичності відносин з приводу власності, у тому числі на прикладі зарубіжних країн.

*Завдання професора – змусити себе слухати, завдання адміністратора – змусити себе слухатись. Василій Ключевський*



## Тема 17. Корпоративна влада та публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях

17.1. Поняття та види добровільних об'єднань. Загальні принципи управління в добровільних об'єднаннях.

17.2. Управління в громадських об'єднаннях. Управління в суспільно-господарських об'єднаннях. Управління в господарських товариствах, що мають на меті отримання прибутку.

17.3. Управління в релігійних об'єднаннях.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні не встановлено чіткого визначення добровільних об'єднань, тому доцільно спиратись на найбільш узагальнене та об'ємне визначення про господарські об'єднання (ст. 70 Господарського кодексу України), де зазначено, що підприємства та організації мають право на добровільних засадах об'єднувати свою господарську діяльність (виробничу, комерційну та інші види діяльності).

**Господарські об'єднання** – це сукупність самостійних суб'єктів господарювання, які об'єднують свою виробничу, наукову, комерційну та іншу господарську діяльність для захисту спільних інтересів, координації зусиль у вирішенні складних технічних, технологічних, фінансових, соціально-економічних завдань, реалізації цільових програм та проектів інвестиційного та науково-технічного характеру. Узагальнено умовно розрізняють в Україні два типи об'єднань:

1) *добровільні об'єднання підприємств* – асоціації, холдинги, фінансові групи, трести, картелі (синдикати), концерни, консорціуми, корпорації;

2) *інституціональні об'єднання підприємств*, діяльність яких організовується безпосередньо Міністерствами, або Кабінетом Міністрів України у наказовому порядку, серед яких функціонують такі: виробничі об'єднання, науково-виробничі (науково-технічні) об'єднання, виробничо-торговельні об'єднання, інші подібні об'єднання, які діють у агропромисловому та житлово-господарському комплексі, будівництві тощо.

**Цікаво знати.** В. В. Познер у своїй книзі "Прощання з ілюзіями" зазначив, "якщо взяти всі європейські країни та розподілити їх за трьома гілками християнства, які в них домінують, то виявиться, що найбільш високий рівень життя, найбільш розвинуті демократичні інститути зустрічаються у державах, де церква має найменший вплив, тобто в протестантських; за ними слідує країни католицькі, та на останок лишаються – православні. Вважаєте це випадково?!"

Проте також доцільно розмежовувати діяльність підприємств та організацій відповідно приватної та публічної сфер. У певних країнах діяльність організацій публічної сфери регулюється загальними законами про асоціації (Франція), в інших – діють окремі закони про різноманітні їх види (Аргентина, Германія, Єгипет), а в Україні діє закон "Про громадські об'єднання" [48], де зазначено, що **громадське об'єднання** – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

В Україні громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) вільного вибору території діяльності; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності. Господарські об'єднання вирізняються економічною орієнтацією колективу, у той час як для громадських – пріоритет соціальне спрямування.

**Головна особливість управління в організаціях публічної сфери** [20, с. 24–33] полягає у тому, що **вони** покликані на відміну від приватних організацій, які створюються для досягнення економічних специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності, для отримання прибутку, публічні організації **на меті ставлять досягнення політичних і/або соціальних цілей.**

К. Томлінсон виділила такі типи організацій залежно від взаємодії ринкової та політико-соціальної сфер (рис. 17.1). Розглянемо більш детально організації за типологією К. Томлінсон, які умовно поділені на три блоки:

1) *приватні* – вирізняються тим, що переслідують переважно свої власні інтереси, а об'єднання розглядають як інструмент для їх реалізації:

існують за відсутності соціальних потреб;

діють в рамках значних вимог та обмежень для захисту споживачів та суспільних інтересів від монополізації;

надають послуги в публічному секторі, публічні організації виступають контролером надання якості послуг;

2) *змішані* – акцентують увагу переважно на приватних інтересах:

діють при існуванні значних комерційних ризиків та несприйняття їх приватним сектором у повній мірі;

існує можливість появи соціальних проблем чи можуть бути необхідні деякі дії з боку держави для захисту суспільних інтересів;

існують за необхідності регулювання певних соціальних потреб;  
 виникають при потребі адаптації ринкового механізму за умови існування державних гарантій на певні жадані послуги (наприклад, функціонування транспортних компаній, що експлуатують побудовані державою дорожні магістралі);

3) публічні організації переслідують задоволення суспільних благ: виникають при необхідності заохочення змагання в публічній сфері; переважна більшість організацій у публічному секторі;



**Рис. 17.1. Типологія організацій залежно від взаємодії ринкової та політико-соціальної сфер**

Перші два блоки мають включати приватні та колективні підприємства, господарські товариства, а також підприємства, які засновані на власності об'єднання громадян; третій блок (публічні об'єднання) передбачає відповідно до форм власності дію таких підприємств: комунальне підприємство, засноване на власності відповідної територіальної громади; державне підприємство, засноване на державній власності.

В окрему категорію виділяють релігійні об'єднання, особливість управління в яких полягає у специфічності їх сутності, зокрема єдності сповідання і поширення віри, що володіє такими ознаками відповідно до їх мети: віросповідання; вчинення богослужінь, інших релігійних обрядів і церемоній; навчання релігії і релігійного виховання своїх послідовників. Релігійні об'єднання можуть створюватися у формі релігійних груп і релігійних організацій.

Насамперед можна виділяти численну кількість особливостей приватних та публічних організацій, разом з тим слід зазначити, що процес управління в кожній з них у зв'язку з цим буде вирізнятися.

Загальні ознаки особливостей управління у добровільних об'єднаннях:  
1) добровільність участі та, зазвичай, ініціатива створення; 2) законність мети існування об'єднання; 3) самоврядність створення, тобто в законодавчих межах, але за правилами, що самостійно встановлюють учасники об'єднання.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Порівняльний аналіз управління в громадських та суспільно-господарських об'єднаннях.
2. Релігійні об'єднання: історичний розвиток та ієрархія типів.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Поясніть сутність та призначення добровільних об'єднань.
2. Назвіть загальні принципи управління в добровільних об'єднаннях.
3. У чому полягає відмінність громадського об'єднання та об'єднання громадян, громадської організації та громадської спілки? Відповідь обґрунтуйте та наведіть приклади.
4. Чи існують відмінності управління в суспільно-господарських об'єднаннях та господарських товариствах, що мають на меті отримання прибутку, відповідь обґрунтуйте?
5. Охарактеризуйте особливості управління в релігійних об'єднаннях.

### **Обов'язкові завдання**

**Завдання 1.** По-справжньому зацікавлених осіб у появі нових продуктів та послуг, можна перерахувати у такому порядку відповідно до рівня зацікавленості: споживачі, власники підприємств, наймані працівники, постачальники, фінансисти, податківці, суспільство. Чи справедливий цей перелік у зазначеній послідовності для продуктів та послуг державних інститутів?

### **Додаткові завдання**

**Завдання 1.** Розглянути етапи еволюції системи функціонального представництва, на кожному з яких домінували ті або інші їх типи:

- 1) радянський етап "бюрократичного корпоративізму" (до кінця 1980-х рр.);
- 2) активізація клієнтсько-патронажних зв'язків (з середини 1980-х рр.);
- 3) плюралістичне представництво (кінець 1980-х – середина 1990-х рр.);
- 4) рекорпоративізація (близько 1993 р. – до сьогодні);
- 5) бюрократичний патронаж (початок 1990-х рр. – до сьогодні).

Розглянути механізм встановлення залежності держави від корпоративних інтересів, головним чином на прикладі регіональних адміністративних та економічних еліт.

*Корпоративний дух тим твердіше, чим злочинніша організація. А. Азольський*

## Тема 18. Відповідальність у публічному адмініструванні

18.1. Правопорушення та відповідальність. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

18.2. Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

18.3. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.

Влада повинна забезпечувати мінімально необхідні умови успішної діяльності людини за рахунок дотримання встановленого порядку і стабільності. Демократичній політичній культурі притаманна впевненість громадян, по-перше, в їхній спроможності впливати на діяльність органів влади, а по-друге, – в тому, що влада відповідально ставиться до їхніх потреб.

На сьогодні виділяють особливий вид юридично значущої поведінки, який шкодить державі, суспільству та особі – **правопорушення** – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія або бездіяльність) дієздатної особи, за яке передбачена юридична відповідальність згідно з чинним законодавством [42, с. 463]. Ознаки правопорушень подані на рис. 18.1.

У разі **відсутності вини** випадок заподіяння шкоди **не розглядається як правопорушення**, тобто відсутність зазначених ознак не дає змоги розглядати діяння як правопорушення. Також розрізняють правопорушення за ступенем суспільної небезпеки та заподіяної шкоди (рис. 18.2 на основі [42]).

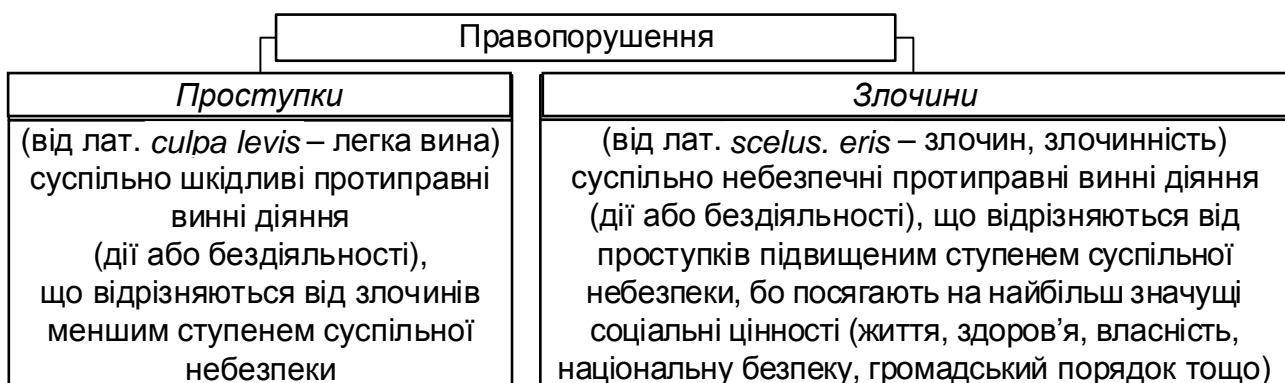


Рис. 18.1. Правопорушення за ступенем суспільної небезпеки та заподіяної шкоди



Рис. 18.2. Ознаки правопорушень

Слід зазначити, що також виділяють особливим видом правопорушень дитячі правопорушення, так звані ювенальні, їх запобігання полягає у потребі виховання гідних громадян суспільства з позитивними цілями та цінностями.

**Відповідальність органів та посадових осіб** – один із принципів місцевого самоврядування, органів державної влади та місцевого самоврядування [2, с. 104].

Спосіб та коло дій посадових осіб обмежено повноваженнями зазначеними Конституцією та законами України.

*Заходи впливу та відповідальність органів місцевого самоврядування* позначено на рис. 18.3.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, а також представники недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування несуть повною мірою відповідальність відповідно за позначене в законодавстві правопорушення згідно зі встановленим чинним законодавством України [48; 52; 53].



**Рис. 18.3. Заходи впливу та відповідальність органів місцевого самоврядування**

**Цікаво знати.** У результаті розвитку суспільства завжди проявляється його неминучий негативний наслідок – **правопорушність** – вид соціальних відхилень, соціальне явище [42, с. 470].

Відповідно до розподілу правопорушень по регіонах України за рівнем кількості справ, які знаходились у провадженні, та осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності станом на початок 2012 р. [57, с. 130] серед численного переліку адміністративних правопорушень відзначились Донецька обл., Дніпропетровська обл., м. Київ, Харківська обл. Слід зазначити, що за 2010 – 2014 рр. спостерігається тенденція значного скорочення кількості адміністративних справ правопорушень, що надходять на розгляд, але разом з тим несуттєво, але збільшується загальний рівень кількості нерозглянутих справ, що є негативною тенденцією.

Суспільство товарно-ринкового середовища не здатне викоринити правопорушність, але може утримувати її у статичній рівновазі в необхідних межах переважно за рахунок юридичної відповідальності.

Відповідальність особи перед державою та суспільством визначає її громадянську позицію і є важливою характеристикою особистості державного службовця. Мається на увазі суспільна відповідальність як відповідальність не лише перед співгромадянами-сучасниками, а й перед минулими та майбутніми поколіннями [33, с. 20]. Перенесення такої ідеї на сфери життєдіяльності людини, зокрема відносини держави та суспільства, дозволяє зазначити існування взаємної відповідальності особистості, держави та суспільства один перед одним. Виділяють відповідальності людини перед самою собою,

інколи також розглядають окремо відповідальність людини перед Богом, це об'єднується у *соціальну відповідальність*, яка у свою чергу складає відносну величину – суспільну відповідальність, що має абсолютний характер.

**Суспільна відповідальність** – це відповідальність за себе і за інших, що має бути головною ознакою не тільки звичайного громадянина, а й, перш за все, однією з головних характеристик державного службовця та загалом публічного діяча. У сфері публічного адміністрування розрізняють за галузями права такі **види юридичної відповідальності** (табл. 18.1 розроблено на основі [42, с. 476–478]).

Діяння або бездіяльність суб'єктів міжнародного права, що суперечать нормам і принципам міжнародного права або власним зобов'язанням і заподіюють шкоду іншому суб'єкту, групі суб'єктів міжнародного права або всьому міжнародному співтовариству трактують як **міжнародні правопорушення публічної діяльності**. За ступенем суспільної загрози ці правопорушення зазвичай умовно поділяють на [42]: *міжнародні злочини* (наприклад, міжнародний тероризм, работоргівля тощо); *міжнародні делікти (проступки)* (порушення торговельних зобов'язань). Різні види відповідальності у нормативно-правовій базі різних країн у межах міжнародного права перебувають у взаємодії. Кожен прецедент знаходить свій відгук у відповідному нормативно-правовому акті.

### **Перелік питань для поглибленого самостійного опрацювання**

1. Порівняння ступеня відповідальності за правопорушення у сфері публічного адміністрування, у тому числі на прикладах різних країн.

2. Покарання за правопорушення при здійсненні міжнародної публічної діяльності.

### **Контрольні запитання для самоперевірки**

1. Чи має суспільство контролювати діяльність органів влади, якщо так, то чому та яким чином?

2. Поясніть чи всі правопорушення мають передбачати відповідальність.

3. Чи має відрізнитись відповідальність за правопорушення для державних службовців та громадян? Відповідь обґрунтуйте.

4. Які основні види відповідальності для представників публічної сфери?

5. При здійсненні міжнародної публічної діяльності які інститути мають фіксувати правопорушення? Поясніть, де правопорушники мають нести відповідальність, відповідь дайте на прикладі України.



## Види юридичної відповідальності за галузями права

Назва юридичної відповідальності, правопорушення	Юридична підстава відповідальності	Суб'єкти відповідальності	Суб'єкти притягнення	Засоби конституційно-правової відповідальності	Право-застосовний акт
1	2	3	4	5	6
<b>Конституційно-правова відповідальність</b> , конституційні правопорушення (проступки), інколи називають <b>політичною відповідальністю</b>	Конституція України, Закон України "Про Конституційний Суд України", Регламент Конституційного Суду України	Президент, уряд, парламент, орган конституційного контролю (в Україні – Конституційний Суд); органи і посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, депутати, громадські об'єднання, виборчі комісії	Парламент, Конституційний Суд, президент, територіальна громада (виборці) тощо	Усунення президента в порядку імпичменту, розпуск парламенту, недовіра і відставка уряду, відставка окремих міністрів, вираження недовіри депутатам та їх відкликання виборцями, визначення неконституційними актів чи окремих їх частин, призупинення актів виконавчих органів влади та інші	Постанова, указ, рішення
<b>Адміністративна відповідальність</b> , адміністративні правопорушення (проступки)	Кодекс про адміністративні правопорушення, Митний кодекс, Закон "Про запобігання і протидії корупції" та ін.	Фізичні (від 16 років) і юридичні особи	Індивідуальні (суддя, посадова особа відповідних органів); Колегіальні шляхом голосування (виконавчі комітети та адміністративні комісії, інспекції)	Попередження, штраф, платне вилучення чи конфіскація предметів, адміністративний арешт, позбавлення спеціальних прав (наприклад, прав водія) тощо	Постанова

Закінчення табл. 18.1

1	2	3	4	5	6
<b>Цивільно-правова відповідальність</b> , цивільно-правові правопорушення (проступки)	Цивільно-процесуальний кодекс та ін.	Фізичні і юридичні особи	Суди – загальний, господарський, третейський	Відшкодування майнових втрат, скасування незаконних угод, штраф, пеня та інші засоби, що полягають у примушуванні особи нести негативні майнові наслідки, компенсація моральної шкоди	Рішення
<b>Трудова відповідальність</b> (різновиди: <b>дисциплінарна</b> і <b>матеріальна</b> ), трудові правопорушення (проступки)	Кодекс законів про працю та ін.	<b>Дисциплінарна відповідальність</b> – працівники (з 16 років), учні (з 14 років); <b>матеріальна відповідальність</b> – працівники і роботодавці	Адміністрації підприємств, установ, організацій (особа, котра володіє розпорядчо-дисциплінарною владою над конкретним працівником	<b>Дисциплінарної відповідальності</b> – догана, зниження за посадою, звільнення; <b>матеріальної відповідальності</b> – грошове стягнення працівника на користь роботодавця – розміром завданої шкоди у межах середнього заробітку, а за умисне заподіяння шкоди – у повному її розмірі; грошове стягнення роботодавця на користь працівника – в повному розмірі незалежно від його (роботодавця) фінансово-економічного становища	Наказ. Відшкодування майнової шкоди може бути й без видання акта – добровільним
<b>Кримінальна відповідальність</b> , кримінальні правопорушення (злочини)	Кримінально-процесуальний кодекс	Фізична особа, що скоїла злочин одноосібно чи колективно, групою (простий і організований), зокрема службова особа (незаконне збагачення, комерційний підкуп тощо)	Суд – кримінальний	Штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі – застосовуються тільки в судовому порядку	Вирок

## Обов'язкові завдання

**Завдання 1.** "Найпоширеніший вид адміністративних стягнень".

1. Охарактеризувати, що собою представляє адміністративне стягнення і адміністративний штраф, навести приклади випадків їх застосування;

2. Визначити у чому полягає превентивний аспект адміністративного штрафу та чи мають можливість громадські організації впливати на розміри та/або механізми адміністративних стягнень. Пояснити, яким чином громадські організації мають впливати на прийняття рішень законодавчої та/або судової влади щодо юридичного забезпечення публічного адміністрування;

3. Заповнити табл. 18.2, розподіливши інформацію щодо складових ознак адміністративного штрафу: 1) обов'язок сплатити штрафну суму правопорушником; 2) загроза застосування адміністративного стягнення взагалі; 3) загроза застосування до правопорушника підвищеної адміністративної відповідальності, а іноді й кримінальної; 4) настання для винної особи певних правообмежень (адміністративного покарання); 5) факт повсякденної діяльності органів адміністративно-штрафної юрисдикції.

Таблиця 18.2

### Елементи адміністративного штрафу

Конкретно-превентивний	Загально превентивний

## Додаткові завдання

**Завдання 1.** "Функціональна складова системи державного адміністративного управління".

Викладач надає інформацію про відомства державних органів влади, необхідно розподілити завдання, функції та відповідальність між різними відомствами (рівнями) державного управління.

**Завдання 2.** Охарактеризувати такі критерії сучасного об'єктивного оцінювання державного службовця незалежно від посади та рангу:

1. Ділова результативність.
2. Професійна продуктивність.
3. Персональна ефективність.

Вказати показники за якими можна оцінювати зазначені критерії.

*Якщо наставляти людей за допомогою законоположень, якщо обмежувати та стримувати їх за допомогою покарань і страт, то хоча вони не будуть здійснювати злочини, але у серцях своїх не будуть відчувати огиду до дурних вчинків. Конфуцій*

## Тести для контролю засвоєння знань

Складено на основі інформаційних даних джерел [1 – 5; 21 – 23; 40; 53].

1. *Публічне адміністрування – це:*

а) цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, а також моніторинг результатів;

б) класична теорія менеджменту у державному секторі; цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

в) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг;

г) усі відповіді правильні.

2. *Метою здійснення публічного адміністрування є:*

а) економічний розвиток країни;

б) соціальне благополуччя суспільства;

в) покращення демографічної ситуації в країні;

г) екологічна безпека.

3. *Предметною сферою публічного адміністрування є процес:*

а) удосконалення взаємодії різних гілок влади;

б) досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери;

в) поєднання інтересів суспільства та публічної влади;

г) соціально-демографічний розвиток суспільства;

д) усі відповіді правильні.

4. *Публічне адміністрування як наукова галузь синтезує такі підходи:*

а) історичний, політичний та юридичний;

б) економічний та соціальний;

в) соціологічний та психологічний;

г) усі відповіді правильні.

5. *Публічна сфера – це єдність таких сфер:*

- а) економічної та соціальної;
- б) політичної та економічної;
- в) соціальної та політичної;
- г) усі відповіді правильні.

6. *До суб'єктів економічної сфери належать такі органи:*

- а) центральної та регіональної державної влади;
- б) законодавчої та виконавчої влади;
- в) органи публічної влади;
- г) місцевого самоврядування.

7. *Публічна сфера – це система:*

- а) соціальних взаємозв'язків, що об'єднує всі елементи суспільного життя;
- б) основних напрямів економічного та соціального розвитку країни;
- в) взаємовідносин публічної влади та органів місцевого самоврядування;
- г) методів і принципів реалізації соціальної політики.

8. *Проблеми публічної політики полягають у тому що:*

- а) зростає нездатність сучасної держави ефективно вирішувати соціальні проблеми населення;
- б) існують певні проблеми у формуванні ефективних механізмів реалізації соціальної політики держави;
- в) слабка роль громадського суспільства в процесі контролювання діяльності публічної влади;
- г) відсутність відповідного ресурсного забезпечення реалізації основних напрямів соціальної політики.

9. *Новий менеджеризм – це:*

- а) прагнення скоротити державний сектор та обмежити роль уряду в суспільстві та економіці;
- б) прагнення поліпшити контроль з боку громадськості над державою через конкуренцію й цінову систему;
- в) "пошук економічного обслуговування";
- г) усі відповіді правильні.

10. *До ознак громадянського суспільства науковці відносять такі:*

- а) наявність публічного простору, засобів комунікацій;
- б) організацію публічного життя вільних і рівноправних громадян, права яких захищені Конституцією;

в) наявність незалежних від держави добровільних асоціацій і кооперація та солідарність між населенням;

г) усі відповіді правильні.

11. *Основною ознакою дієвості громадянського суспільства є:*

а) діяльність органів публічної влади щодо розвитку публічної сфери;

б) забезпечення прав і свобод людини та визнання їх загально-людською цінністю;

в) планування діяльності громадських організацій;

г) усі відповіді правильні.

12. *Влада – це:*

а) здатність і можливість здійснювати свою волю, чинити вирішальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою певних засобів, зокрема авторитету, права, насильства;

б) здатність того чи іншого політичного режиму досягти суспільного визнання та виправдання обраного політичного курсу, прийнятих ним політичних рішень, кадрових або функціональних змін у структурах влади;

в) особливий тип легітимності, організації влади і лідерства, що ґрунтується на виняткових якостях тієї чи іншої особистості, головним чином релігійного або політичного діяча, які дозволяють йому здійснювати в суспільстві функції пророка, вождя чи реформатора;

г) сукупність методів і засобів для досягнення цілей політичними суб'єктами, укріплення і розширення політичної влади.

13. *Одна з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах:*

а) громадський рух;

б) формування субкультур та/або прояви націоналізму;

в) лобізм;

г) немає правильної відповіді.

14. *Якщо виникає дефіцит ресурсів, необхідних для прийняття управлінського рішення, тоді необхідно:*

а) оптимізувати процес прийняття управлінського рішення;

б) мінімізувати витрати на прийняття управлінського рішення за умовами досягнення поставлених цілей;

в) скоротити витрати на розробку, обґрунтування, затвердження та реалізацію управлінського рішення;

г) усі відповіді правильні.

15. *Технологія прийняття управлінського рішення – це:*

- а) послідовність етапів прийняття управлінського рішення;
- б) використання сучасної техніки та технологій в процесі прийняття управлінських рішень;
- в) варіант певної послідовності операцій в процесі прийняття управлінського рішення з використанням відповідних методів, техніки, персоналу та повноважень;
- г) процес використання адекватної та достовірної управлінської інформації.

16. *Якість управлінського рішення – це:*

- а) сукупність властивостей, що відповідають певною мірою потребам успішного рішення існуючої проблеми;
- б) відповідність обґрунтованості управлінського рішення та витрат на його прийняття;
- в) забезпечення процесу прийняття управлінського рішення своєчасною та адекватною інформацією;
- г) здатність вирішити існуючу проблему в запланований час.

17. *Однією з основних цілей публічного адміністрування є:*

- а) економічний розвиток країни;
- б) регулювання горизонтальних зв'язків публічної влади;
- в) покращення демографічної ситуації в країні;
- г) екологічна безпека.

18. *Місцеве самоврядування в Україні – це:*

- а) реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- б) це гарантоване державою право;
- в) формування жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста для вирішення комунальних та інших питань;
- г) усі відповіді правильні.

19. *Розробка "дерева-цілей" передбачає:*

- а) побудову цілей на основі принципу ієрархічності від головної до конкретних завдань;
- б) розмежування цілей на стратегічні та тактичні;
- в) виконання певних повноважень в процесі формування головної та основних цілей;
- г) визначення та обґрунтування головної мети.

20. У межах філософії концепції "Кращих цінностей у держслужбі" основними напрямками стандартизації є:

- а) стандарти послуг, що надаються органами виконавчої влади громадянам і організаціям;
- б) стандарти управління і документообігу;
- в) стандарти підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- г) стандарти етичної поведінки державних і муніципальних керівників і службовців;
- д) усі відповіді правильні.

21. Регулювання горизонтальних зв'язків публічної влади повинно здійснюватися з позицій:

- а) економічної доцільності;
- б) соціальної доцільності;
- в) доцільності економічного, соціального та культурного розвитку суспільства;
- г) доцільності соціально-культурного розвитку суспільства.

22. Суспільні цілі обґрунтовані:

- а) потребами та інтересами громадян і спрямовані на їх задоволення;
- б) найбільш істотними, загальними та стійкими відносинами залежності в суспільстві;
- в) зв'язками між процесами та явищами, що відбуваються в публічній сфері;
- г) характером взаємодії суб'єкта та об'єкта в процесі здійснення публічного адміністрування.

23. У моделі електронного уряду виділяють такі сфери взаємовідносин:

- а) між органами державного управління і громадянами;  
між органами державного управління і підприємствами;  
між органами державного управління та їх співробітниками;  
між органами державного управління та різними державними органами;
- б) між органами державного управління та їх співробітниками;  
між органами державного управління та різними державними органами;
- в) між органами державного управління і громадянами;  
між органами державного управління і підприємствами;
- г) немає правильної відповіді.



24. *Державно-правовий характер управління визначається наступними ознаками:*

а) в процесі управління здійснюються функції держави при дотриманні інтересів держави (публічних інтересів) і забезпеченні прав та свобод громадян;

б) функції управління здійснюються спеціально створюваними державою суб'єктами за дорученням і від його імені або іншими суб'єктами, яким держава передає частину своїх повноважень у сфері управління;

в) всі суб'єкти державного управління зобов'язані діяти в межах компетенції, встановленої для них законами та іншими нормативними правовими актами;

г) усі відповіді правильні.

25. *Типовими елементами організації державного управління є наступні:*

а) загальна система державного управління в сфері, галузі, що включає в себе статус і функції спеціальних органів та інших органів, що діють у тій чи іншій сфері, галузі та набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;

б) комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;

в) механізм державного контролю та нагляду, інформаційне забезпечення;

г) низові організації-об'єкти управління та ступінь участі громадян та їх об'єднань;

д) усі відповіді правильні.

26. *Підхід, що розвиває теорію Веберівської раціональної бюрократії, який є концептуальною моделлю підвищення ефективності роботи державної бюрократії та інститутів держави, являє собою:*

а) поєднання ефективності організації з лідерськими навичками, стилем управління, індивідуальними характеристиками та якостями керівників міністерств і відомств, системами їх підбору, оцінюванням виконання завдань, мотивацією і професійним розвитком;

б) акцент на поділі адміністрування та ієрархічній структурі, функціональній спеціалізації, чітких правилах роботи, жорсткому регламентуванні професійної діяльності державних службовців, відокремлення від власності, що створює необхідні передумови для ефективної роботи;

в) взаємозв'язок ефективної роботи державних відомств і постійний та циклічний вплив коаліцій або груп всередині організації, що періодично формуються;

г) економічний підхід, який доводить, що підвищення ефективності діяльності органів державної влади пов'язане з наявністю механізму конкуренції серед відомств, системою впровадження інновацій, а також політичної підзвітності державних органів, у першу чергу, перед платниками податків.

#### *27. Корупція – це:*

а) суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень;

б) використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей;

в) грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову;

г) немає правильної відповіді.

*28. Діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на таких принципах:*

а) верховенство права;

б) законності;

в) пріоритетності запобіжних заходів;

г) усі відповіді правильні.

*29. Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:*

а) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту;

- б) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;
- в) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, доходів і зборів;
- г) усі відповіді правильні.

30. *Суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є:*

- а) уповноважені підрозділи органів державної влади;
- б) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;
- в) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою;
- г) усі відповіді правильні.

31. *У чому полягає відмінність ефективності та легітимності влади:*

- а) легітимність спирається на неполітичні цінності на відміну від ефективності;
- б) ефективність влади спирається на політичні цінності, а легітимність – інструментальні цінності та моральні принципи;
- в) ефективність влади спирається на інструментальні цінності, а легітимність – політичні цінності та моральні принципи;
- г) немає правильної відповіді.

32. *Які критерії можуть свідчити про кризу легітимності влади у політичному процесі:*

- а) нездатність органів влади здійснювати свої функції або присутність у політичному просторі нелегітимного насилля та відсутність воєнних конфліктів та громадянських війн;
- б) неможливість уряду адаптуватися до мінливих умов та руйнування конституційного порядку;
- в) відсутність серйозних структурних змін або зниження ефективності виконання урядом своїх головних завдань – складання бюджету та розподілу політичних функцій серед еліти;
- г) усі відповіді правильні.

33. *Аналізуючи теоретико-методологічні підходи до визначення ефективності діяльності органів державної влади виділяють:*

- а) соціальну і політичну ефективності;
- б) економічну та психологічну ефективності;
- в) соціальну й економічну ефективності;
- г) економічну і політичну ефективності;
- д) немає правильної відповіді.

34. *На практиці оцінювання ефективності державного управління здійснюється за такими напрямками:*

- а) оцінювання процесу виконання;
- б) оцінювання результатів;
- в) оцінювання наслідків;
- г) оцінювання економічної ефективності;
- д) усі відповіді правильні.

35. *До універсальних соціальних потреб відносять:*

- а) здоров'я, особиста безпека, добробут, сім'я, родичі, освіта, кваліфікація, правопорядок тощо;
- б) прихильність до Батьківщини, сім'ї і т. д.;
- в) уявлення про добро і зло, щастя, сенс життя тощо;
- г) немає правильної відповіді.

36. *Відмінними рисами сучасної економічної системи є такі:*

- а) різноманіття форм власності, серед яких провідне місце займає приватна власність, і активна науково-технічна діяльність, а також інформатизація суспільства;
- б) обмежене втручання держави в економіку при жорсткому контролі соціальної сфери та зміна структури виробництва і споживання у бік зростання ролі послуг, а також глобалізація господарської діяльності;
- в) зростання рівня освіти та творче відношення до праці;
- г) раціональне використання природних ресурсів і ефективне використання людського потенціалу, а також активне оновлення продукції, що випускається.
- д) усі відповіді правильні.

37. *Взаємовідносини уряду та бізнес-структур передбачають взаємодію у таких сферах:*

- а) інтерфейс спілкування громадянина з органами державної влади, а також надання різноманітних державних послуг, які стосуються особисто громадян та їх об'єднань;
- б) публічні, відкриті процедури проведення державних закупівель та конкурсів; усі процедури звітності підприємств, яка подається в податкову

адміністрацію та інші органи державної влади, за допомогою єдиного інтерфейсу спілкування;

в) процедури відкритих кадрових конкурсів на заміщення вакантних посад в органах державної влади, а також наявність єдиної та своєчасної інформації для кожного державного службовця;

г) загальний захищений простір інформаційних ресурсів і документо-обігу між усіма органами державної влади.

#### *38. Громадське об'єднання це:*

а) громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи;

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

в) жителі, об'єднані постійним проживанням у межах міста, селища, села, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями чи добровільними об'єднаннями;

г) немає правильної відповіді.

#### *39. Корпоративна влада в Україні здійснюється на основі функціонування:*

а) приватних підприємств;

б) господарюючих суб'єктів у промисловості;

в) державних підприємств;

г) добровільних об'єднань.

## Словник основних термінів

**Адміністрування** [1, с. 349] – це бюрократичне керування, шляхом наказів і розпоряджень, які відповідають певній організаційній політиці.

**Громадськість** [59] – соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Діє як безпосередньо, так і через різноманітні об'єднання громадян.

**Громадська організація** [4, с. 10] – об'єднання громадян, яке створюється для спільної реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо). Відповідно до закону України "Про громадські об'єднання", Г.о. – громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

**Громадянське суспільство** [20] – це сфера самовиявлення і реалізації потреб та інтересів вільних індивідів через систему відносин (національних, економічних, соціальних, культурних, релігійних і духовних). Громадянське суспільство характеризує сукупність громадян одного суспільства, країни та регіону або об'єднання.

**Демократизація** [59] – явище і процес, що характеризуються розширенням прав і свобод громадян та їх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливом на прийняття державою управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави.

**Демократія** [59] – політичний лад, порядок здійснення влади, спосіб управління суспільними справами за участі та в інтересах народу; практичне втілення ідеалів свободи, справедливості, рівності можливостей, людських прав; соціальна активність, участь громадян в ухваленні та здійсненні суспільних рішень, у житті громади, розв'язанні проблем.

**Інститут громадянського суспільства** [59] – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів. І.г.с можуть бути формальними і неформальними, до них відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, самоврядні територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи та ін.

**Критерії ефективності** [1, с. 259] – це ознаки, складові діяльності або управління, аналіз яких може визначити рівень та якість управління,

відповідність потребам та інтересам суспільства. У цьому полягає відмінність К.е. від показників, які розкривають міру, кількісні параметри відповідних ознак, факторів тощо.

**Лобізм** [12, с. 502] – політика заснована на лобі. Лобі – система громадських організацій або промислових фірм, монополій і т.п., що здійснюють вплив на діяльність законодавців або чиновників державного апарату в інтересах своїх організацій, фірм, монополій і т.п.

**Місцеве самоврядування** [34, с. 55] – політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави.

**Організації громадянського суспільства** [59] – це зареєстровані відповідно до чинного законодавства громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки та інші організації, діяльність яких не пов'язана зі здійсненням владних повноважень і отриманням прибутку з метою його розподілу.

**Політична влада** [42, с. 125] – управляє соціально неоднорідним суспільством, керує ним у своїх інтересах, а це потребує залучення політики, взаємодії з різними ланками політичної системи, передусім з партіями, партійними блоками і рухами.

**Публічна влада** [42, с. 125] – перебуває на службі у суспільства (народа), слугуючи важелем його управління; здійснює управління суспільством від його імені; має "публічну" основу своєї діяльності – державне майно, власні доходи, податки.

**Публічна політика (public policy)** – політика органів публічного управління, яка спрямована на досягнення суспільнозначущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань, що передбачає використання механізмів узгодження інтересів зацікавлених публічних сторін. Термін використовується для означення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління.

**Публічне адміністрування** [1, с. 7] – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

**Публічність** [59] – загальний принцип суспільного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує

їх взаємозв'язок та зв'язок із суспільством, громадянами. Принцип П. схожий до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього, зокрема він: передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, врахування думки громадськості при прийнятті суспільно важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

**Референдум** [42, с. 188] – спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з принципових питань); проводиться з метою забезпечення народовладдя – особистої участі громадян в управлінні державою і місцевими справами.

**Службовці** [2, с. 112] – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах необхідні функції, виконують завдання діючих органів, установ і організацій. Серед С. виділяють: адміністративно-допоміжний персонал, функціональний (оперативний, основний) склад органу, службових осіб, представників влади.

**Соціальна влада** [42, с. 123] – спосіб управління суспільством, що виражається у системі публічно-вольових відносин між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироблення загального для них інтересу та цілей, які досягаються за допомогою різних засобів, методів, включаючи примус (психічний, фізичний, юридичний).

**Управлінське рішення** [4, с. 57] (у широкому значенні) – розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

**Участь громадськості** [59] – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. У.г. сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими.

**Функції громадянського суспільства** [59] – основні напрями діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя.



# Додатки

## Довідково-інформаційні дані

Додаток А

### Основні історичні етапи становлення поняття "публічне адміністрування"

Період	Характеристика
1	2
з XI ст.	Публічні службовці в цей час забезпечували задоволення особистих потреб, виконуючи канцелярські функції. Управління базувалося на усних інструкціях і угодах Римська церква робить більший вклад у розвиток адміністрування, ніж світська влада за рахунок: принципу суворої ієрархічності; поділу публічного і приватного; використання римського права у світській сфері і церковного права – у церковній
1050 – 1150 рр.	Розвиток ефективної бюрократії фахівців у різних областях, створення папської канцелярії, папського казначейства (Апостольська Палата) і папського суду (Консисторія), тобто перші "урядові" департаменти
близько 1140 р.	Чернець Граціан написав збірку "Відповідності суперечних канонів" (Decretum Gratiani), де визначено принципи вертикальної і горизонтальної ієрархії та єдності команди. Деякі з частин цієї збірки було присвячено питанням адміністративної діяльності
1236 р.	Рішення Синоду про необхідність правового навчання для клерків, тобто відбувся початок формалізації адміністративних структур
XII ст. Київська Русь	Перевагу розвитку публічного адміністрування пов'язано з документом "Російська правда", тобто з розвитком публічного права та формуванням правової бази, але недоліком того часу є змішування публічного права з приватним становленням
XIV – XV ст.	Поява "колегіальних адміністрацій", які контролюють і координують реалізацію політики у певних сферах, виконуючи при цьому як політичні, так й адміністративні завдання. Розвиток міст та університетської науки, що також позначилось на публічній службі
XV – XVI ст.	Збільшення влади світських правителів, які встановлюють монополію на використання сили та стягування податків, за рахунок подальшої диференціації та формалізації публічної служби. Для службовців видаються формальні інструкції та постанови, у яких приділяється увага їхнім завданням, компетенції, заробітній платі, ієрархії тощо
XVI ст.	Книга Клода де Сейселля "Французька монархія" (1519), написана для короля Франсуа I. Де Сейселль стверджує, що монарх є лише державним функціонером. Відбувається зміна політичної ідеології – монархія все більше і більше розцінюється як інструмент забезпечення суспільного добробуту (поняття "загального блага")
XVII ст.	Публічне адміністрування стає об'єктом академічного інтересу, починають з'являтися теоретичні обґрунтування щодо поділу суспільної

1	2
	<p>та приватної сфер. Відзначається, що основними якостями вищого функціонера повинні бути лояльність і нейтральність (Й. Альтузіус у своїй книзі <i>Politica Methodice Digesta</i> (1603) навів цілий список характеристик функціонера).</p> <p>Й. Альтузіус зазначає, що функціонер повинен при ухваленні рішень та виданні декретів враховувати побажання громадян. Він не повинен бути необачним, але, що найголовніше, жоден особистий інтерес не має перешкоджати адекватному виконанню його офіційних обов'язків.</p> <p>Подальша централізація влади, розвиток більш ефективних систем оподаткування та створення постійної армії, що організовувалася на основі територіального й ієрархічного принципів.</p> <p>Втрата монархом монополії на управління державою та перехід влади до групи осіб</p>
кінець XVI – початок XIX ст.	<p>24 січня 1722 р. Петро I затвердив "Табель про ранги", де формувався підхід, що відкривав можливість приходу на публічну службу людей з менш знатних верств суспільства та висунення на державні посади не тільки "за породу", але і за здібностями.</p> <p>Відбувається посилення ролі держави, у зв'язку з чим правителі все більше мали потребу в професійній бюрократії та приділяли все більше уваги структурі і функціонуванню своїх адміністративних апаратів. Разом із тим не існувало відкритого доступу в "коридори влади" для громадськості; нечітко була визначена компетенція різних державних відомств; широко практикувалося хабарництво; не було чітко визначеного розміру заробітної плати і була відсутня формальна пенсія; переважало колегіальне прийняття рішень</p>
1780 – 1880 рр.	<p>Зароджуються сучасні системи органів публічного адміністрування та публічної служби – службовець служить державним інтересам, є відповідальним не персонально перед правителем, а тій владі, яку він уособлює</p>
початок XIX ст.	<p>Була сформульована концепція, згідно з якою держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху. Видана в 1808 р. Ч. Бонніном у Адміністративному кодексі, що містив 708 розділів, в основі якого лежали 68 принципів публічної адміністрації, також в роботі проводилося розмежування між політикою і адмініструванням. Реорганізація структур і збільшення кількості різних департаментів у зв'язку з посиленням їхньої спеціалізації, що відбуваються в розглянутий час, уряди прагнули певного упорядкування задач, що стоять перед службовцями. З'являється система діловодства.</p> <p>Спостерігається і поступовий відхід від середньовічного принципу "єдності команди", що передбачає колегіальне прийняття рішень</p>

1	2
<p>останні десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст.</p>	<p>Істотний поштовх розробці теорій публічного адміністрування був зроблений реформами в системі адміністрування, що почалися в США, а потім і в низці європейських країн.</p> <p>Поява теорій наукового управління у сфері бізнесу.</p> <p>Диференціація соціальних і гуманітарних наук, виділення соціології, політичної й економічної наук.</p> <p>Розробка основоположних концептуальних установок і принципів теорії публічного адміністрування як самостійної галузі досліджень М. Вебером, зокрема, розробка найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату.</p> <p>Введення так званої теорії "адміністративної ефективності" Вудро Вільсоном, а також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами і інститутами демократії</p>
<p>1895 р.</p>	<p>Зроблена спроба виявити і проаналізувати основні принципи публічного адміністрування Франції (А. Есмен "Елементи конституційного права"). Праці Л. Дюги, А. Мішеля, М. Оріу заклали основи інституційного підходу до проблем публічного адміністрування</p>
<p>наприкінці XIX ст.</p>	<p>У Лондонській школі економіки і політичних наук, пізніше в Оксфордському, Кембріджському, Манчестерському, Ліверпульському та інших університетах викладали та вивчали системи публічного адміністрування політичних інститутів, публічної служби, англійського конституційного і адміністративного права.</p> <p>Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Меннінг, У. Робсон, Г. Файнер.</p> <p>Представники школи наукового (класичного) менеджменту: Л. Уайт, Ф. Тейлор, Дж. Муні, Ф. і Л. Гілберт Г. Емерсон, Г. Форд вважали, що система публічного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами.</p> <p>У 1916 р. А. Файоль сформулював "Теорію адміністрації" (заклав основоположні принципи управління школи "наукового менеджменту"). Він стверджував, що пропоновані положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже в усіх сферах суспільного життя: економіці, системі публічного адміністрування, армії і т. д. А. Файоль стверджував, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати</p>

1	2
XX ст. – кінець 80-х рр. XX ст.	<p>Формується "традиційна модель" публічного адміністрування. Характеризується як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого</p>
20 – 50-ті рр. XX ст.	<p>Вклад у публічне адміністрування фундаментальних праць Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Гьюлика і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ у період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса і Ф. Слейтера, Р. Сейдмана.</p> <p>Важливу роль, і не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, зіграли результати праці Дж. М. Кейнса – книги "Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей" (1936 р.). Вони також вплинули на публічне адміністрування в цілому. Дж. М. Кейнс виділяв головний недолік ринкової економіки – її схильність до періодичних економічних криз і безробіття.</p> <p>Його послідовники в 40 – 60-х роках XX ст. створили більш-менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою.</p> <p>Відбувається виділення структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, а також їх статусу та ролі в системі публічного адміністрування (<i>структурно-функціональний підхід</i>).</p> <p>Необхідність виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством в цілому (<i>системний підхід</i>)</p>
70-ті рр. XX ст.	<p>На думку Г. Лассуелла та Д. Лернера, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проектів або оцінювання економічної дії певних пропозицій з оподаткування (<i>психологічний підхід</i>)</p>
80-90-ті рр. XX ст.	<p>Починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування (<i>гуманітарний та соціально-інженерний підходи</i>). Представники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінюваному світі бюрократизація владних структур, що у багато разів підсилює негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має, як наслідок, зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення</p>

## Основні методологічні підходи до публічного адміністрування

Соціально-інженерний	Гуманітарний
<p>Одним з провідних представників вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але й етичних та інших соціокультурних чинників. У її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток.</p> <p>Він вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках</p>	<p>Джерела підходу виходять з теорії людських відносин, прихильники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, у багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур.</p> <p>Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби й ухвалювати відповідні рішення.</p> <p>Прихильники гуманітарного підходу одностайні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, завелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно з їхньою точкою зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації</p>

**Порівняльна характеристика місцевих державних органів  
та органів місцевого самоврядування**

Визначення	Спільне	Відмінне
<p><b>Місцеві державні органи</b> – система органів державної виконавчої влади на місцях, які перебувають в ієрархічній супідрядності один з одним і з центральними державними органами та здійснюють цілеспрямовано-організуючий владний вплив у межах норм права на регулювання і контролювання відносин, що складаються у процесі виконання функцій держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях</p>	<p>1) здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) мають владні повноваження; 3) їх влада є публічною; 4) влада реалізується постійно і безперервно; 5) використовують у разі потреби засоби адміністративного примусу; 6) діяльність відбувається в нормотворчих і правозастосовних формах (видаються нормативні акти, приймаються індивідуальні рішення); 7) мають межі діяльності (відповідно до компетенції органів і посадових осіб), що встановлені законом</p>	<p>1) є відносно самостійною публічною владою територіальної громади; 2) ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній (муніципальній); 3) мають самоврядні територіальні межі дії; 4) мають самостійну систему владних суб'єктів (виконкоми, голови рад), що наділені певним обсягом владних повноважень; 5) здійснюють функції комунального (муніципального) управління, головним чином, у сфері соціального життя територіальної громади (у тому числі виконують делеговані повноваження органами місцевого державного управління) на основі затверджених відповідними радами програм соціально-економічного і культурного розвитку та цільових програм з інших питань самоврядування; 6) спираються на власну нормативну базу – комунальне (муніципальне) законодавство</p>
<p><b>Органи місцевого самоврядування</b> – відносно самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані права (можливості) територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і виходячи з інтересів населення</p>		

### Карта пам'яті: від інтелект-карти до карти BRIEF



#### Структура карти BRIEF:

**B** (від англ. *background*) – вступна інформація або початок (beginning).

**R** (від англ. *reason*) – причина або актуальність (relevance).

**I** (від англ. *information for inclusion*) – інформація для залучення аудиторії.

**E** (від англ. *ending*) – висновок або висновки (conclusion).

**F** (від англ. *follow-up*) – контроль результатів або питання, що, як вам здається, можуть поставити вам (або спитаєте ви).

## Принципи, що регулюють процес адміністрування за сферами діяльності

Назва	Характеристика
1	2
<b>Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес</b>	
Вивчення досвіду державного управління передових країн світу	Вивчення досвіду передових країн світу в сфері публічного управління з метою вирішення сучасних проблем державного управління за умови адаптації особливостей організації зарубіжних структур, форм і методів управління до вітчизняних умов. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни
Принцип демократизму	Полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством, для цього необхідні: 1) доступ до відповідної інформації; 2) реальна можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; 3) володіння засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; 4) представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта повинна бути відкритою і доступною, що впливає з головного елементу демократії – гласності та відкритості
Принцип плюралізму	Означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення
Суспільне самоуправління	Демократизм передбачає широкий розвиток суспільного самоуправління. Будь-який суб'єкт управління не може охопити весь перелік суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням
Законність і легітимність	Законність і визнання суспільством (легітимність) структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють
Системний підхід	Фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминуче розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавною, відображає національно-державні інтереси
Принципи прийняття державних рішень	Які включають такі принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо



1	2
Централізм на демократичній основі	Один із основних організаційних принципів публічного управління. Централізм – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатогранність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему
Делегування влади і управлінських повноважень	Основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях. Зміст принципу включає комплекс вимог: 1) концентрація влади й управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, у межах законом визначених компетенцій; 2) децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності; 3) формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств
Принцип єдності галузевого і територіального управління	Є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії
<b>Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес</b>	
Державна соціальна політика	Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Соціальна політика покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень
Синтез економічної свободи та соціальної захищеності	Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами. Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб домогтись синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості
Соціальна захищеність	Соціальні програми стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів
Соціальне партнерство	Соціальне партнерство – переростання кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники

1	2
Забезпечення конкурентного середовища	<i>Конкуренція повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість.</i> Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Тому <i>ринок підлягає обмеженню</i> задля забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо
Поеднання принципу свободи підприємництва з соціальною допомогою	Одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо
Соціальна справедливість	Одна з головних функцій держави, передбачає не лише <i>справедливий розподіл прибутків</i> , але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш-менш надійної системи соціальної захищеності людей
<b>Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес</b>	
Принцип універсальності	Вимагає виключити дискримінацію за будь-якими ознаками ідеологічного, політичного, релігійного, національного, расового, вікового характеру. Сприяння здійснюється кожному громадянину
Принцип охорони соціальних прав	Свідчить, що надання допомоги громадянину не може бути обумовлено вимогою до нього відмовитися від своїх соціальних прав або від частини їх
Принцип профілактичної спрямованості	Припускає робити зусилля для попередження виникнення соціальних проблем і життєвих труднощів людини
Принцип спирання на власні сили	Підкреслює суб'єктну роль клієнта, його активну позицію у вирішенні своїх проблем. Навряд чи хто-небудь може замість самої людини вирішити його життєві труднощі, усунути конфліктну ситуацію, налагодити стосунки з близькими людьми
Принцип максимізації соціально-культурних ресурсів	Виходить з того, що кожна соціальна система неминухо виділяє мінімум коштів на надання соціальної та культурної допомоги своєму населенню
Принцип толерантності	обумовлений тим, що соціальна робота ведеться найрізноманітнішими категоріями клієнтів, у тому числі з особами, які можуть не викликати симпатії у фахівця. Соціальні працівники не вільні від ілюзії вважати свою точку зору, свій стереотип поведінки, свої уявлення про хороше і погане єдино вірними і нормативними
Принципи соціально-культурної роботи	дозволяють забезпечити ефективність соціального захисту та соціальної допомоги. Знання про навколишню соціальну дійсність – це найважливіше знаряддя практичного впливу на неї. Істотними компонентами системи елементів наукової теорії є ті, що впливають з закономірностей та принципів наслідків, закарбованих в методах

### Формулювання цілі відповідно до критерію SMART

Абревіатура	Переклад	Характеристика
Specific	Специфічна, конкретна	Цілі мають бути достатньо зрозумілі та конкретні, щоб усі люди, що залучені до процесу їх досягнення, розуміли, у чому вони полягають
Measurable	Вимірювана	У формулюванні цілей мають бути визначені кількісні показники (різновиди яких позначено на рис. Ж.1), за якими, у підсумку буде зрозуміло, що мета досягнута
Achievable, actionable	Досяжна, активуюча	У формулюванні цілі мають бути визначені певні дії, які доцільно здійснити
Realistic, relevant	Реалістична, узгоджена	Цілі мають співвідноситись з іншими цілями, більш загальними, а також зі стратегічними цілями та працювати на їх досягнення
Time-bounded	Визначена в часі	У формулюванні цілі має бути зазначено строк її досягнення

*Наприклад, мета сформульована відповідно до критерію SMART:*

Завершити процес написання законопроекту "Про волонтерські організації" відповідно до встановлених норм законодавства, із узгодженням пунктів у комітетах надати на затвердження до 1 березня 2016 року.

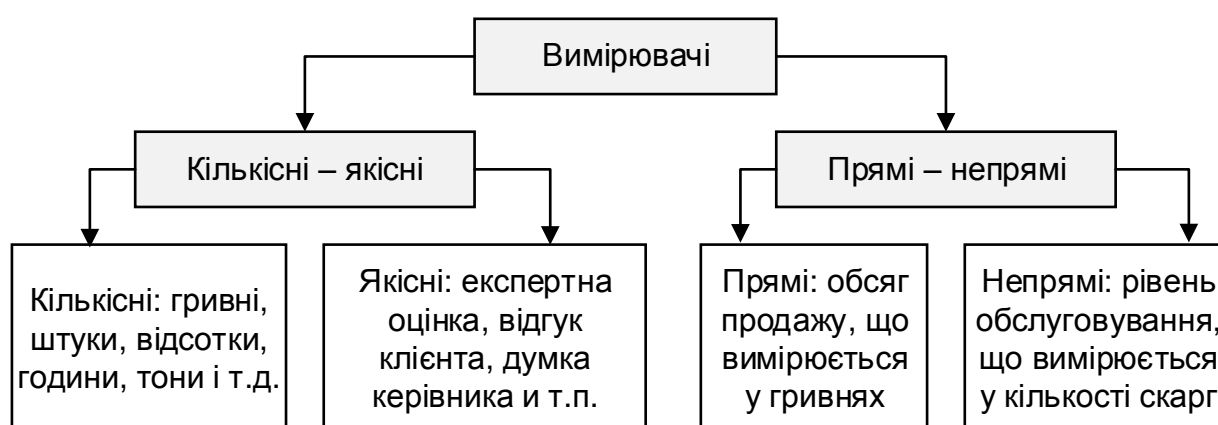


Рис. Класифікація вимірювачів результату

## Предметний покажчик

Благо 25, 47, 53, 54, 75–77, 80, 85, 91  
Бюрократія 6, 11–13, 32, 60–66, 92, 105  
Громадівська рада 30–31  
Громадська організація 41, 54, 56, 69, 99  
Громадське об'єднання 7, 23–26, 45, 61, 84, 89–92, 97  
Громадянське суспільство 15, 18–23, 57  
"Дерево цілей" 46–56, 103  
Державна влада 17, 20, 26, 38, 53–64, 74, 83, 93–98  
Електронне урядування 57, 61, 73  
Закони управління 34–40  
Інститути демократії 32  
Корупція 26, 55, 66–69, 97  
Критерії 9, 10, 24, 48, 70–78, 99  
Механізм 14, 22, 26, 46, 50–58, 60, 61, 78, 85–88  
Міське самоврядування 7, 10, 12, 22, 28–33, 40, 54, 58, 60, 68, 93–99  
Органи самоорганізації 22, 28, 31, 32, 37, 51, 57  
Політична влада 21, 25–27  
Політичне рішення 19, 45  
Правопорушення 67, 93–99  
Публічна влада 15, 24–26, 28–33, 52  
Публічна політика 7  
Публічна сфера 6–9, 16–21, 37, 39, 45 – 48, 53, 60, 63, 68, 70, 73, 86–88, 90–96  
Публічне управління 8, 11, 23, 70  
Публічні адміністрації 5, 7, 20, 43, 45, 98  
Публічний службовець 6, 11, 12, 20, 39, 43, 45, 64–69, 95–99  
Соціальна влада 25, 26  
Соціальна політика 174, 69–70, 75–80, 90–91  
Службовці 6, 11, 12, 20, 39, 43, 45, 49, 64–69, 95–99  
Суспільство 10, 23  
Управлінське рішення 24, 32, 38, 41–44, 48, 53, 54, 59, 70, 99  
Форми демократії 32  
Цілі суспільства 41–56  
Цінності 41–56

## Іменний покажчик

Аквінський Фома 10  
Алексіс де Токвіль 21  
Альтузіус Йоганнес 114  
Аристотель 10  
Баркер Е. 115  
Бенніс Уоррен 116  
Боннін Ч. 114  
Бьюкенен Джеймс Макгілл 19  
Вебб Сідней і Беатриса (подружжя) 17  
Вебер Макс 6, 11, 62–65, 105  
Вів'єн Александр Франсуа 11  
Віллерме Луї 16  
Вільсон Вудро 5, 64, 115  
Вулзи Теодоре 11  
Гоббс Томас 10  
Гурне Вінсент де 62  
Гегель 21  
Гьюлик Лютер 116  
Геррі Андре 16  
Гілберт Френк і Ліліан (подружжя) 115  
Граунт Джон 16  
Граціан (чернець) 113  
Гроцій Гуго 10  
Гуднау Франк 10  
Даунс Ентоні 12, 19  
Дзюнзюк Вячеслав Борисович 57  
Друкер Питер (Дракер) 51  
Дюги Леон 115  
Емерсон Гарінгтон 115  
Енгельс Фрідріх 17  
Есмен Адемар 115  
Жобер Б. 12  
Інглхарт Рональд 46  
Кант 21  
Кейден Дж. 64, 117  
Кей-Шаттлуорт Джеймс 16  
Келлі Гавін 48  
Кетле Адольф 16  
Кілінг Десмонд 70  
Коул Джордж Дуглас 115  
Крозье Мішель 12  
Ласки Гарольд Джозеф 115

Лассуелл Гарольд Дуайт 116  
Лернер Деніел 116  
Локк Джон 9, 10, 21  
Мак-Грегор Дуглас 51  
Маннінг Чарльз 115  
Маркс Карл 64  
Маслоу Абрахам Харольд 11, 18, 46, 76  
Мішель Анрі 115  
Мейо Елтон 11  
Мерфі Уоррен 11  
Монтеск'є Шарль Луї де 9, 21  
Муерс Стефан 48  
Мулган Джеф 48  
Муні Джеймс 11, 115, 116  
Мур Марк 48  
Мюллер Пауль 12  
Нісканена Вільяма 12  
Паран-Дюшатле Олександра 17  
Петті Вільям 16  
Петро I 114  
Платон 10  
Рейлі Алан 116  
Робсон У. 115  
Сейдман Роберт 116  
Сейселль Клод де 113  
Слейтер Філіп 116  
Спіноза Бенедикт 10  
Таллок Гордон 12  
Тейлор Фредерік 19, 115  
Теніг (*французский Thoënic Jean-Claude*) Жан Клод 12  
Томлінсон Катерина 90  
Уайт Леслі 11, 115  
Урвік Ліндалл 11, 116  
Файнер Герман 115  
Файоль Анрі 11, 115  
Фергюсон Адам 9, 21  
Фоллет Мері Паркер 11  
Форд Генрі 115  
Фрідбер Ерхард 12  
Чедвік Едвін 16  
Чиркин Веніамін Євгенович 60  
Шумпетер Йозеф 19

## Використана література

### Основна

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. – 302 с.
2. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
3. Менеджмент для публічної влади: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. – Ніжин : ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2011. – 360 с.
4. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни "Публічне адміністрування" (для студентів усіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 "Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)") / С. І. Чернов; С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 98 с.

### Додаткова

5. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадські ради / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2014. – 76 с.
6. Амосов О. Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во "ДокНаукаДержУпр". – Спеціальний випуск. – Червень, 2013. – С. 6–13.
7. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В. Д. Андрианов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 288 с.
8. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность / В. Д. Андрианов. – М. : Экономика, 2011. – 304 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
10. Багній М. Державна реєстрація громадських об'єднань та благодійних організацій : практич. посіб. / М. Багній, Т. Яцків. – Львів, 2014. – 176 с.
11. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
12. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2008. – 1536 с.
13. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.

14. Ведута Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства / Е. Н. Ведута. – М. : Академический Проект, 2003. – 456 с.
15. Голубева А. А. Оценка порталов органов государственного управления на основе концепции общественной ценности. Научные доклады / А. А. Голубева. – № 5(R). – СПб. : НИИ менеджмента СПбГУ, 2007. – 40 с.
16. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. / авт. кол. под ред. А. В. Облонского, А. Г. Барабашева. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 440 с.
17. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки : підручник / В. М. Гриньова, М. М. Новікова. – К. : Знання, 2008. – 398 с.
18. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентіві України, 1997. – 448 с.
19. Державне управління та державна служба : словник-довідник / за ред. О. Ю. Оболенського. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.
20. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.
21. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
22. Завдання до практичних занять з навчальної дисципліни "Публічне адміністрування" для студентів спеціальності 8.03060101 "Менеджмент організацій і адміністрування" всіх форм навчання / укл. Мажник Л. О. – Х. : Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2014. – 36 с.
23. Завдання до самостійної роботи з навчальної дисципліни "Публічне адміністрування" для студентів спеціальності 8.03060101 "Менеджмент організацій і адміністрування" денної форми навчання / укл. Мажник Л. О. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 36 с.
24. Захарчин Г. М. Нова епоха, нова культура, нові закони / Г. М. Захарчин // Збірник тез міжнар. наук-практ. конф. "Наука і духовність у системі сучасного управління" (19 квітня 2012 р.). – Львів : Сполом, 2012. – 308 с. – С. 34–35.
25. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 418 с.
26. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел / К. О. Колесникова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 3. – С. 1–8.
27. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.
28. Косінов С. Контроль над публічною владою як форма юридичної діяльності / С. Косінов // Право України. – 2013. – № 12. – С. 249–255.



29. Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика / С. Косінов // Вісник національної академії правових наук України. – 2013. – № 4. – 2013. – С. 49–57.
30. Косінов С. Народ як первинний суб'єкт здійснення контролю над публічною владою / С. Косінов // Право України. – 2013. – № 10. – С. 178–184.
31. Косінов С. Демократичні засади та цінності в організації публічної влади / С. Косінов // Вісник академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 128–134.
32. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // Философия и общество. – 2008. – № 3 (51). – С. 69–79.
33. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
34. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
35. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відділ "Вежа" Вол. держ. унів. ім. Л. Українки, 2000. – 558 с.
36. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
37. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
38. Монастирський Г. Л. Теорія організації : навч. посіб. / Г. Л. Монастирський. – К. : Знання, 2008. – 319 с.
39. Приходченко Л. Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики / Л. Л. Приходченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4(12). – С. 118–123.
40. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. – 306 с.
41. Рыженкова И. К. Профессиональные навыки менеджера / И. К. Рыженкова. – М. : Эксмо, 2008. – 272 с.
42. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – 3-тє вид. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.
43. Феномен неокорпоративізму: європейські реалії та тенденції інституціонування в Україні / І. С. Сало, О. О. Даниляк, Т. В. Джига; за заг. ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2010. – 49 с.
44. Чиркин В. Е. Государственное управление : элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 318 с.

45. Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 475 с.

46. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України / В. М. Щегорцова // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – С. 7–13.

47. Щербакова Ю. Е. Цінності об'єднаної Європи : монографія / Ю. Е. Щербакова. – К. : ВЦ "Академія", 2014. – 208 с.

### **Ресурси мережі Інтернет**

48. Дибров С. О "бедной" коррупции замолвите слово: разновидности украинского мздоимства (журнальный вариант) [Электронный ресурс] / С. О. Дибров. – Ч. 1, 2. – 2013. – Режим доступа : <http://dibrov-s.livejournal.com/407821.html> та [/407778.html](http://dibrov-s.livejournal.com/407778.html).

49. Кочеткова Л. Н. Социальное государство: консервативный проект Лоренца фон Штейна [Электронный ресурс] / Л. Н. Кочеткова // Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – Режим доступа : <http://problemanalysis.ru/Dokladi1/Kochetkova.pdf>.

50. Леонтьев Д. А. Ценности общества и ценности личности [Электронный ресурс] / Д. А. Леонтьев; Институт философии Российской академии наук. – Режим доступа : <http://iph.ras.ru/page52169422.htm>.

51. Ліга бізнес інформ. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net).

52. Ліга Закон. – Головний правовий портал України. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua/>.

53. Маккормак Джозеф. Короче. Меньше слов – больше смысла [Электронный ресурс] / Джозеф Маккормак. – Режим доступа : [http://www.management.com.ua/qm/qm197.html?utm\\_source=eSputnik-promo&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=WEEK\\_49\\_2014-UKR](http://www.management.com.ua/qm/qm197.html?utm_source=eSputnik-promo&utm_medium=email&utm_campaign=WEEK_49_2014-UKR).

54. Нормативні акти України. – Режим доступу : [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

55. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

56. Офіційне інтернет-представництво Президента України Петра Порошенка. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

57. Публікація документів Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.org/>.

58. Ресурсний центр розвитку громадських організацій. – Режим доступу : <http://issuu.com/gurtrc/docs>.

59. Сивак А. В. Роль недержавних організацій у системі надання соціальних послуг в Україні [Електронний ресурс] / А. В. Сивак. – Режим доступу : [http://www.cpsr.org.ua/index.php?catid=40:2013-01-08-19-57-05&id=271:2013-04-04-05-55-07&Itemid=43&option=com\\_content&view=article](http://www.cpsr.org.ua/index.php?catid=40:2013-01-08-19-57-05&id=271:2013-04-04-05-55-07&Itemid=43&option=com_content&view=article).

60. Урядовий веб-сайт Громадянське суспільство і влада. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/11](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/11).

## Зміст

Передмова .....	3
Розділ 1. Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві ....	5
Тема 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування..	5
Тема 2. Основні теорії управління суспільством.....	10
Тема 3. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер .....	16
Тема 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування.....	21
Тема 5. Публічне адміністрування та влада .....	25
Тема 6. Публічне адміністрування та муніципальна публічна влада .....	28
Тема 7. Закони та принципи публічного адміністрування.....	34
Тема 8. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень .....	41
Розділ 2. Організація публічного адміністрування.....	46
Тема 9. Цінності та "дерево цілей" публічного адміністрування .....	46
Тема 10. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування .....	57
Тема 11. Бюрократія в системі публічного адміністрування.....	62
Тема 12. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування .....	66
Тема 13. Результативність та ефективність публічного адміністрування .....	70
Розділ 3. Публічне адміністрування в соціальній та економічній сферах .....	75
Тема 14. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері.....	75
Тема 15. Публічне адміністрування та економіка .....	82
Тема 16. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки .....	85
Тема 17. Корпоративна влада та публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях .....	89
Тема 18. Відповідальність у публічному адмініструванні .....	93
Тести для контролю засвоєння знань.....	100
Словник основних термінів.....	110
Додатки.....	113
Предметний покажчик.....	124
Іменний покажчик.....	125
Використана література .....	127

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Ястремська Олена Миколаївна**  
**Мажник Лідія Олександрівна**

## **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Навчальний посібник**

Відповідальний за випуск *Ястремська О. М.*

Відповідальний редактор *Оленич М. М.*

Редактор *Булгакова А. К.*

Коректор *Маркова Т. А.*

План 2015 р. Поз. № 32-П.

Підп. до друку 21.09.2015 р. Формат 60 × 90 1/16. Папір офсетний. Друк цифровий.  
Ум. друк. арк. 8,25. Обл.-вид. арк. 10,31. Тираж 400 пр. Зам. № 153.

---

Видавець і виготівник – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 61166, м. Харків, просп. Леніна, 9-А

---

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру*  
**ДК № 4853 від 20.02.2015 р.**