

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

За загальною редакцією
д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка,
к.е.н., доцента Н.М. Мельтюхової

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України як навчальний
посібник для слухачів магістратури і студентів вищих навчальних закладів

Харків
Видавництво ХарРІ НАДУ
«Магістр»
2011

УДК 351/354
01ББК

Гриф надано Міністерством освіти і науки України (лист №14/18 – Г
139.1 від 10.01.2010р.)

Рецензенти:

Ю.О.Чернецький, доктор соціологічних наук., доцент, завідувачий відділом соціології Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна.

А.О.Дегтяр, доктор наук з державного управління., професор, завідувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України..

М.В.Афанасьєв, кандидат економічних наук, професор, проректор Харківського національного економічного університету.

Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін.

Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – с.

У посібнику подано навчальний матеріал, який висвітлює сучасне трактування основних понять, що використовуються в публічному адмініструванні, історію розвитку цього явища, питання реалізації публічної влади (функції, принципи, форми, методи, стиль, механізми та технології), побудову органів публічного адміністрування в Україні, хід і проблеми реформування цієї системи у світі та в нашій країні.

Для викладачів, аспірантів, слухачів вищих навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівного персоналу державної служби і посадових осіб місцевого самоврядування.

Зміст

Передмова.....	4
Розділ 1. Теоретичні основи публічного адміністрування.....	7
1.1. Основні поняття публічного адміністрування.....	7
1.2. Публічне адміністрування: історія та сучасність.....	29
1.3. Суспільні відносини в системі публічного адміністрування.....	61
Розділ 2. Реалізація публічної влади.....	80
2.1. Основні принципи діяльності та функції публічних адміністрацій.....	80
2.2. Форми, методи та стиль публічного адміністрування.....	98
2.3. Механізми та технологія публічного адміністрування.....	112
Розділ 3. Система органів публічного адміністрування в Україні.....	130
3.1. Центральні органи публічного адміністрування.....	130
3.2. Територіальні підрозділи центральних органів влади.....	149
3.3. Місцеві органи влади.....	160
3.3.1. Місцеві органи державної виконавчої влади.....	160
3.3.2. Система місцевого самоврядування.....	172
Розділ 4. Реформування публічних адміністрацій в Україні.....	181
4.1. Світовий досвід публічного адміністрування.....	181
4.2. Трансформація системи влади в Україні.....	202
4.3. Ефективність діяльності публічних адміністрацій.....	240
4.3.1. Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій.....	240
4.3.2. Методика оцінки зовнішньої ефективності.....	252
4.3.3. Методика оцінки внутрішньої ефективності.....	257
4.3.4. Високоефективні публічні адміністрації.....	266
Список рекомендованої літератури.....	274
Додатки.....	296

ПЕРЕДМОВА

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

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

реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади.

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

У першому розділі розглянуто основні поняття публічного адміністрування, історичні етапи трансформації змісту цієї діяльності, подано характеристику традиційної моделі публічного адміністрування та її реформування у двадцятому сторіччі, а також висвітлено суспільні відносини, що притаманні системі публічного адміністрування. У другому розділі розкрито принципи діяльності публічних адміністрацій та функції, що вони виконують, форми, методи та стиль публічного адміністрування, технологію та механізми здійснення цієї діяльності. В третьому розділі описано структуру системи органів публічного адміністрування України у відповідності до існуючих ієрархічних рівнів: центральні органи влади, їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. У четвертому розділі висвітлено процеси реформування публічних адміністрацій у світі та в Україні і проблеми оцінки та підвищення ефективності діяльності цих установ.

Навчальний посібник підготовлено викладачами Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Авторами та співавторами окремих розділів є: д.держ.упр., проф. Дзюндзюк В.Б. (підрозділи 1.2., 4.1., 4.3), д.держ.упр., доц. Коротич О.Б. (підрозділ 2.3), д.е.н., проф. Одинцова Г.С. (підрозділ 2.2), к.е.н., доц. Мельтюхова Н.М. (передмова, підрозділи 1.1, 1.3, 2.3), к.вет.н., доц. Дідок Ю.В. (підрозділи 1.1, 3.2), к.держ.упр. Єганов В.В. (підрозділ 2.2), к.і.н., доцент Козуб В.П.

(підрозділ 4.2), к.держ.упр. Кузнецов А.О. (підрозділ 1.1, к.держ.упр. Набока Л.В. (підрозділ 2.1), к.держ.упр., доц.. Тимоха Д.А. (підрозділи 3.1., 3.3), к.держ.упр. Фоміцька Н.В. (підрозділ 1.1, 3.3), Ваніна Я.А. (підрозділи 2.1, 4.2).

Авторський колектив висловлює щирю вдячність рецензентам: Чернецькому Ю.О., доктору соціологічних наук, доценту Харківського національного університету ім. В.О. Каразіна, Дегтяру А.О., доктору наук з державного управління, професору Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Афанасьєву М.В., к.е.н., професору Харківського Національного економічного університету, а також усім, хто причетний до видання цього навчального посібника.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Основні поняття публічного адміністрування

У словнику Організації Об'єднаних Націй подано переклад категорії «public administration» шістьма мовами. Українська серед них відсутня, російською це позначено як «государственное управление». Зазначене видання підготовлено для забезпечення взаєморозуміння на міжнародному рівні, але дослідження змісту цих понять свідчить про те, що це питання заслуговує на більш глибоке вивчення, і починати його варто з аналізу термінів, до складу яких входить слово “Public” (публічний): публічне право; публічна політика; публічне управління; публічний сектор; публічний договір (угода); публічний розгляд справи та ін. В оригіналі слово “Public” перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, не приватно. Такі роз'яснення здебільшого зустрічаються у тлумачних словниках і довідниках.

Публічне виділяється на задах протиставлення різних сфер життя “публічного і приватного”, саме таке положення є вихідною тезою для наступних висновків. Адже саме ідея “публічного” виникає і проходить етапи свого розвитку в контексті становлення цивілізаційних цінностей, тобто наданням відповіді на споконвічне запитання: що має бути публічним, а що – приватним?

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття “публічне управління” доцільно виходити, перш за все, із мультидисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї “публічного”, яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арндт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін.

Науковий дискурс навколо цього терміну вже тривалий час не втрачає своєї актуальності. В Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики і економіки (2003 р.) О. Кілієвич з'ясовує сутність даного поняття таким чином:

– *по-перше*, *Public sector* включає інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

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

– *по-третє*, під *Public administration* слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади.

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

Сама сфера «публічного» дістала значних змін, і як наслідок це знайшло відображення у змісті поняття, крім того, для визначення його використовуються різні теоретичні підходи (у галузях економіки, соціології та права), що ускладнює уніфікацію змісту цього поняття. Прикладом є тлумачення поняття *Public*, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії:

– (прикметник), взаємопов'язані дії, що стосуються, або зачіпають, нації, держави або населення;

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

– (прикметник), державна скарбниця / дороги загального користування / мережі загального користування тощо. Тобто до сфери публічного

відноситься все, що пов'язане з нацією, державою, суспільством; а також все, що знаходиться у бінарній опозиції до поняття «приватний».

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

Грецька ідея публічного і приватного може бути виражена через терміни *Koinion* та *Idion*. Аналіз грецької дихотомії публічного і приватного, зроблений Ганною Арендт, підсумується таким набором антонімів:

<i>Публічний</i>	<i>Приватний</i>
<i>Поліс</i>	<i>Помешкання</i>
<i>Свобода</i>	<i>Необхідність</i>
<i>Чоловік</i>	<i>Жінка</i>
<i>Рівність</i>	<i>Нерівність</i>
<i>Безсмертність</i>	<i>Смертність</i>

У Стародавній Греції не існувало єдиної концепції зв'язку між приватним та публічним, і саме Аристотелю належать спроби зняття конфлікту між цими світами через ідею полісу, як вищої форми людської спільноти. Такі спроби пом'якшення конфлікту між публічним та приватним спостерігається аж до сьогодні.

Для політичних економістів спосіб вирішення цієї суперечності демаркується через призму *інтересів*, і полягає у застосуванні ідеї «*вільного ринку*». Функціонування індивідуального вибору і свободи задовольняє інтереси окремих осіб нарівні із суспільним благом і соціальним захистом. Роль держави і політики зводиться до створення умов, у яких був би

максимально задоволений суспільний інтерес.

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

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

Узагальнення підходів науковців дозволяє виокремити наступні складові змісту публічного адміністрування:

- одночасні процеси формування політики й керування у рамках даного політичного курсу;
- розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і

перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;

– організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;

– формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;

– процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, яке базується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, котрі мотивуються лише суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;

– діяльність щодо збирання та обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологи), діяльності урядових агенцій.

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

Відсутність категорії «публічне адміністрування» в Україні та в усіх пострадянських країнах обумовлено логічно. Для тоталітарного режиму притаманним було саме державне управління як керуючий вплив на усі боки суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу і навіть приватне життя). В умовах ринкової економіки така ситуацію не можлива. Підприємства, організації недержавної форми власності функціонують в межах існуючих в державі законів, але самостійно формують політику, стратегію і тактику дій. Їх структурні

підрозділи повністю підпорядковані центральному офісу, в якому здійснюються функції планування, організації, мотивації і контролю у повному обсязі. Між державою і приватним підприємством формуються інші відносини, які пов'язані з контролем за дотриманням законів, удосконаленням державної політики, створенням умов для роботи таких підприємств у напрямках, які є дійсно адмініструванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності).

Більшість авторів, що досліджують проблеми публічного адміністрування, визначають той факт, що воно є складовою управління. Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. ...Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття – управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети.

Публічне адміністрування є тим сектором управління, який є знайденим в політичному оточенні». Зміст адміністрування є близьким до такого, що визначено в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт. «Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності». Під наведені ознаки підпадає, перш за все, виконання законів, які встановлюють певні норми поведінки, є прикладом одностороннього вибору способу розв'язання ситуації, підлягають обов'язковому виконанню, порушення цих вимог викликає юридичну

відповідальність.

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

В Україні сьогодні відбувається становлення ринкових відносин, тобто формально державне управління вже відійшло у минуле і більш доречним є використання терміну «публічне адміністрування». Але це потребує закріплення його в нормативно-правових документах, чіткого визначення кола учасників цього процесу, їх повноважень тощо. На практиці ще дуже часто здійснюється саме державне управління, тому є багато прикладів у відносинах органів влади з підприємницькими структурами, з громадським сектором, місцевим самоврядуванням тощо. Але розвиток ринкових відносин і демократизації суспільства є незворотним, що підкреслює актуальність нового терміну.

Якщо до складу публічних адміністрацій включаються органи місцевого самоврядування, то обмеження їх повноважень тільки забезпеченням реалізації законів та наданням послуг не відповідає дійсності. На практиці вони виконують набагато більший обсяг робіт з організації життєдіяльності територіальних громад. Це розробка перспективних і поточних планів і програм, створення умов для їх реалізації, контроль і оцінка результатів тощо.

Все вищезазначене є підставою для уточнення змісту понять «управління» та «публічне адміністрування» у відповідності до сучасного етапу розвитку суспільства та існуючого рівня розуміння цих процесів.

Управління – цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем

централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

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

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади (рис. 1.1) і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

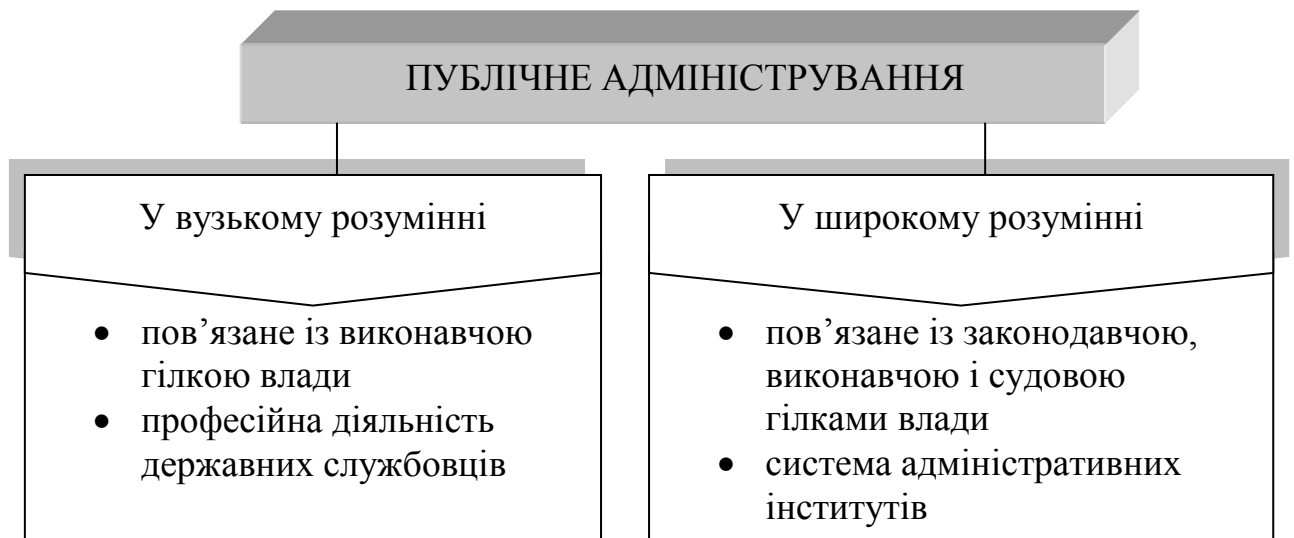


Рис. 1.1. Вузьке і широке розуміння публічного адміністрування

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які:

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

Американські вчені об’єднують дефініції публічного адміністрування у чотири категорії: політичну, правову, управлінську, професійну (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Категорії розгляду поняття „публічне адміністрування”

Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом. Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування.

Як діяльність уряду публічне адміністрування є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави. Як професія, публічне адміністрування має розвинуті цінності та етичні стандарти. Як діяльність, воно лише відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства. Як фаза у циклі публічної політики публічне адміністрування є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується. Всі рішення приймаються і реалізуються за допомогою бюрократії тими, хто контролює політичну владу. Отже публічна політика і публічне адміністрування є двома сторонами однієї медалі, які не можуть бути відділені через неможливість окремого існування. Одна приймає рішення, інша – його виконує. Розробка публічної політики є безперервний процесом, що не може завершитись її реалізацією, оскільки завжди існує необхідність покращення. Публічне адміністрування пов'язане зі здійсненням публічних інтересів, що використовуються політичними діячами у передвиборчих програмах.

Публічне адміністрування є колективним виконанням того, що не може бути добре виконане індивідуально. Це є розумінням А.Лінкольна, який говорив, що „легітимна мета уряду ... робити для людей те, в чому вони мають потребу, але не можуть зробити через брак їх окремої та індивідуальної компетенції”. Так публічне адміністрування є ретельно обміркованим проявом духу суспільства.

Публічне адміністрування створюється і обмежується правовими інструментами, тому передбачає здійснення однієї з найстаріших функцій уряду - правового регулювання. Публічне адміністрування невід'ємно пов'язане із виконанням законів і не може існувати без законодавчої бази. Жоден державний службовець не може чинити будь-які дії, не передбачені

законодавчими або нормативно-правовими актами.

Одним з ранніх розумінь публічного адміністрування є розгляд його як «королівської щедрості». За часів коли все належало короні (престолу), задоволення будь-яких потреб шляхетних осіб чи селян мало сприйматись як дарунок. В сучасному світі цю версію публічного адміністрування можна побачити в традиційних монархіях чи диктатурах, де лікарні, школи, парки, і т.п. видається як таке, що дарується автократом вдячним людям. Відтак, королівська щедрість – це будь-які товари, послуги, нагороди чи відзнаки, якими діюча влада може винагородити громадян.

Публічне адміністрування є мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають „дар” до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об’єднувати людей. Публічне адміністрування - це ідеалізм в дії. Традиційно шляхетність і патріотизм асоціювались з обов’язками публічних службовців. Тому багато людей починають кар’єру на публічній службі тому, що вони є ідеалістами: вони вірять та прагнуть втілювати благородні принципи.

Публічне адміністрування – академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, що застосовується у публічному секторі. Але це традиційно йде поза відношенням до менеджменту та об’єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність публічних інституцій. Як сфері дослідження, публічному адмініструванню притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування, психології, права, антропології, медицини, лісового господарства та інших галузевих наук (рис. 1.3). Публічне адміністрування - міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту.

Якщо публічне адміністрування запозичує так багато у інших сферах,

то дійсно можна запитати що саме складає його суть, ядро, яке дозволяє взагалі розглядати його як законну академічну сферу. Адже в багатьох європейських країнах публічне адміністрування є академічною дисципліною, яка ніколи не відокремлювалась від правових факультетів.



Рис. 1.3. Міждисциплінарна природа публічного адміністрування

У першому офіційному американському виданні „Вступ до вивчення публічного адміністрування” (Леонард Уайт, 1926 р.) наведені чотири вирішальних припущення, які формують основу публічного адміністрування:

1. Адміністрування є процесом, який безперервно здійснюється на федеральному, державному та локальному рівнях.

2. Основа для вивчення менеджменту, не права.

3. Адміністрування залишається мистецтвом, але ідеал перетворення на науку є реалістичним і вартим.

4. Адміністрування стає і буде продовжувати бути серцевиною проблем сучасного уряду.

Публічне адміністрування – це професія, покликана використовувати

унікальне мистецтво та науку управління для вирішення проблем суспільства. Але чи є це професією, такою як право, медицина, інженерія або архітектура? Статус публічного адміністрування як професії може бути визначений за допомогою тесту на професіоналізм, який доводить, що йому притаманні всі три ключові критерії, спільні для традиційних професій:

- комплекс академічних і практичних знань, які застосовуються для обслуговування суспільства;
- стандарт успіху теоретично вимірюється задоволенням потреб суспільства ніж намаганням досягти особистих цілей;
- система контролю за професійною діяльністю, яка регулює освіту нових членів та підтримує етичний кодекс та відповідні передбачені законом міри покарання.

Публічне адміністрування є професійною категорією оскільки реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач. Проте більшість людей у цій широкій професійній категорії навіть не вважають себе публічними адміністраторами, ототожнюючись з галузевими професіями та заняттями (лікар, інженер, архітектор).

Публічні службовці - особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг. Одна з переваг професії публічного службовця полягає у можливості брати участь у аналізі та оцінці публічних програм, політики, законів та управлінських проблем.

Публічне адміністрування може бути прямим (безпосереднім) – коли публічні службовці надають послуги населенню, і непрямим (опосередкованим) – коли уряд сплачує приватним підприємцям за постачання товарів чи надання послуг громадянам (рис. 1.4). Наприклад, охоронці багатьох урядових будинків є робітниками приватних організацій.

Сучасна тенденція приватизації урядових функцій, яка розпочалась у

1980-х роках під час правління Р.Рейгана у США та М.Тетчер у Великій Британії, нині є загальносвітовою і підсилюється зростанням некомерційного сектору, що одержує левову частину фінансування через урядові контракти – особливо для надання соціальних послуг та проведення досліджень. У 1995 р. в США 40 відсотків бюджету приватних некомерційних організацій, що займаються наданням соціальних послуг, були одержані від уряду. Отже, приватизація не має необхідності у зменшенні загального числа публічних адміністрацій, а лише примушує їх набувати інших форм.



Рис. 1.4. Види публічного адміністрування

Поняття публічної та державної служби не є тотожними. Вітчизняними вченими публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

В країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу і публічну службу є повсюдним, співвідношення кількості публічних і державних службовців в країнах ЄС є різним (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Публічні служби деяких країн ЄС

Країна	Загальна кількість публічних службовців	Кількість державних службовців	Відсоток кількості державних службовців від публічних
Німеччина	670000	650000	97
Австрія	550000	250000	45
Бельгія	800000	60000	75
Данія	690000	190000	27
Іспанія	1800000	900000	50
Франція	5500000	2600000	47
Греція	470000	130000	27
Люксембург	18500	10700	58
Нідерланди	700000	140000	20
Велика Британія	6100000	2300000	38

Термін публічна служба наголошує про причетність до цієї служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування і недержавних організацій, які здійснюють надання населенню публічних послуг. Оскільки влада поділяється на виконавчу, законодавчу і судову гілки, *під публічною службою доцільно розуміти професійну цивільну службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги.*

Основною ознакою, за якою слід здійснювати віднесення конкретних установ та їх персоналу до публічної служби (яка включає в себе державну службу у загальновизнаному науковому і законодавчо підтвердженому розумінні) є «публічність» організацій (рис. 1.5).

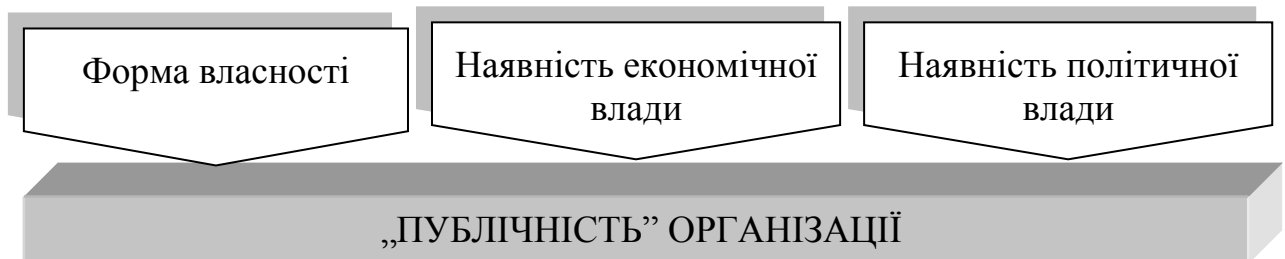


Рис. 1.5. Критерії „публічності” організацій

Критерієм віднесення організацій до публічного сектору може бути форма власності. Однак, розгляд організацій у площині «державні – приватні» не враховує комунальні підприємства та багаточисельні громадські структури, діяльність яких пов'язана з із реалізацією суспільних інтересів і наданням публічних послуг. Недоцільність використання лише цього критерію підтверджується й тим, що публічне адміністрування історично пов'язувалось з управлінням державними органами, а починаючи з 1990-х років термін почали поширювати і на недержавні організації, які також здійснюють надання схожих публічних послуг.

Засновуючись на тому, що всі організації відчують на собі певний вплив політичних факторів і піддаються державному фінансовому контролю «публічність» організації (ступінь належності до публічного сектору) визначається поєднанням параметрів політичної та економічної влади.

Наявність політичної влади залежить від компетенції організації, а також елементів політичної системи (громадян або державних інститутів), що дозволяють організації діяти від імені цих елементів.

Наявність економічної влади залежить від фінансування: посилюється внаслідок збільшення контролю над використанням доходів і активів організації з боку її власників та керівництва та зменшується внаслідок одержання державними органами більшого контролю над її фінансами. Приватні підприємства мають значну економічну владу і незначну політичну владу. Державні організації фінансуються з бюджету і мають відповідно незначну економічну і значну політичну владу (спроможність діяти від імені та в інтересах суспільства або країни).

Публічні організації мають специфічні взаємозв'язки із зовнішнім середовищем, оскільки сфера їх діяльності пов'язана із виробництвом суспільних благ і наданням населенню публічних послуг (рис.1.6). Серед особливостей зовнішнього середовища, що є характерними для публічних організацій, виділяють: відсутність економічних ринків для результатів діяльності, державне фінансування, підвищений контроль з боку контрольно-

наглядних органів, підсилений політичний вплив.

Опора на державні асигнування у якості джерела фінансових ресурсів спричинює відсутність стимулів для зниження витрат і ефективної та економічної діяльності, нераціональний розподіл ресурсів, слабку реакцію на потреби споживачів, меншу відповідність пропозиції попиту.

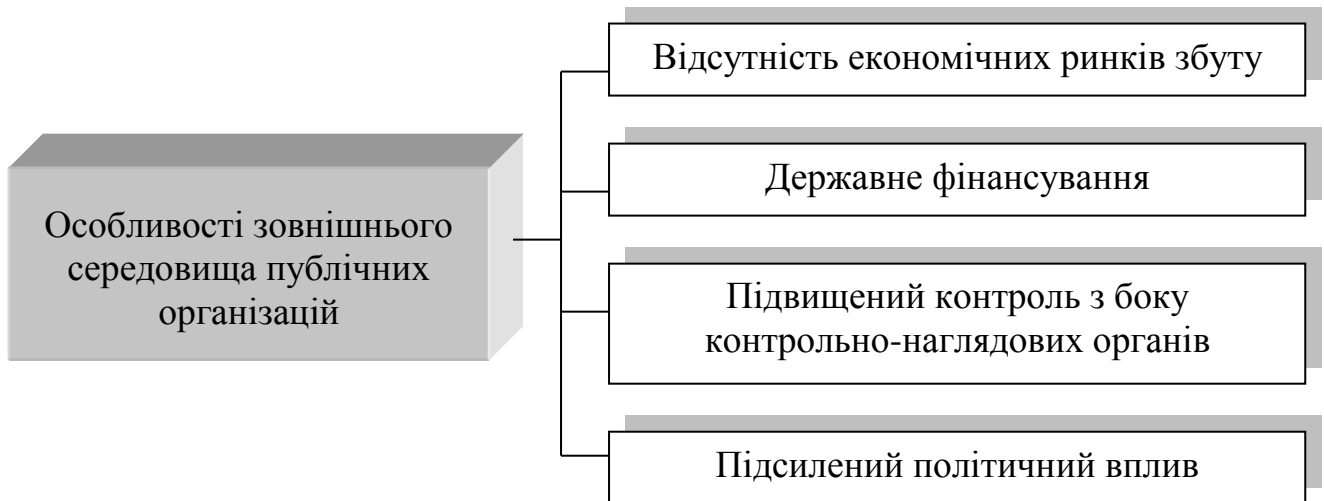


Рис.1.6. Специфічні риси зовнішнього середовища публічних організацій.

Підвищений контроль з боку контрольно-наглядних органів зумовлює наявність відносно складних формально-правових обмежень, спричинює обмеження самостійності керівників при виборі альтернатив, посилення тенденції до поширення формального адміністративного контролю.

Публічні організації функціонують в умовах більш сильного зовнішнього політичного впливу, що спричинює збільшення потреби у підтримці з боку груп клієнтів, виборців і для отримання асигнувань, а також такі негативні явища неформального політичного впливу на рішення (політичний торг, лобіювання тощо).

Результативність і ефективність діяльності публічних організацій на відміну від приватних не вимірюється економічними показниками. Організації публічного сектору відрізняються більшим ступенем монополізації, ніж приватні, їх діяльність часто має примусовий характер, а

наслідки діяльності потребують контролю. Це викликає пильний громадський інтерес до функціонування публічних організацій і персоналу, що в них працює, а також підвищені очікування з боку населення стосовно їх чесності, прозорості, справедливості, відкритості та підконтрольності діяльності.

Підґрунтям адміністрування є бюрократія, основними принципами функціонування якої є:

- існування фіксованих офіційних юридичних сфер, які упорядковуються правилами;
- наявність жорсткої офісної ієрархії та ранжирування рівнів повноважень, що характеризуються чіткою системою субординації;
- базування управління в офісі на написаних документах («справах»), які надалі зберігаються;
- обов'язковість професійної підготовки працівників;
- формування загальних правил управління офісом, які є більш-менш стабільними, більш-менш вичерпними і такими, що можуть бути вивченими.

Ці принципи, що були сформульовані М. Вебером, панували в публічному адмініструванні протягом двадцятого сторіччя. Але спрямованість цієї діяльності не була однорідною. Науковці виокремлюють три основні моделі:

перша (КІФ) – конфлікт інтересів фракцій базувалася на положенні про те, що існування розмаїття інтересів, часто протилежних, буде довготривалим, тому управління доцільно організувати на основі розподілу влади;

друга – модель правління фракцій (МПФ), згідно якої влада та законність ґрунтувалися на прямих виборах як на способі формування органів влади (за умови успіху наступало право впроваджувати запропоновану програму);

третья – модель публічних інтересів (МПІ), в якій наріжним каменем став розвиток науки. Прибічники її вважають, що використання досягнень

науки може вирішити поточні державні проблеми та викоренить моральність, а ключовим елементом є менеджмент, який змушує керівництво держави бути раціональним.

Жодна модель не мала абсолютного впливу, в різні часи панувала то одна, то інша. Україна в цей час знаходилася в тоталітарній системі, а після її руйнування було запроваджено елементи першої та другої моделей. Це, безумовно, є прогресивним, але треба рухатися далі, до третьої, тобто детально вивчати за допомогою науки вітчизняні і будувати систему, яка, з одного боку, буде базуватися на існуючому стані речей в економіці, демографії, соціології, психології суспільства тощо, а з другого – забезпечить інтенсивний рух по шляху економічного розвитку та демократизації.

Цивілізований світ не зупинився на названих моделях. Зміни, що відбулися наприкінці минулого сторіччя в економіці, політиці, екології, технологіях, діяльності приватного сектора, ставленні населення до влади, змусили звернутися до досягнень менеджменту у бізнесових структурах і пошуку можливостей впровадження їх в публічному адмініструванні. Розроблено було декілька нових підходів («публічний менеджери́зм», «новий публічний менеджмент», «ринкове державне управління», «постбюрократична парадигма» «підприємницький уряд» та ін.). З часом вони отримали узагальнюючу назву «новий публічний менеджмент». Його основними рисами є:

- орієнтація на споживача, ринок і власних співробітників;
- головна увага зосереджується на досягненні результатів і персональній відповідальності керівників;
- створення гнучких організацій;
- відмова від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності;
- використання певних ринкових методів;
- зменшення ступеня і сфери впливу органів влади;
- чітке визначення організаційних і персональних цілей.

Подальший розвиток громадянського суспільства в країнах Західної Європи порушує монополію уряду на керівництво суспільними перетвореннями, в цьому процесі активну участь приймають представники бізнесу і громадських організацій. Такий підхід отримав назву якісного управління (Governance). Його зміст трактується фахівцями як «процес, у рамках якого...суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян артикулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя». Л. Лінн, С. Хайнріх і С. Хілл вважають, що ця концепція поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і юридичних установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики. На думку науковців, основні ідеї такого підходу «у разі їх успішної імплементації в транзитивному українському середовищі можуть значно прискорити просування нашого суспільства по шляху зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства і розвитку ринкової економіки».

Окремі фахівці перекладають назву цієї концепції українською як «врядування» і вважають, що доцільно виокремлювати три його складові:

- політичне врядування – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу та реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини;

- економічне врядування – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формуванням та захистом природних, фінансових і людських ресурсів;

- соціальне врядування – набір норм, цінностей та поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку.

Це підкреслює комплексність такого підходу до удосконалення публічного адміністрування і усієї системи суспільних відносин.

Науковці, тим більше практики, часто вживають поняття «державна влада», стосовно її органів, маючи на увазі лише виконавчу гілку. Тобто дане

поняття використовується у вузькому розумінні, як влада, яка здійснює основні функції управління в межах, наданих їй державою повноважень. Але більш ємнісним поняттям в світовій і вітчизняній теорії та практиці є «**публічна влада**». Формування централізованих держав спонукало до поділу публічної влади між двома системами організації суспільного життя: державною – централізованою і муніципальною (місцевою) – децентралізованою». Основним способом безпосередньої участі народу чи громадськості у реалізації публічної влади та окремих її видів є формування представницьких органів здійснення публічної влади через вільні вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Публічна влада в умовах демократії стає родовим поняттям стосовно державної. Один із найбільш загальних принципів конституційного (державного) ладу - це принцип народного суверенітету, за яким народ формально починає визнаватися суб'єктом і носієм суверенної влади на всій території країни. Від верховної влади народу походять повноваження держави, від народного, національного суверенітету – державний суверенітет. Демократія [гр. demos народ + kratos влада] – влада народу. Республіка [лат. res справа + publicus суспільна, всенародна, публічна] - публічна справа. У рівній мірі це стосується не тільки республіканської форми правління. Публічна влада проявляється у двох її основних формах, а саме як суспільна державна влада, легітимація владних повноважень і рішення представників якої безпосередньо або опосередковано залежать від народного волевиявлення. Демократія відрізняється тим, що дає можливість громадянам брати участь в ухваленні політичних рішень і обирати своїх представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто реалізовувати принцип народовладдя. В умовах реальної демократії створюються правові гарантії для розвитку місцевого самоврядування. У цьому також проявляється публічний характер державної влади, виконавча «гілка» якої децентралізується на рівень територіальних громад та органів місцевого самоврядування, які перебирають на себе

виконання значної частини державних функцій. Місцеве самоврядування здійснює функції публічної за своїм характером виконавчої влади, виконуючи завдання правової, демократичної держави. Як елемент громадянського суспільства місцеве самоврядування відкриває простір для прояву громадянської активності людей, а в якості виконання завдань держави виступає формою залучення громадян до управління державними справами. Ці особливості вимагають правової урегульованості місцевого самоврядування на основі законодавчого перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, забезпечення його правової, організаційної та фінансової автономії.

З'ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов'язані з цими:

– публічне адміністрування – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах;

– публічні функції – це види діяльності публічних адміністрацій, які пов'язані з виконанням суспільних законів та наданням адміністративних та публічних послуг;

– адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи нормативно-правового акта, спрямованого на реалізацію її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, реєстрації тощо);

– публічна послуга – послуга, що надається працівниками адміністрацій юридичним або фізичним особам, відповідальність за якість якої несе держава або адміністрація.

1.2. Публічне адміністрування: історія та сучасність

Точкою відліку для виникнення публічного адміністрування в нинішньому його вигляді багато авторів вважають одинадцяте сторіччя. У цей час з'являється самостійне поняття «публічний службовець» як представник однієї з трьох категорій, що служили монарху: суд, армія і власне публічні службовці (чи клерикали). При цьому перші дві категорії мали значно більші права і можливості порівняно з третьою. Публічні службовці в цей час забезпечували задоволення особистих потреб, виконуючи канцелярські функції. У феодальному суспільстві адміністративні функції були цілком пов'язані зі змістом і обслуговуванням власності сюзерена. Управління базувалося на усних інструкціях і угодах.

У результаті боротьби між імператорами Священної римської імперії і Папою Римським в одинадцятому-дванадцятому століттях відбулося те, що назвали «папською революцією», що призвела до розвитку нових принципів публічного адміністрування. На той час у розвиток адміністрування римська церква зробила більший вклад, ніж світська влада. По-перше, це стосується принципу суворої ієрархічності, який був характерним для церковних інститутів. По-друге, це принцип поділу публічного і приватного. По-третє, це використання римського права у світській сфері і церковного права – у церковній.

У період 1050-1150 роки вплив папства значно поширюється і для успішного господарювання папство розвивало досить ефективну бюрократію фахівців у різних областях. У цей час були створені папська канцелярія, папське казначейство (чи Апостольська Палата) і папський суд (Консисторія). Виходячи з їхніх функцій, дані утворення можна трактувати як перші «урядові» департаменти в сучасному розумінні.

У той же самий час (близько 1140 року) чернець Граціан закінчив написання свого збірника «Відповідності суперечних канонів», відомого також як *Decretum Gratiani*. Деякі з частин цього збірника було присвячено

питанням адміністративної діяльності. У них говорилося про необхідність територіальної організації церкви, – створення окремих територіальних одиниць, керованих клерками, що підкоряються центральній владі. У такий спосіб було визначено принципи вертикальної і горизонтальної ієрархії та єдності команди. Крім того, Граціан прописав норму, за якою клерк може робити кар'єру тільки на підставі особистих заслуг (*Leistungsprinzip*), а не старшинства, і що на посаду він може бути призначеним тільки після перевірки його «заможності». Граціаном зверталася увага на неприпустимість «запроданства» клерків, а також на те, що вони не повинні виконувати обов'язки і доручення, не передбачені створеними для них письмовими інструкціями.

Якщо до папських новацій і збірника Граціана додати рішення Синоду від 1236 року про необхідність правового навчання для клерків, то можна стверджувати, що початок формальній адміністративній структурі було покладено католицькою церквою. Хоча, варто визнати, що і деякі світські правителі стали переймати церковний досвід, – для забезпечення своєї монархічної влади вони створюють спеціалізовані департаменти. Так, король Англії Генріх II (1154-1189) засновує канцелярію, казначейство і суд. Подібні департаменти значно зміцнювали основу монархічної влади. Причому, якщо спочатку для роботи у своїх департаментах монархи залучали в основному священнослужителів, то з появою і розвитком університетів представники церкви поступово замінюються мирськими людьми. У 1231 році король Сицилії Фредерик II видає свій зразок *Decretum Gratianus*, – Конституцію Мелфі (також відому як *Liber Augustalis*), яку дехто називає «свідоцтвом про народження сучасної бюрократії».

Зрозуміло, що створення та розвиток публічного адміністрування пов'язані з наявністю правової бази, перш за все, публічного права. На території сучасної України даний вид права був відомим ще з періоду Київської Русі і зафіксований в такому документі XII в., як «Російська правда». Але в період вотчинного правління руськими князівствами

відбувалося змішування публічного права з приватним, як і в інших європейських країнах того часу.

Хоча роль і статус публічного службовця (вірніше, його прообразу) у розглянутий період ще не були ясно визначені, можна зробити деякі загальні зауваження з цього приводу. Насамперед, публічний службовець був «домашнім службовцем», діючи від імені монарха. Тому не було істотних розбіжностей між публічними і приватними інтересами, а його функції визначалися емпіричним шляхом, причому ці функції були цілком виконавськими.

Трохи змінюється ситуація в чотирнадцятому та п'ятнадцятому сторіччях з появою «колегіальних адміністрацій», що контролюють і координують реалізацію політики у певних сферах, виконуючи при цьому як політичні, так й адміністративні задачі. Призначаючись монархом і будучи йому підзвітними, керівники цих адміністрацій, однак, мали право на прийняття власних рішень у межах своїх повноважень. Крім того, у цей час почався активний розвиток міст і університетської науки, що не могло не впливати на публічну службу.

Протягом п'ятнадцятого і шістнадцятого сторіч збільшується влада світських правителів, що встановлюють монополію на використання сили та стягування податків. Для підтримки монополії вони здійснюють подальшу диференціацію і формалізацію публічної служби, хоча багато в чому вона і залишається персональною, «домашньою». Для службовців видаються формальні інструкції і постанови, у яких приділяється увага їхнім завданням, компетенції, заробітній платі, ієрархії і т.п. Яскравим прикладом цьому служить Чорна Книга короля Англії Едварда IV, випущена в 1471 році. У ній визначаються функції окремо для двох категорій «домашніх» службовців: «нижчих» (*Domus Providencie*), до яких належить обслуговуючий персонал, і «вищих» (*Domus Regie Magnificencie*), до яких належать адміністративні посади.

У шістнадцятому сторіччі відповідна література вже більш не

присвячена лише політичним питанням. Примітною в цьому відношенні є книга Клода де Сейселля «Французька монархія» (1519), написана для короля Франсуа I. Де Сейселль не тільки дає опис свого уявлення про структуру урядових закладів, але і переконливо стверджує, що монарх є лише державним функціонером.

Подібні погляди призвели до того, що в цей час відбуваються зміни в політичній ідеології, – монархія все більше і більше розцінюється як інструмент забезпечення суспільного добробуту. Це багато в чому пов'язане з відродженням класичної грецької концепції поліса, що базується на невіддільності політики й етики (поняття «загального блага»).

У сімнадцятому сторіччі публічне адміністрування стає об'єктом академічного інтересу. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме в той час починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Відзначається, що основними якостями вищого функціонера повинні бути лояльність і нейтральність. А Алтузіус у своїй книзі *Politica Methodice Digesta* (1603) навів цілий список характеристик, які повинен мати вищий функціонер. На думку Алтузіуса, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. Він повинен при прийнятті рішень та виданні декретів враховувати побажання громадян. Він не повинен бути необачним, але, що саме головне, ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати адекватному виконанню його офіційних обов'язків.

У 1656 році виходить праця фон Зекендорфа *Teutscher Furstenstat*, яку деякі дослідники вважають першою книгою з публічного адміністрування. Фон Зекендорф заперечує цінність політичної літератури того часу для людей, що займаються адміністративною діяльністю, і зосереджується на практичних аспектах їхньої роботи, у тому числі докладно описуючи види

адміністративної роботи та функціональні обов'язки різних службовців.

Іншою важливою тенденцією сімнадцятого сторіччя стає подальша централізація влади. Це викликало необхідність розвитку більш ефективних систем оподаткування та створення постійної армії, що організовувалася на основі територіального й ієрархічного принципів і була прикладом, у цьому сенсі, для організації цивільних адміністрацій. Взагалі, централізацію можна розглядати як ключове адміністративне поняття тих часів. Характерним прикладом може служити правління Людовика XIV, у часи якого було створено множину центральних урядових бюро з чіткою спеціалізацією функцій і постійно зростаючим штатом співробітників. У той же час, в кожний регіон призначалися спеціальні представники центральної влади, – інтенданти (а пізніше – префекти), що формували свій власний штат службовців, які практикували стандартизовані дії.

Говорячи про абсолютизм, важливо розуміти, що в результаті він призвів до втрати монархом монополії на управління державою. Монополія перейшла від однієї людини до групи осіб; суверен мав потребу в своїх службовцях не менше, ніж вони мали потребу в ньому. Прикладом цьому може слугувати Пруссія, де монархічний абсолютизм був змінений бюрократичним абсолютизмом, за яким знову стала домінувати влада аристократії, представники якої (втім, як і в інших країнах) за рідкісним винятком посідали всі значущі адміністративні посади.

Подібні зміни, безсумнівно, позначилися на вимогах, які висувалися до публічних службовців. Якщо в попередні сторіччя публічному службовцю найчастіше було достатньо володіти діловодством і мати поверхневі юридичні знання, то тепер від нього вимагалися нові знання і навички, особливо в області політичної економіки та бухгалтерської справи. Крім того, загальною європейською практикою в той час було призначення на високі адміністративні посади людей, що мають глибокі пізнання в юриспруденції. Наприклад, у Норвегії вищі функціонери повинні були мати університетський ступінь з права, а в Пруссії – здати спеціальний іспит.

Поряд з цим розвивалася практика спеціального навчання службовців до того, як вони стануть виконувати свої обов'язки, причому це відбувалося як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Потреба у нових знаннях знайшла відображення в науковій літературі з адміністрування. Розвивається нова галузь науки, – камералістика, у багатьох європейських університетах створюються кафедри камералістики, що дають фахову освіту для майбутніх вищих функціонерів.

Помітні зміни стосовно розвитку публічного адміністрування відбуваються й у Росії. Саме в цей період (кінець XVI – початок XIX сторіч) відбувається відмовлення від місництва, основу якого складав розподіл державних посад не за здібностями, а по знатності роду, як тоді говорили, по породі. В.О. Ключевський відзначав, що місництво «обмежувало верховну владу в самій лоскитливій її прерогативі, в праві підбору відповідних провідників і виконавців своєї волі: вона шукала здатних і слухняних слуг, а місництво підставляло їй породистих і часто нетямущих неслухів». Місництво проіснувало майже три століття і було відмінене Петром I, – 24 січня 1722 р. він затвердив Табель про ранги. Відповідно до Табелі всі посади розподілялись на три паралельні ряди: військовий, статський, придворний, з розділенням кожного на 14 рангів. В одній із статей, приєднаної до Табелі, роз'яснювалося, що знатність роду сама по собі без служби нічого не значить, не надає людині ніякого статусу. Такий підхід відкривав можливість приходу на публічну службу людей з менш знатних шарів суспільства та висунення на державні посади не тільки «по породі», але і за здібностями.

Реформи Петра I були покликані також і перебудувати світогляд та психологію тих, хто посідав державні посади. Вони повинні були усвідомити, що служать, за великим рахунком, не цареві, не своєму найближчому начальнику, а державі, вітчизні, народу. Сам Петро I ставив інтереси держави понад усе і цього ж вимагав від людей, що знаходились на службі російської держави. Петро I хоча і запрошував на публічну службу іноземців, також піклувався про підготовку публічних службовців в Росії. В петровську епоху

діти дворян одержували загальну початкову підготовку, а потім служили в гвардійських полках для отримання офіцерського чину. Офіцери флоту навчалися в Морській академії, цивільні урядовці проходили «коротку підготовку» навчаючись «громадянству та економії». Створена система підготовки кадрів дозволяла забезпечити нормальне функціонування публічної служби. Вона з'явилася важливим знаряддям здійснення реформ Петра, захистом інтересів держави.

Таким чином, протягом вісімнадцятого сторіччя діяльність вищих функціонерів стає професійною, удосконалюється система добору і навчання. Вищі функціонери стають службовцями з більш-менш самостійним впливом на процеси, що відбуваються в державі, тому можна стверджувати, що саме у вісімнадцятому сторіччі відбулося народження бюрократії, яка стала самостійною владою. Все це відбувалося на тлі 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.

При цьому багато питань вимагали удосконалення державного апарату. Так, 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.

Період з 1780 по 1880 роки мав формуюче значення для народження сучасних систем органів публічного адміністрування, публічної служби. Саме в цей період публічний службовець стає не «кишеньковим» службовцем окремих осіб, а служить державним інтересам, є відповідальним не персонально правителю, а тій владі, яку він уособлює.

Дана позиція знайшла відображення не тільки на практиці, але й у працях вчених. Так, камераліст фон Юсті більше не трактував монархію як основу влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому

адміністративну структуру як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Безсумнівно, слід зазначити і принцип розподілу влади, що одержав у той час поширення завдяки ідеям Локка і Монтеस्क'є. Спочатку вони хотіли зменшити силу абсолютизму, але їхні ідеї стали основою для структурування громадянського суспільства (*Rechtsstaat*). Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше було введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

Необхідно відзначити, що в тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії публічного адміністрування були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу. В цьому значенні не можна скидати з рахунків представників меркантилізму, попередників класичного лібералізму і його представників.

Так, в «Двох трактатах про державне правління» Дж. Локк по суті визнає за державою лише той об'єм повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами, що взаємодіють між собою за власним розумним вибором. У принципі, подібні переконання були типові для мислителів епохи Просвітництва, що цікавилися даним питанням, таких, як Ш.-Л. Монтеस्क'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсон і, А. Сміт.

По-різному інтерпретуючи громадянське суспільство, вони проте визнавали його верховенство над державою. Це, у свою чергу, означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз в *класичному лібералізмі*, що розглядає державу як «нічного сторожа», тобто як такого, що займається вельми вузьким колом проблем по забезпеченню громадського порядку та стабільності в суспільстві. Слідуючи цій установці, багато хто з найвидніших економістів ХІХ ст., таких як Дж. Мілль, Н. Сеніор та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво.

А вже на початку ХІХ в. була сформульована концепція, згідно якої

держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху. Цей факт, зокрема, знайшов відображення у виданому в 1808 р. Ч. Бонніном Адміністративному кодексі, що містив 708 розділів, в основі якого лежали 68 принципів публічної адміністрації. Особливість цієї роботи полягала також в тому, що в ній в тій або іншій формі проводилося розмежування між політикою і адмініструванням.

Зміни в системах органів публічного адміністрування відбувалися як по суб'єктивних, так і по об'єктивних причинах. До перших належать прагнення вищих функціонерів до збільшення свого контролю над адміністративним апаратом, а до других – значні соціально-економічні зміни в зовнішньому середовищі. Можна виділити три основних типи змін, що відбулися в цей період у системах органів публічного адміністрування різних країн: зміни в структурі та процесах, зміни умов зайнятості публічних службовців (включаючи заробітну плату та пенсійне забезпечення) і зміни їхнього юридичного статусу. Розглянемо дані зміни докладніше.

Через реорганізацію 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. У той же час змінюються і робочі процеси. Насамперед, наприкінці вісімнадцятого – початку дев'ятнадцятого століття різко збільшується кількість документації, що було пов'язане з більш ретельною, ніж раніше, підготовкою рішень і посиленням формального спілкування на різних адміністративних рівнях.

У результаті народилася (майже вже в сучасному вигляді) система діловодства, що мало важливі наслідки. Так, політики та вищі функціонери, що вже не могли контролювати всю кореспонденцію самостійно, були змушені збільшувати штат нижчого персоналу, а це збільшило «неполітичний» елемент у державних установах. Таким чином, став відбуватися розподіл політичної й адміністративної сфер, хоча він ще і не був

таким чітко визначеним, як наприкінці дев'ятнадцятого століття. У скрутному становищі в цій ситуації опинилися вищі функціонери, що стали поступово втрачати легальну політичну владу, перетворюючись на адміністраторів. Їх поступово стали відсторонювати від вироблення політичних рішень, доручаючи їхню реалізацію. Це, поряд зі збільшенням кількості некваліфікованої роботи на рівні нижчих виконавців, сприяло розвитку системи рангів в органах публічного адміністрування. Система формальних рангів виникла поряд з формальною системою просування по службі як результат прагнення до підвищення ефективності адміністративної системи і боротьби із синекурою. Вона була покликана поступово замінити патронажну систему просування по службі.

Крім того, в деяких випадках систему просування по службі було підкріплено додатковими стимулами. Так, в Російській Імперії особи недворянського походження, а це, в основному, діти священиків, канцелярських службовців, купців, міщан, осіб вільних професій, вчені, мали право отримати дворянство через проходження публічної служби. Відповідно до Статуту цивільної служби 1832 р., службовцю, що досягнув початкового чину XIV класу, надавалося особисте дворянство, а службовцю, що досягнув чину VIII класу – потомствене дворянство зі всіма становими привілеями.

В період, що розглядається, спостерігається і поступовий відхід від середньовічного принципу «єдності команди», що передбачає колегіальне прийняття рішень. Хоча спочатку така відмова була характерною для високих рівнів адміністративної ієрархії, але згодом йому була надана перевага майже повсюди.

Інші важливі зміни були пов'язані з одержанням заробітку. До цього часу адміністративні органи частково були на самофінансуванні за рахунок надання платних послуг населенню і пожертвувань з боку вищих функціонерів. Тепер же подібний підхід замінився визначенням постійної зарплати, гарантованого пенсійного забезпечення і виплат по смерті членам родини службовця. Створюються перші пенсійні фонди, що наповнюються

регулярними відрахуваннями із зарплати службовців.

Тобто, як можна бачити, система органів публічного адміністрування багато в чому здобуває в той період сучасну нам форму, – вводяться ранги для службовців; оформлюються суворі ієрархічні залежності, що базуються на офіційному положенні службовців; визначається постійна заробітна плата і гарантоване пенсійне забезпечення. Ініціатором змін у сфері публічного адміністрування виступили такі країни, як Франція, Англія і Пруссія. Їх приклад наслідували інші країни, причому це стосується не тільки Західної Європи, але і Північної Америки (США, Канада), а також Російської й Оттоманської імперій. Подібні зміни стала результатом збільшення «навантаження» на органи публічного адміністрування. Воно було переважно викликане економічним розвитком і колонізацією, а також появою іншого бачення ролі держави, пов'язаним з концепцією «правової держави». Все це призвело до того, що до середини дев'ятнадцятого сторіччя бюрократія оформилася в самостійну впливову силу, а основним її завданням стало виконання законів і нагляд за їхнім дотриманням.

Істотний поштовх розробці теорій публічного адміністрування був даний початком реформ в системі адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст., а також появою теорій наукового управління у сфері бізнесу. Велику роль для публічного адміністрування зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії публічного адміністрування виникли на перетину саме цих наукових дисциплін.

Одна з головних заслуг в розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії публічного адміністрування як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому ученому кінця XIX – початку XX ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату. Чималий інтерес

з точки зору публічного адміністрування представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В. Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. В своїй відомій книзі «Вивчення адміністрування», опублікованій в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління».

Інтерес В. Вільсона до управлінської науки, заснованої на «бухгалтерських методах», визначався етичними міркуваннями, зокрема заклопотаністю розповсюдженням серед чиновництва корупції, а також вірою в методи, властиві діловій практиці. Виступаючи проти так званої «системи розділу здобичі» («spoils system»), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва в ході чергових президентських виборів не повинна відобразитися на положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату. Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії «адміністративної ефективності», сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі публічного адміністрування найефективніші методи організації та управління, запозичені з бізнесу і системи управління корпорацій. Заслугою Вільсона слід вважати також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами і інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, «складають саму сутність урядової системи».

Інший американський дослідник, який розвинув ідеї В. Вільсона, Ф. Гудню присвятив низку робіт дослідженню американської системи публічного адміністрування. Вслід за Вільсоном Гудню намагався провести чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. При цьому, як і Вільсон, Гудню був прихильником наукового управління і менеджменту, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного

уряду, що не володіє науковими методами управління. Як вважали В. Вільсон, Ф. Гудню та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Помітний внесок в розробку форм правління, у тому числі і найважливіших аспектів публічного адміністрування в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Так, в роботі одного із засновників політичної науки Франції А. Есмена «Елементи конституційного права», що вийшла в 1895 р., була зроблена спроба виявити і проаналізувати основні принципи публічного адміністрування Франції. Слід відзначити в цьому плані й праці Л. Дюги, А. Мішеля, М. Оріу, що заклали основи інституційного підходу до проблем публічного адміністрування. Хоча необхідно врахувати, що в роботах цих авторів система публічного адміністрування досліджувалася в тій мірі, в якій вона допомагала з'ясуванню принципів і форм організації діяльності державно-політичних інститутів в цілому.

У Великобританії вивчення системи публічного адміністрування почалося наприкінці ХІХ ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи публічного адміністрування, політичних інститутів, публічної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

Суттєвий вплив на публічне адміністрування того періоду здійснила і школа наукового (класичного) менеджменту, до найбільш відомих представників якої належать Л. Уайт, Ф. Тейлор, Д. Муні, Ф. і Л. Гілберт Г. Емерсон, Г. Форд. Їх об'єднувало переконання в тому, що система публічного

адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Як основні засоби такої оптимізації організації діяльності системи вони пропонували спеціалізацію, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух тощо. Тобто для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами (показово, що курси такого спрямування викладалися в багатьох навчальних закладах США, де готувалися фахівці як для публічної служби, так і для ділової адміністрації приватного бізнесу).

Дуже велика заслуга в розробці цієї проблематики належить французькому досліднику А. Файоль, праці якого також стали класичними в даній галузі. Ще до першої світової війни Файоль створив і очолював Центр адміністративних досліджень, який виконував замовлення різних державних відомств і організацій бізнесу. В книзі «Загальне і промислове управління», опублікованій у 1916 р., він сформулював свою *«теорію адміністрації»*. Файоль був переконаним у тому, що пропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі публічного адміністрування, армії і т.д.

Файоль стверджував, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійній, – матеріальний і соціальний, – організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все скоювалося згідно встановленим правилам і відданим розпорядженням.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп *функцій управління*: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав

визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним 14 **принципів управління**:

– *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;

– *право віддавати розпорядження і влада*, що примушує підкорятися цим розпорядженням;

– *дисципліна і покора*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;

– *єдність розпорядництва*, згідно якої службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;

– *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, переслідуючих яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма;

– *підкорення приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;

– *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;

– *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;

– *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижчестоячими;

– *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;

– *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;

– *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі;

– *ініціативність* працівників;

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

Ці принципи склали невід'ємну частину школи «наукового менеджменту». Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цього напрямку надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітникам операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Новизна цього підходу полягала в тому, що у такому вигляді раніше питання ніколи не ставилося, роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока. Він отримав застосування і при аналізі трудових процесів в системі публічного адміністрування, класифікації посад публічних службовців.

І саме в даний період формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» публічного адміністрування, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу.

Традиційна модель публічного адміністрування може бути охарактеризована 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.

Хоча традиційна модель і піддається зараз посиленій критиці, все-таки не слід забувати, що порівняно з попередніми її формами і моделями управління вона свого часу стала значним кроком уперед. Початок традиційній моделі було покладено у Великобританії в середині ХІХ сторіччя. У 1854 році з'явилася Доповідь Норткота-Тревильяна, у якій

відзначалося, що публічна служба повинна здійснюватися шляхом прийняття на її нижчі рівні ретельно відібраного корпусу молодих людей через заснування належної екзаменаційної системи для прийому на посаду. У Доповіді також рекомендувалося відмовитися від патронажної системи і перейти до системи просування по службі відповідно до дійсних заслуг.

Реформи у Великобританії вплинули і на США, хоча в цій країні не перейняли чіткий розподіл публічних службовців на чотири категорії й обов'язкову вимогу, щоб вони починали проходження публічної служби з нижчої категорії. Цей вплив спричинив появу в 1883 році Акту цивільної служби (т.зв. Пендлтонський акт), що містив чотири ключових пункти:

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

Крім реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель публічного адміністрування, а також роботи М. Вебера, В. Вільсона та представників школи «наукового менеджменту», яких з повним правом можна назвати основними теоретиками цієї моделі. Всі ці впливи призвели до того, що остаточно сформована традиційна модель публічного адміністрування базувалася на трьох основних теоретичних «китах»: бюрократичній системі управління, розмежуванні політичного керівництва та публічного адміністрування, принципах «наукового менеджменту».

Можна відзначити, що теорія бюрократії Вебера була цілком конгруентною з традиційною теорією публічного адміністрування, як за формою, так і за методом, і що протягом своєї довгої історії традиційна модель публічного адміністрування слідує теорії Вебера буквально у всьому.

Згідно з М. Вебером управління в державних установах базується на

написаних документах («справах»), що повинні надалі зберігатися. Наявність таких справ забезпечує послідовність та прогнозованість дій організації. Група службовців, зайнятих веденням справ, разом з відповідними матеріальними засобами і «справами» утворюють «бюро». Влада таких «бюро» – це і є бюрократія.

М. Вебер сформулював шість основних принципів бюрократичних систем, до яких належать такі:

1. Існування фіксованих і офіційних юридичних сфер, що упорядковуються правилами, тобто законами чи адміністративними правилами. Даний принцип означає, що владні повноваження повинні здійснюватися лише на основі законів і підзаконних актів. Це утворює раціональну (легальну) форму влади, яка згідно з М. Вебером, є найбільш «правильною», доцільною.

2. Наявність жорсткої ієрархії та ранжування, субординації, згідно з якою вищестоящі службовці спостерігають і контролюють нижчестоящих. Зауважимо, що легальні (законні) повноваження підтримуються, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, яку вона займає в ієрархії. Проте деякі функції можуть бути передані на нижчі рівні ієрархічної структури, що створює таке явище як «делегування повноважень».

3. Службова діяльність співробітників відділена від їхнього приватного життя. Цей принцип забезпечує нейтральність у поведінці публічних службовців, обмежує вплив особистісних чинників при здійсненні владних повноважень.

4. Офісне управління, принаймні, спеціалізовані види діяльності, передбачає наявність спеціальної професійної підготовки. Спеціальна підготовка є не примхою теоретика, а вимогою часу. Різномічність сфер, на які здійснюється управлінський вплив, бурний розвиток економічних відносин, велика кількість управлінських рівнів зробила неможливим «допуск» до влади осіб без необхідної освіти, фаху. «Бюрокрatom» теж може бути не кожний.

5. Коли офіс є цілком «розвинутим», офісна діяльність вимагає від співробітників усієї їхньої працездатності і робочого часу. Коли «бюрократія» стає професією, вона починає вимагати і відповідної професіоналізації. Справжній професіонал не може займатися декількома видами діяльності на високому рівні. Тому виникає необхідність концентрації зусиль на так званій «офісній роботі», за яку службовець отримує відповідну винагороду та певні пільги, що ставлять на меті залучення до бюрократичної діяльності кращих, найбільш працездатних і професійно підготовлених.

6. Управління офісом здійснюється за загальними правилами, що більш-менш стабільні, більш-менш вичерпні і які можуть бути вивчені. Здійснення даного принципу значно обмежує вплив окремих особистостей на діяльність колективу. Головне – не особа, а правило. І керівник, і рядовий співробітник зобов'язані дотримуватися загальноприйнятих правил. Хто не дотримується правил – має піти. Загальнообов'язкове дотримання правил слугувало причиною заміни особистісного управління на безособове. Причому ця безособовість повинна дотримуватися і стосовно відносин всередині організації, і з іншими організаціями, установами, окремими особами.

Перший з веберовських принципів означає, що владні повноваження виникають із законів і підзаконних актів. Саме така форма влади, раціональна/ легальна, є найбільш «правильною». Другий принцип суворої ієрархії означає, що раціональні/ легальні повноваження і влада підтримуються організаційно, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, що вона займає в ієрархії. Те, що деякі функції можуть бути делеговані на нижчі рівні ієрархічної структури, означає, що будь-який службовець може діяти з повноваженнями організації. При цьому, відповідно з наступним принципом, організація відділена від приватного життя її співробітників, тобто владні повноваження, що нею реалізуються, характеризуються безособовістю. Написані документи повинні зберігатися,

оскільки вони є основою життєдіяльності організації. Тільки при наявності «справ» організація може бути послідовною в застосуванні своїх правил. Багато з цих справ надалі можуть використовуватися як прецеденти.

Четвертий принцип визначає управління (адміністрування) як особливий вид діяльності, що вимагає спеціальної професійної підготовки, у зв'язку з чим їм може займатися не кожний. П'ятий принцип говорить про те, що бюрократична діяльність займає в співробітників увесь час, на відміну від раніше існуючої ситуації, коли офісна робота розглядалася в якості вторинної. І, нарешті, відповідно до останнього принципу в управлінні офісом слід дотримуватись певних загальних правил, що не залежать від особистості керівника.

У Вебера на першому місці йдуть інтереси системи, а не окремої особи, як це було у більш ранніх моделях, де велике значення мали близькість до вождя чи політичного лідера, монарха. Така ситуація продукувала довільні рішення чиновників в абсолютно ідентичних випадках, що призводило до неможливості прогнозування дій чиновників та зростання соціального незадоволення. Здійснення ж адміністрування на основі законів і правил забезпечує однаковість рішень при однакових обставинах, незалежність рішення від особи конкретного чиновника. Безособовість повинна підвищити авторитет публічної служби, спростити процедуру прийняття управлінського рішення.

Перехід до бюрократичної моделі, за думкою М. Вебера, повинен підвищити соціальний статус публічних службовців завдяки отриманню порівняно високої заробітної плати, можливістю піднятися до найвищих ступенів ієрархічних сходів, пільговому пенсійному забезпеченню тощо. Причому гідне грошове забезпечення гарантує сам статус, а не обсяг виконаної за певний період часу роботи. Людина стає бюрократом і гарантує собі певне спокійне життя, за яке вона повинна платити суворим дотриманням існуючих правил і процедур.

Така система забезпечує ефективність і надійність бюрократичної

моделі. Саме на ефективність і надійність повинні бути зорієнтовані всі бюрократичні організації. М.Вебер пише: «Причиною, що має вирішальне значення для розвитку бюрократичної організації, завжди є її виняткова технічна перевага над будь-якою іншою формою організації. Цілком розвинутий бюрократичний механізм у порівнянні з іншими організаціями це те ж саме, що машина в порівнянні з немеханічними засобами виробництва. Точність, швидкість, однозначність, знання справ, безперервність, розсудливість, єдність, субординація, зниження організаційних і персональних витрат – усе це піднято на оптимальний рівень у строго бюрократичній організації».

Мабуть, найбільш важливою відмінністю веберовської моделі від попередніх є заміна *персонального* управління *безособистісною* системою, що базується на правилах. Організація і її правила більш важлива, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх клієнтів.

Як відзначає Вебер, зведення офісного управління до правил закладено в його природі, а теорія сучасного (звичайно, для нього) публічного адміністрування передбачає, що повноваження керувати певними справами, які були легально передані публічній владі, не надають право бюро регулювати ведення справи командами, обумовленими для кожного випадку, а тільки регулювати ведення справи абстрактно. Це, на його думку, знаходиться в значному контрасті з регулюванням усіх взаємин за допомогою індивідуальних привілеїв і прихильності, що абсолютно домінували в патримоніалізмі.

Дійсно, більш ранні моделі управління ґрунтувалися на особистісних взаємостосунках, – лояльності до родича або покровителя, до політичного лідера або партії, – а не до системи безпосередньо. Це призводило до того, що владні структури часто демонстрували довільність і вибірковість стосовно до різних суб'єктів, виходячи з їхньої відданості або лояльності тим, кому ці структури підпорядковувалися. Позбавлена ж індивідуальності

система, що базується на принципах Вебера, повністю усуває довільність, принаймні, в ідеалі. Існування справ, віра в прецедент і базування на законах та правилах означають, що за однакових обставинах будуть ухвалені однакові рішення. Крім того, безособовість передбачає, що система та її правила зберігаються, коли окремі співробітники покидають організацію.

Відрізняє веберовську модель від її попередників також і визначення положення службовців в організації, зв'язаних один з одним суворою ієрархією, що є природним наслідком базування на правилах і принципі безособовості. Служба в офісі розглядається як професійна діяльність, якій передують спеціальна підготовка і іспити. За Вебером, прихід на роботу в офіс передбачає ухвалення певних зобов'язань щодо добросовісного управління в обмін на спокійне існування. Далі Вебер описує становище службовця таким чином:

1. Сучасний службовець завжди старається для певної суспільної пошани і звичайно одержує задоволення від неї.

2. Нормально, коли службовець займає своє положення протягом всього життя, принаймні, в публічній бюрократії.

3. Службовець одержує регулярну грошову компенсацію у вигляді фіксованої платні та гарантію забезпечення старості у вигляді пенсії. Ця платня не вимірюється подібно зарплаті в термінах виконаної роботи, а відповідно до «статусу», тобто відповідно до функцій («категорії») і, крім того, можливо, відповідно до терміну служби.

4. Службовець робить кар'єру усередині ієрархії публічної служби. Він підіймається з більш низьких, менш значущих і нижче оплачуваних на більш високі позиції.

Дані пункти логічно витікають з шести принципів бюрократії. Така формальна, безособистісна система, описана Вебером, припускає, на його думку, оптимальну можливість для повної реалізації принципу спеціалізованого функціонування відповідно до цілком об'єктивного розгляду. Рішення можуть і повинні прийматися відповідно до «надійних

правил» та «без урахування особистості». Основними цілями є ефективність, надійність і безособовість. Принцип спеціалізації функцій покликаний підвищити ефективність, ієрархія повноважень і система правил повинні забезпечувати надійність рішень, а безособовість системи має на увазі, що при однакових обставинах будуть прийняті однакові рішення.

Другою теоретичною основою традиційної моделі є чіткий поділ політичної й управлінської сфери, відокремлення вироблення політики від її реалізації, що було сформульовано, і на необхідності чого наполягав В. Вільсон, який писав: «Адміністрування лежить поза власне сферою політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика визначає задачі для адміністрування, це не повинно призводити до маніпулювання офісами. Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням».

Вільсон вважав, що серйозні недоліки існуючої системи управління (коли адміністративні посади розподіляються серед членів партії, що перемогла на виборах) є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними. Якщо адміністратори діють відверто на користь політичної сили, завдяки якій вони отримали посаду або продовжують посідати партійні посади, то необ'єктивність в їхніх рішеннях і діях буде присутня практично завжди. Тому, на думку Вільсона, слід розділити політичну сферу, де виробляється політика, від адміністративної сфери, де політика реалізується.

В традиційній моделі мир політиків відокремлений від світу публічних службовців. З цього приводу Кейден, наприклад, стверджує, що прийшовши

до влади політики повинні управляти; публічні службовці повинні виконувати їхні розпорядження. Політичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на політичній арені; бюрократичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на бюрократичній арені. Політичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої політичної компетенції; бюрократичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої бюрократичної компетенції. Політики повинні оцінюватися електоратом або їхніми політичними керівниками; службовці повинні оцінюватися їхніми політичними контролерами або їхніми бюрократичними керівниками. Політичний офіс повинен мати часові обмеження і бути предметом вільних виборів; бюрократичний офіс не повинен мати часових обмежень і бути предметом правомірної поведінки.

Ідея подібного поділу мала широкий резонанс, оскільки дихотомія політики й адміністрування забезпечує розвиток особливої сфери адміністрування і її свободу дій, а частіше навіть більше того, – свободу від утручання політики. Ця дихотомія, що стала важливим інструментом прогресивних реформ, надала можливість для прийняття нового критерію публічної дії, який базується на включенні професіоналізації, експертизи й оцінок заслуг в активне управління урядовими справами. Крім того, дихотомія дозволила публічному адмініструванню стати самостійною сферою вивчення, інтелектуально й інституційно відділеною від політичних наук.

Існують три основні аспекти даної дихотомії. По-перше, це ясні відносини підзвітності і відповідальності, контроль політичної сфери над адміністративною. По-друге, це можливий чіткий розподіл політичних питань, що формально є прерогативою політиків, і адміністративних питань, переданих у ведення публічним службовцем. І по-третє, це передбачення того, що прийняття адміністративних рішень має бути анонімним і нейтральним.

Однак, хоча теорія поділу політики й адміністрування стала однією з

теоретичних основ традиційної моделі, її можна розглядати радше як міф, особливо корисний для уникнення відповідальності. У дійсності ж часто можна було спостерігати ситуацію, коли політики виконують адміністративні функції, а адміністратори беруть на себе політичні. Проте, хоча подібний поділ і є міфом, бюрократичні структури організовувалися таким чином, начебто цей міф є реальністю.

Остаточним «штрихом», що завершив формування традиційної моделі публічного адміністрування, послужила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту. Можна легко бачити, чому науковий менеджмент був адаптований бюрократією, – він пропонував спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині публічних управлінських структур. Саме Тейлор і його послідовники були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї «одного найкращого шляху» і систематичного контролю добре сполучалися зі суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань і підбору до них працівників. Науковий менеджмент значно вплинув на практику публічного адміністрування й урядові дослідження, оскільки домінував у публічному адмініструванні, починаючи з 1910 року, і допоміг викристалізуватися йому як академічній сфері.

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

В 20-50-ті роки ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль публічного адміністрування. Низка фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилися в 30-ті роки. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ в період реформ Нового курсу Ф.

Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса і П. Слейтера, Р. Сейдмана.

Розглядаючи теорії публічного адміністрування цього періоду, не можна також не торкнутися ідей відомого англійського економіста Дж. М. Кейнса, висловлені їм в книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей», опублікованій в 1936 р. Ці ідеї зіграли важливу роль не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на публічне адміністрування в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники узяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі частини економіки – фірми, господарства, а також ринкові процеси на окремих ринках, Кейнса цікавила, перш за все, економіка як цілісна система.

Головним недоліком ринкової економіки Кейнс вважав її схильність до періодичних економічних криз і безробіття. В цьому плані його заслуга полягала в тому, що він запропонував програму антикризової політики та політики повної зайнятості працездатного населення. Розвиваючи ідеї Кейнса, його послідовники в 40-60-х роках ХХ ст. створили більш менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Ключова роль в цьому плані додавалася державі, покликаної здійснювати комплекс заходів з регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринку. Серед цих заходів важливе місце займає перерозподіл доходів на користь неімущих верств населення шляхом прогресивного оподаткування, розвитку безкоштовних систем освіти і охорони здоров'я для запобігання соціальних потрясінь. На основі цих і подібних постулатів кейнсіанці розробили конкретні форми і методи державного регулювання в сфері економіки, економічної політики, серед яких визначальне значення мають теорії анти-циклічного регулювання і економічного зростання.

Дуже важливим в даний період є виникнення і активний розвиток «школи людських відносин», представники якої намагалися подолати один з

основних недоліків школи наукового менеджменту – неврахування в управлінні повною мірою людського чинника. Проте, як відомо, хоча владні прерогативи і повноваження визначаються правовими нормами і законодавчими актами, здійснюються все ж таки вони людьми. Від їхньої волі, настрою, знань, досвіду багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані як в державно-політичну систему в цілому, так і в систему публічного адміністрування.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлені в роботах М. Фоллета, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи публічного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль.

При цьому Мейо, наприклад, розглядав працівників не як ізольованих, егоїстично мотивованих індивідів, а як групу зі своїми нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. І за всіх можливих обмовок, беззаперечною перевагою розробок представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів публічного адміністрування.

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування.

На думку прихильників структурно-функціонального і системного підходів, в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсализму і партикуляризму, приватного і загального, конфлікту і консенсусу тощо. Якщо, наприклад, конфлікти відбуваються з приводу розподілу ресурсів, які має в розпорядженні дане суспільство, таких, як матеріальні блага, гроші, влада і т.п., то консенсус підтримується волею і загальними інтересами більшості членів суспільства жити сумісним життям.

Сутність *структурно-функціонального аналізу* полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їхнього статусу та ролі в системі публічного адміністрування. Наприклад, для визначення реального внеску окремо взятого представника статево-вікової групи або професії у розв'язанні тих чи інших проблем в системі публічного адміністрування важливого значення набуває виявлення того, як вони впливають на здійснення управлінських функцій.

Що стосується прихильників *системного підходу*, то, розглядаючи публічне адміністрування як цілісну і єдину систему, вони бачать своє головне завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто зі суспільством в цілому. Це, на їхню думку, дозволить розглядати взаємозв'язки в системі публічного адміністрування і між системою і суспільством як єдине ціле, для чого вони широко використовують дані культурології, політичної антропології, соціології, соціальної психології тощо. В цьому плані їх дослідження носять міждисциплінарний характер.

У низці відомих авторів цього періоду не можна не згадати і відомого представника *психологічного підходу* до проблем публічного адміністрування та політики в цілому Р. Лассвелла, який був переконаний в тому, що наука може надати неоцінну допомогу у розв'язанні виникаючих перед суспільством проблем. Цікаво, що вслід за Ч. Мерріамом у центр процесу ухвалення рішень він поставив дослідника і приділяв основну увагу

окремій особі. До речі, саме Лассвелл ще в 40-ві роки пустив в оборот вираз «управлінські науки», а з часу виходу в 1951 р. його книги «Управлінські науки», написаної в співавторстві з Д. Лернером, цей вираз став невід'ємним елементом сучасної науки. Стосовно публічного адміністрування, на думку цих дослідників, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проектів або оцінка економічної дії певних пропозицій по оподаткуванню.

Основні положення концепції Лассвелла висловлені в його книзі «Введення в управлінські науки», виданої в 1971 р. Він обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

Слід відзначити, що в даний період значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоукі і Р. Зекхаузер в своїй книзі «Основи управлінського аналізу», опублікованої в 1978 р., і автори книги «Світ управлінського аналізу» політологи Р. Хайнеман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

Також в даний період формуються два сучасні методологічні підходи до публічного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує безліч відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей публічного адміністрування і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* 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 і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. 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.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники *гуманітарного підходу*, джерела якого виходять з теорії людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, в багато разів підсилююча 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.

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 їхньої точки зору, особливо

важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. В своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка видавалась неодноразово, він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Слід зазначити, що прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Так, на думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці автори наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах (наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємостосунків).

Особливо великою популярністю позиції цього напрямку користуються в Європі. Надаючи вирішальне значення людському чиннику, європейські автори розробляють найширший спектр проблем і аспектів реформування публічного адміністрування. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського публічного апарату пропонували разом з децентралізацією всемірно розширити гласність і відвертість ухвалення політичних рішень, в законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Важливе значення вони додавали також розширенню контактів між дійсними і

«тіньовими» міністерствами, і підбору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями.

Певний інтерес з даної точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який обґрунтовував тезу про необхідність делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям всіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються. Він стверджував, що це призведе до формування структур «четвертої влади», яка доповнить законодавчу, виконавчу і судову владу. До того ж, на думку Мафіолетті, для підвищення ефективності публічного адміністрування, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання конфліктів між різними органами, рівнями і гілками влади за розширення своїх повноважень, що, у свою чергу, передбачає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи.

Не можна не згадати також спроби європейських дослідників аналізувати проблематику сучасного публічного адміністрування під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему публічного адміністрування як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія публічного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер. «Держава, – писав він, – живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і водночас живе в ній, осягаючи її як свою долю».

Важливий внесок в розробку подібного трактування вніс відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, стверджував, що система публічного адміністрування є «фундаментальним антропологічним інститутом». Гелен вважав, що структури і інститути публічного

адміністрування предстають як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як «керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників». Він вважав, що прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи публічного адміністрування.

Як зазначав Гелен, «адміністративно-державні установи суспільства, закони, а також існуючі форми їх взаємодії, що є наявними як соціально-політичні структури, є зовнішніми опорами людини». Вони «звільняють людину від болісного пошуку гідної поведінки, оскільки предстають перед нею вже такими, що сформувалися, і наперед визначеними».

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в публічному адмініструванні в багатьох країнах в 80-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування. Хоча не лише праці науковців послужили тому причиною. Об'єктивні передумови для переходу до нових моделей та їхня сутність розглядаються далі.

1.3. Суспільні відносини в системі публічного адміністрування

Відносини – це „філософська категорія, що відбиває характер розположення елементів певної системи та їх взаємозв'язок; емоційно-вольова настанова особистості на будь-що... Відносини мають об'єктивний і універсальний характер. В світі існують тільки речі, їх властивості і відносини, які знаходяться у безкінечних зв'язках і стосунках з іншими речами і властивостями”. Особливий тип відносин складають суспільні різноманітні зв'язки, які виникають між соціальними групами, класами, націями, а також в середині них у процесі їх економічного, соціального, політичного, культурного життя і діяльності. Розрізняються і інші види суспільних відносин, що пов'язані із специфічними сферами, а саме: управлінські, наукові, технічні, спортивні, просвітницькі тощо.

Соціальні зв'язки – це взаємодія індивідів (суб'єктів, діячів, акторів) у формі обміну соціальними діями, що є первинним елементом соціального капіталу, який зберігає властивості суспільства, бо орієнтація власних думок, планів і наступних дій на іншого є містком до сполучення кожного з нас із знайомими і незнайомими людьми, групами і врешті-решт – суспільством, яке і складається з величезної кількості взаємодій, тобто зв'язків. Це стосується усіх соціальних відносин. Управлінські є одним з їх видів, тому логічним є твердження про те, що управління можна розглядати як єдність діяльності і відносин.

Соціальні зв'язки мають складну структуру, в якості їх елементів виступають суб'єкти (індивіди, соціальні спільноти людей, ін.), предмети зв'язку (тобто з приводу чого здійснюється зв'язок), механізм свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами – індивідами, соціальними спільнотами (правила гри). Всі елементи соціального зв'язку тісно скоординовані один з одним. Для управлінських відносин суб'єктами є об'єкт і суб'єкт управління, тобто у загальному вигляді – керівник і підлеглий, предмети зв'язку і правила гри розрізняються по ситуації. У табл. 1.2. подано порівняння предметів зв'язку та засобів регулювання для різних типів управлінської діяльності (абстрактна пара, керування підприємством, державне управління, адміністрування).

Аналіз інформації, що наведена у табл. 1.2, свідчить про те, що в управлінні підприємством і державою, а також і в публічному адмініструванні присутні як вертикальні, так і горизонтальні зв'язки на відміну від стосунків в абстрактній управлінській парі «суб'єкт – об'єкт», для яких характерні саме вертикальні. Це пов'язане з масштабами керуючих і керованих підсистем. Предмет вертикальних відносин в управлінні підприємством майже повторює те, що притаманне для управлінської діяльності взагалі. В державному управлінні особливості пов'язані із специфікою об'єкта – суспільства, крім того, додаються ще політичні відносини.

Співставлення предметів зв'язку та засобів його регулювання для різних типів управлінської діяльності

Типи управлінської діяльності	Предмет відносин		Засоби регулювання зв'язку
	вертикальних	горизонтальних	
1	2	3	4
Абстрактна управлінська пара «суб'єкт-об'єкт»	Технологія діяльності об'єкта; умови діяльності, розподіл повноважень	–	- моральні цінності; - нормативно-правові документи
Управління підприємством	- технологія вироблення продукції; - умови діяльності (розподіл праці, оплата, режим роботи, ресурси); - рівень централізації прийняття рішень	- технологія вироблення продукції; - умови діяльності (розподіл праці, оплата, режим роботи, ресурси);	- моральні цінності; - закони; - установчі документи
Державне управління	- територіальний та галузевий розподіл праці; - умови життєдіяльності; - ресурси; - рівень централізації прийняття рішень; - представництво політичних сил	- розподіл праці; - умови праці; - ресурси; - розподіл повноважень; - технологія діяльності	- моральні цінності; - нормативно-правові документи
Публічне адміністрування	- територіальний та галузевий розподіл праці; - умови життєдіяльності; - ресурси; - рівень централізації прийняття рішень; - представництво політичних сил; - відкритість процесів прийняття рішень для громадськості	- розподіл праці; - умови праці; - ресурси; - розподіл повноважень; - технологія діяльності	- моральні цінності; - нормативно-правові документи

В публічному адмініструванні предмет зв'язків аналогічний до державного управління, але більша увага приділяється відкритості процесів прийняття рішень. Предмет горизонтальних відносин практично співпадає з таким для зв'язків вертикальних, додається лише технологія діяльності, яка є важливою в раціоналізації зв'язків по кооперації праці.

Засоби регулювання зв'язків є однаковими – це моральні цінності та нормативно-правові документи. Для підприємства важливішими є установчі документи, які формуються у відповідності до законів і регулюють майже усі відносини в колективі. На рівні держави головну роль відіграють закони і різні підзаконні акти. На процес формування усіх нормативно-правових документів великий вплив справляють моральні цінності, що існують у суспільстві, тому вони позначені у рядочках, що відносяться до усіх типів управлінської діяльності, що наведені в таблиці.

Результати проведеного аналізу свідчать про те, що за предметом відносин і засобами їх регулювання публічне адміністрування майже не відрізняється від державного управління. Основні відмінності між ними, скоріш за все, пов'язані із методами впливу суб'єкта на об'єкт.

В системі державного управління вертикальні і горизонтальні відносини є складними, що обумовлено особливостями об'єкта і перш за все його здатністю до цілеспрямованої самоактивності і самокерованості, а також його роллю джерела влади. Інтереси об'єкта у відносинах стосовно функцій у такому разі не обмежуються тільки технологічною доцільністю, або її слід розглядати дуже широко з точки зору усіх сфер життєдіяльності суспільства, специфіка яких обумовлює необхідність чи безпосереднього керуючого впливу чи тільки правового регулювання. Більш серйозні вимоги формуються в об'єкті державного управління і стосовно структури: забезпечення розподілу і кооперування праці з урахуванням розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства, гнучкість у вирішенні міжнародних і внутрішніх проблем тощо. Аналогічна ситуація складається і з технологією здійснення державно-управлінських процесів –

представники об'єкта зацікавлені у формуванні простих і зрозумілих процедур і операцій на всіх ієрархічних рівнях і в отриманні достатньої інформації щодо їх здійснення. Серед методів особливого значення набувають правові у зв'язку з тим, що саме держава має виключне право на формування законодавчої бази, і інтерес об'єкта полягає у тому, щоб в суспільстві існували чіткі норми взаємодії, щоб вони сприяли його прогресивному розвитку і мали всеохоплюючу дію, тобто були однакові для усіх. Але, поряд з цим, і підвищення рівня матеріального забезпечення, і позитивний соціально-психологічний клімат теж дуже важливі для кожної людини.

Існує багато підходів до класифікації управлінських відносин. Узагальнення їх свідчить про можливість виокремлення таких груп: внутрішні, зовнішні; за характером і кількістю носіїв – між системні, між особисті, змішані, колективні, індивідуальні, прямі, групові, перехресні; за чисельністю організаційних зв'язків – прості і складні; за часом існування – постійні і тимчасові; за напрямком і ступенем впливу на об'єкт – безпосередні (наказ, розпорядження) і побічні (поради, консультації, інформація); стосовно регіону та галузі – територіальні, міжрегіональні, галузеві, міжгалузеві, територіально-галузеві. Але внутрішній їх зміст в більшій мірі розкриває поділ на вертикальні (субординації та ре ординації) і горизонтальні (координації, суперництва). Відносини, що належать до першої з позначених груп, можна назвати безпосередньо управлінськими, вони відбивають стосунки між суб'єктом і об'єктом, а саме: формування вимог до обсягу, часу, якості робіт, передача їх на рівень виконання і отримання інформації щодо результатів праці, оцінка її, коректування вимог і т. ін. за циклом. Горизонтальні відносини складаються між органами влади, структурними підрозділами, працівниками, які розташовані на одному ієрархічному рівні, не підпорядковані один одному, але за технологією процесу мусять координувати виконання певних процедур та операцій. Ці стосунки можуть також носити характер суперництва щодо виконання

окремих функцій або оцінки діяльності органом влади, що розташований на вищому ієрархічному рівні. В організації відносин координації або кооперування праці приймає участь і суб'єкт управління, який має визначити, хто з ким повинен кооперуватися, на яких етапах роботи, характер взаємодії (узгодження документів, передача інформації, організація спільних дій тощо), а крім того контролювати результати. І вертикальні, і горизонтальні відносини можуть бути внутрішніми і зовнішніми, міжсистемними, міжособистісними, простими, складними, постійними, тимчасовими, безпосередніми, побічними, територіальними, галузевими, територіально-галузевими тощо.

Характер вертикальних відносин залежить від рівня децентралізації і стилю керівництва. Висока централізація влади обумовлює пріоритет стосунків підпорядкування і слабкий зворотній зв'язок і навпаки при розвинутій децентралізації. Аналогічний вплив мають і авторитарний і демократичний стилі керівництва. Горизонтальні відносини визначаються доцільністю їх організації, якістю роботи кожного з учасників. Проведення робіт з удосконалення діючих систем управління висуває вимоги до оцінки ступеня розвитку управлінських відносин. Дослідження дозволяють запропонувати наступний підхід.

Стосовно підпорядкування:

- повне;
- з елементами самостійності об'єкта;
- значна самостійність.

Відносини реординації також можна охарактеризувати трьома рівнями:

- зворотні зв'язки відсутні;
- зворотні зв'язки випадкові,
- реординація розвинута (систематична).

Стосовно координації:

- мінімальна;
- така, що забезпечує поточне функціонування системи;

– забезпечує розвиток.

Такі оцінки не дають можливості кількісно визначити характер відносин, але за їх допомогою можна сформувавши певне уявлення про їх стан, порівняти ситуацію, що склалася в різних системах або підсистемах. Отримувати їх доцільно за допомогою експертів, в якості яких мають виступати представники як суб'єкта так і об'єкта управління. Порівнювати оцінки вертикальних відносин можна лише в межах окремої галузі, тому що рівень централізації відносин є різним (наприклад, у сфері середньої освіти та роздрібної торгівлі). Горизонтальні зв'язки є більш універсальними, координація визначається особливостями технології, але присутня у всіх галузях життєдіяльності людини.

Формою реалізації відносин є обмін інформацією, який відбувається під час підготовки і здійснення взаємодії, це передбачає наступну послідовність процедур:

- визначення мети співпраці;
- представлення інтересів усіх сторін, що бажають або мусять бути учасниками;
- порівняння інтересів (висвітлення спільних, а також протиріч), пошук шляхів реалізації;
- узгодження напрямків діяльності, планування конкретних заходів;
- здійснення заходів;
- аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин.

На практиці цей процес має певні відмінності, які пов'язані з особливостями видів відносин (табл. 1.3). Представлення інтересів учасників вертикальних відносин, що мають місце в системі державного управління (насамперед між рівнями ієрархії виконавчої влади та в кожній установі), в значній мірі формалізовано. У відповідності до нормативних документів суб'єкт управління є виразником загальносистемних (державних) інтересів, об'єкт підпорядковує їм регіональні, галузеві, колективні (спільноти

працівників організації), особистісні.

Порівняння інтересів майже не відбувається, технології таких процедур відсутні (за винятком пропозицій щодо заключення договорів між центральними та регіональними органами влади. Узгодження напрямків діяльності здійснюється шляхом розробки планів та їх ухвалення, на цьому етапі теж домінують загальносистемні інтереси. Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керування.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, заключення угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

Вертикальні відносини в системі „Держава” мають характер повної або часткової субординації тобто управління окремими галузями (охорона здоров'я, соціальний захист, академічна наука тощо) чи регулювання діяльності на підставі законодавчих актів і деяких засобів опосередкованого впливу (оподаткування, державне замовлення, стандартизація тощо).

Органи законодавчої, виконавчої і судової влади при цьому виступають виразниками загальносистемних інтересів. Формалізовані шляхи подання інтересів об'єктів (галузей, регіонів, територіальних громад, людей) відсутні також як і порівняння їх, і сумісний пошук шляхів реалізації.

Особливості реалізації управлінських відносин
у внутрішньому та зовнішньому середовищах системи державного управління

Етапи процесу реалізації	Внутрішнє середовище		Зовнішнє (відносини із суспільством)	
	Вертикальні відносини	Горизонтальні	Вертикальні	Горизонтальні
1. Визначення мети	Здійснюється суб'єктом	Здійснюється суб'єктом і об'єктом	Визначається суб'єктом за інтересами об'єкта	Визначаються переважно елементами об'єкта
2. Представлення інтересів	Суб'єкт представляє загальносистемні інтереси, Об'єкт – підпорядковує власні загальносистемним	Визначені нормативними документами	Суб'єкт – державні; Об'єкт – частково підпорядковує власні інтереси державним	За допомогою громадянського суспільства
3. Порівняння інтересів, пошук шляхів реалізації	Порівняння інтересів відсутнє. Підпорядкування нижчестоящих вищестоящим	Частково здійснюється з метою удосконалення технології взаємодії	Не визначено нормативними документами	Через рекламу програм партій та громадських організацій
4. Узгодження напрямків діяльності	Здійснюється у формі планування діяльності	Укладення угод, формування комплексних програм, планів тощо	Здійснюється у формі створення цільових комплексних програм	Не визначено нормативними документами
5. Здійснення заходів	Виконання планів	Виконання програм, планів, угод	Виконання програм	Не узгоджено
6. Аналіз результатів	Контроль виконання планів	Аналіз виконання програм, планів, угод	Не визначено	Не визначено

Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керівництва.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, укладання угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

З метою вирішення окремих проблем створюються цільові комплексні програми, але вони, як правило, не узгоджені між собою, не забезпечені ресурсами, мають надто формальний характер. Алгоритм аналізу результатів не визначений.

Аналогічна ситуація склалася і з реалізацією горизонтальних (суб'єкт-суб'єктних) відносин в системі, що розглядається. Такі стосунки мають місце між органами державного управління і громадянським суспільством (політичними партіями, громадськими організаціями тощо). Держава регулює їх діяльність на підставі законодавчих актів, в яких відображено перш за все загальносистемні інтереси. Так, в Законі України „Про об'єднання громадян” вказано, що вони користуються правом „виступати учасником цивільно-правових відносин;... представляти і захищати свої законні інтереси і своїх членів (учасників) у державних та громадських органах; вносити пропозиції до органів влади і управління; розповсюджувати інформацію і пропанувати свої ідеї та цілі”. В Законі „Про політичні партії в Україні” цим утворенням гарантується „можливість викладати публічно і відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку

дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації...; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку". Процедури подання зацікавленості перелічених організацій не відпрацьовані за винятком тих партій, представники яких стали депутатами Верховної Ради і з її трибуни можуть оголосити про потреби виборців. Але це не забезпечує урахування інтересів усього розмаїття сфер життєдіяльності. У зв'язку з цим не здійснюється порівняння інтересів учасників горизонтальних відносин, висвітлення існуючих і можливих суперечностей та усі інші дії за етапами.

Таким чином, аналіз реалізації державно-управлінських відносин в сучасній Україні свідчить про те, що більш-менш упорядкованими є вертикальні зв'язки в керуючій системі, усі інші потребують ретельного вивчення, опрацювання і розробки методичного, правового, організаційного і технічного забезпечення.

Недостатня увага до інтересів учасників відносин і їх узгодження у пострадянському суспільстві пов'язана з традиціями тоталітарного режиму і глибокими коренями марксизму у суспільних наукових теоріях. У післямові до книги Ю. Хабермаса "Моральное сознание и коммуникативное действие" російський філософ Б.М. Марков справедливо відмічає, що "Маркс, як і його сучасники, що народилися під час капіталізму, описували історію з точки зору розвитку виробничих сил. В сучасному суспільстві на перший план виходить динаміка організаційних структур і соціальних інститутів, а також світоглядні і ідеологічні чинники, що відбивається на історії. Хабермас вважає головним підґрунтям сучасного суспільного порядку деякі універсалиї, що вкоренилися в практику, свідомість і мовленеву діяльність та пов'язує розвиток із критико-рефлексивною діяльністю... Він змінює Марксове розуміння співвідносності праці і свідомості і наполягає на тому, що ідеологія і світосприйняття є відповідальними за формування інституційних структур і розвиток виробничих сил.

Цей відомий сучасний німецький філософ пропонує розглядати комунікативну взаємодію учасників суспільних відносин як один з головних видів людської діяльності. Комунікативними він вважає такі інтеракції, в яких учасники узгоджують і координують власні плани; при цьому спільна позиція відбиває інтерсуб'єктне визнання притязаній на значущість.

В іншій роботі він висловлює думку про те, що в сучасному світі парадигма пізнання речей має бути змінена на парадигму взаєморозуміння між суб'єктами, які здатні розмірковувати і діяти. Підґрунтям цієї парадигми є стійка позиція інтерактивних учасників, які координують плани дій шляхом досягнення взаєморозуміння з приводу того, що відбувається.

Такий підхід є дуже актуальним для сучасного етапу розвитку управлінської теорії і практики взагалі і зокрема для державного управління, тому що ця діяльність в будь-якій системі спрямована на координацію в часі і просторі руху різних ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних), що передбачає узгодження інтересів учасників процесів, тобто активні комунікативні дії і всебічний розвиток відносин, що складаються. Для державного управління це є ще більш важливим у зв'язку з тим, що воно має забезпечити безконфліктну реалізацію інтересів усього суспільства, окремих галузей, регіонів, сфер життєдіяльності, держави, громадянського суспільства, окремої людини тощо. Тому дослідження змісту відносин, процесів їх формування і розвитку, шляхів впливу на їх цілеспрямоване удосконалення є сьогодні дуже важливим.

Багато науковців, що досліджують проблеми формування та розвитку державно-управлінських відносин, розглядають їх властивості. Узагальнення існуючих підходів дозволяє назвати такі: суб'єктивний характер, актуалізація суспільних потреб, соціальна природа, вольовий (владний) характер, організаційний зміст, двосторонність, обумовленість, тривалість дії, правова форма, авторитетність, ефективність, наукова обґрунтованість, системність, комплексність, різноманітність форм соціального зв'язку. Перелічені риси багато в чому розкривають сутність цих відносин, поглиблення їх вивчення

доцільно продовжувати з урахуванням особливостей систем „Держава та „Державна влада”, а також їх розподілу на вертикальні і горизонтальні (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Основні властивості державно-управлінських відносин

Властивості	Види відносин			
	В системі „Державна влада”		В системі „Держава”	
	вертикальні	горизонтальні	вертикальні	горизонтальні
1	2	3	4	5
1. Двосторонність	+		+	
2. Обумовленість	+	+	+	+
3. Тривалість дії	+	+	+	
4. Державно-владний характер	+	+	+	
5. Правова форма	+	+	+	+
6. Інформаційний зміст	+	+	+	+
7. Суб’єктивність	+	+	+	+
8. Соціальна природа	+	+	+	+
9. Організаційна спрямованість	+	+	+	+

Двосторонність притаманна вертикальним відносинам, що складаються в обох системах, це стосунки підпорядкування (регулювання) та зворотнього зв’язку, які обов’язково мають місце між суб’єктом і об’єктом управління. Горизонтальні відносини не залежно від виду системи можуть об’єднати багато учасників (міністерств, установ, структурних підрозділів, фахівців), тобто вони відрізняються багатосторонністю.

Обумовленість притаманна усім видам відносин, їх виникнення та розвиток завжди обумовлені необхідністю суспільних дій. Тривалість дії не є обов’язковою у відносинах між органами державної влади та суб’єктами громадянського суспільства. Це пов’язано з різним терміном існування окремих політичних партій та громадських організацій, зміною суспільних

пріоритетів тощо. Державно-владний характер мають зв'язки у організаційній системі (і вертикальні і горизонтальні), в інші такі властивості притаманні лише субординаційним, координаційні відрізняються рисами партнерства. Правова форма присутня у всіх відносинах і у зв'язку з цим потребує особливої уваги обґрунтування нормативних документів, зміст яких має забезпечувати не лише функціонування, а і розвиток обох систем. В більшості наукових публікацій вказується на організаційний зміст державно-управлінських відносин, але це ствердження виглядає дискусійним. Вони дійсно завжди пов'язані з організацією якихось дій, але сутністю їх є обмін інформацією. Тому доцільним є введення таких властивостей як організаційна спрямованість та інформаційний зміст, що притаманні усім видам стосунків, що розглядаються. Аналогічне поширення мають соціальна природа і суб'єктивність, що обумовлено безпосередньо участю конкретних осіб (суб'єктів взаємодії) або соціальних груп. Деякі властивості мають характер побажань, до них відносяться: актуалізація суспільних потреб, ефективність, наукова обґрунтованість, системність, комплексність. Аналізуючи практику формування та реалізації державно-управлінських відносин, не можна сказати, що вони іманентно притаманні, але це є бажаним станом. Тому доцільним є надання їм статусу принципів, за якими ці зв'язки потрібно удосконалювати. Дійсно, саме за їх допомогою стає можливим постійний моніторинг потреб усіх складових об'єкту державного управління та ступеня їх задоволення; формувати їх необхідно з урахуванням вимог принципів системності і комплексності; реалізувати – ефективно.

Ступінь дотримання цих принципів характеризує рівень розвитку відносин і системи в цілому: актуалізація суспільних потреб визначає демократизацію в країні і потребує серйозної уваги до організації зворотних зв'язків; системність і комплексність свідчать про широту та глибину охоплення проблем і чинників, які впливають на хід процесів, що регулюються державою; наукова обґрунтованість – про сутність сучасності технологій і методів, що використовуються, і опосередковано – про рівень

кваліфікації службовців; загальний показник – ефективність, який доцільно розглядати як результативність досягнення цілей.

Окремі науковці в якості специфічних рис державно-управлінських відносин називають ті, що виявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства, а саме, в політичній, правовій, ідеологічній, економічній, соціальній, моральній тощо. Дослідження свідчать, що в кожній з них формуються власні специфічні зв'язки, наприклад, в економіці це ті, що пов'язані із власністю, співвідношенням попиту та пропозиції на ринках товарів та послуг тощо.

Державно-управлінські відносини чи сприяють, чи заважають їх розвитку, але самі при цьому не стають економічними, а залишаються управлінськими, що пов'язані з елементами відповідної системи, процесами виконання функцій або прийняття та реалізації рішень. Усі ці специфічні відносини помітно впливають одне на одне, але залишаються при цьому відносно самостійними. Про це свідчить той факт, що суттєва трансформація окремого не призводить до автоматичної зміни інших. Прикладом є ситуація, що існує зараз у пострадянських країнах, коли розвиток ринкових відносин явно стримується станом ідеологічних, моральних, соціальних, в певній мірі і правових, і управлінських. Але останні два види можуть бути скореговані завдяки раціональній діяльності політичних лідерів, державних службовців, громадськості. У зв'язку з цим докладного розгляду потребують питання формування і реалізації управлінських відносин стосовно виконання функцій і етапів управлінського циклу. Дослідження властивостей державно-управлінських відносин дозволяє обґрунтувати зміст цієї категорії. В науковій літературі наведено декілька підходів. Їх узагальнення свідчить про те, що більшість науковців відмічають їх владну сутність, відображення впливу суб'єкта на об'єкт:

- „суспільні відносини, що складаються у процесі формування та реалізації державно-управлінських впливів”;

- „конкретна форма соціальних зв'язків свідомо-вольового та

організаційного характеру, у яких одна сторона виступає в якості носія (виразника) функцій управління (суб'єкт), а інша – відчуває на собі управлінський вплив з боку першої (об'єкт)”;

- „це такі суспільні відносини, у яких виражається державний інтерес, тобто практично реалізуються завдання і функції держави щодо управління суспільними справами”.

Прихильники іншого підходу звертають увагу на те, що в цих відносинах усі учасники є активними, що це – взаємодія. Відображена ця точка зору в формулюваннях з різним ступенем відвертості:

- „двосторонні владні відносини, через які воля, цілі, завдання держави втілюються в суспільних процесах, поведінці, свідомості й діяльності людей...”;

- „система сталих вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єктно-об'єктного та структурно-функціонального характеру, що здійснюються у процесі виконання управлінсько-службової діяльності”;

- „процесуальні взаємодії, в які вступає держава та члени суспільства чи державні органи між собою з метою забезпечення оптимальних умов для суспільно-необхідних, бажаних чи допустимих дій членів суспільства”.

Другий підхід виглядає більш сучасним, він відображає спрямованість на демократичний шлях розвитку системи влади і суспільства в цілому.

Усе вищевикладене дозволяє запропонувати наступне трактування поняття „державно-управлінські відносини”: це сукупність двосторонніх владних (вертикальних) і багатосторонніх партнерських (горизонтальних) зв'язків, що слугують реалізації цілей держави та суспільства і відрізняються інформаційним змістом, правовою формою, організаційною спрямованістю.

В процесі становлення публічного адміністрування особливого значення набуває децентралізація владних відносин, тобто перерозподіл повноважень у напрямку збільшення ролі та відповідальності базової ланки – органів місцевого самоврядування.

Децентралізацію можна розглядати як цілеспрямований процес

розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її цілі:

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відповідною передумовою ефективності й конструктивності управління. Централізація і децентралізація є парними категоріями, «вони позначають певне явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління.

Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасникам процесу, централізація і децентралізація це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбивають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи.

Виходячи із завдань подальшої демократизації українського суспільства, доцільно розглядати децентралізацію державного управління в широкому та вузькому розумінні. Перший підхід – це відносини між державою та громадянським суспільством, а саме – збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади. Другий стосується традиційного погляду на проблему – перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Науково-прикладні та методичні розробки з цього питання можуть суттєво допомогти

практичному руху українського суспільства до європейських стандартів суспільного життя. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі».

Фактичне співвідношення централізації і децентралізації в суспільстві чи в установі свідчить про реальний стан справ з урахуванням інтересів населення чи підлеглих в процесах управління. Високий рівень централізації відбиває нехтування інтересів об'єкта управління і навпаки. Тобто децентралізація державного управління у широкому та вузькому розумінні означає підвищення можливості з реалізації інтересів, прав і свобод населення.

Певні дослідження мають довести, повноваження і відповідальність у вирішенні яких питань можуть взяти на себе громадянин, неурядові організації, місцеве самоврядування, а які необхідно покласти на установи державної виконавчої влади (районні, обласні, центральні). Це необхідно визначити стосовно усіх основних функцій – планування, організації, мотивації і контролю. Процес прийняття і реалізації державно-управлінських рішень теж може бути децентралізованим. Працівники об'єктів державного управління, представники громадськості можуть залучатися до виконання робіт на етапах аналізу ситуації, підготовки варіантів вирішення проблеми, оцінки цих альтернатив, реалізації рішення, визначення позитивних і негативних наслідків. Це стосується усіх державно-управлінських рішень – законів, постанов, розпоряджень керівників місцевих державних адміністрацій, нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і внутрішньоорганізаційних. Такий підхід до реформування системи державного управління дозволяє організувати реальний зворотний зв'язок, який набуває у цьому разі законотворчу функцію і буде сприяти підвищенню

якості і дієвості рішень, громадської активності населення, професіоналізму працівників об'єктів державного управління. Недостатня увага з боку центральних владних інституцій до такої децентралізації (від держави до людини) є однією з причин, що гальмують адміністративну реформу. Шляхи, форми і методи її проведення не можуть бути предметом спілкування вузького кола посадовців та науковців. Пропозиції громадян та різних неурядових організацій є джерелом креативних підходів до виходу України з скрутного становища, яке склалося.

Значимість характеристик управлінських відносин, що досліджуються, підкреслюється ще й тим, що вони мають системоутворюючі властивості. Централізація сприяє зміцненню цілісності системи, а децентралізація є умовою поширення багатоманітності, яка забезпечує її динамізм і стійкість. Надмірна централізація заважає розвитку елементів системи, безконтрольна децентралізація знижує рівень керованості, що може стати причиною розвалу системи. У зв'язку з цим дуже важливим є визначення оптимального співвідношення цих характеристик в окремих системах (держава, регіон, установа). Поширеною серед теоретиків і практиків є думка про те, що питання місцевого значення мають вирішуватися у населених пунктах, районах, областях відповідно, а загальнонаціональні проблеми — у центральних органах влади. Але ж ці загальні теж зачіпають інтереси кожного регіону та багатьох громадян. Тому доцільним є дослідження можливого рівня децентралізації їх вирішення за основними функціями та етапами процесу прийняття і реалізації управлінських рішень.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Основні принципи діяльності та функції публічних адміністрацій

Під **принципами управління** розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності. На практиці вони набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися у процесі побудови системи управління, забезпеченні її належного функціонування та створення умов для розвитку.

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні для досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації в Україні мають будуватися за такими принципами:

- **верховенства права** як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- **законності** як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- **відкритості** як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання цієї інформації на вимогу громадян;
- **неупередженості** як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання;
- **пропорційності** як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також

обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- *ефективності* як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів;

- *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

- *відповідальності* як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Втім ознайомлення з роботами вітчизняних і зарубіжних науковців, які опікуються питаннями адаптації вітчизняної системи органів державного управління до єдиних стандартів діяльності публічних адміністрацій європейських держав, аналізу окремих аспектів формування та функціонування Європейського адміністративного простору, нормативними документами, якими регламентується діяльність його управлінських структур, показує, що цей перелік є неповним.

Передумовами становлення інституту публічних адміністрацій зарубіжних країн у сучасному розумінні є розвиток класичних уявлень про демократію і верховенство права, що стали основою для формування концепцій належного урядування (англ. – “good governance”) та належного управління (англ. – “good administration”), які сьогодні вважаються орієнтиром державно-правових реформ для більшості країн світу.

Сучасна концепція “good administration” передбачає належне дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг та зобов'язує діяти у такий спосіб, що відповідає законним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин .

Провідні принципи концепції належного управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA “Європейські принципи державного управління”. Серед них найбільш значущими є:

- **верховенство права** (означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі);

- **відкритість та прозорість** (забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності існуючим правовим нормам);

- **підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям** (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності);

- **продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність впровадження державної політики.**

Розглянемо їх більш детально.

Багатостороннім механізмом забезпечення надійності управління в державі є **верховенство права**, яке базується на принципі “**управління за законом**”. Сутність верховенства права полягає в тому, що органи публічного управління повинні виконувати свої функції та зобов’язання відповідно до законодавства, на основі чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких відстежується незалежними судами. Застосування принципу верховенства права пов’язане з поняттям правової компетенції, тобто органи влади можуть приймати рішення тільки з тих питань, які перебувають у сфері їхньої юрисдикції. Принцип верховенства права не заперечує можливості вияву адміністративної волі (свободи дій), адже вона виражається тоді, коли в рамках закону особи, які приймають рішення, володіють можливістю вибору. Адміністративні органи можуть одержати офіційний дозвіл на ухвалення рішень на свій розсуд при умові, якщо рішення будуть корисними для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації, так і обмеження.

Наступним принципом, який сприяє надійності управління, є принцип, що підтримує “управління за законом”, – принцип **процедурної справедливості**, за яким процедури повинні гарантувати неупереджене застосування закону та відповідати суспільним цінностям (повага до людини,

її гідності тощо).

Принцип *своєчасності* є також важливим для забезпечення ефективності діяльності публічних адміністрацій. Затримка у прийнятті необхідних управлінських рішень або у здійсненні адміністративних дій може ускладнити (чи взагалі унеможливити) реалізацію державної політики. Нерідко вона є результатом нестачі ресурсів, але частіше за все цей процес асоціюється з неефективною роботою державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування. Тому професійність є основною вимогою до працівників органів влади. Вона базується на поняттях неупередженості та професійної незалежності, яка проявляється у послідовному прийнятті рішень та дій винятково на правовій основі, що виражається в ухваленні однакових рішень та застосуванні впливів в однакових умовах відносно різних осіб.

Принцип *відкритості та прозорості* передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Принцип відкритості став широко застосовуватися майже у всіх європейських країнах лише з 60-х років минулого сторіччя. До цього часу виявом відкритості в державному управлінні було виконання правила, відповідно до якого будь-які правові норми набували чинності лише після їх опублікування в офіційних засобах масової інформації, а впровадження адміністративних рішень ставало можливим лише з того часу, коли про них офіційно повідомляли зацікавлені сторони.

Сьогодні відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. У той же час цей принцип забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Адже дія цих принципів поширюється на функціонування всієї системи публічного управління і не

стосується лише питань національної безпеки та інформації про особисті дані публічних службовців.

Дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою “людина – основна цінність суспільства” і “джерело влади”. Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов’язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття.

Відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а й психологічне та соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар’єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Протягом останніх десятиліть у країнах європейського союзу докладається багато зусиль для створення відкритої влади. Фахівці, що займаються вирішенням цієї проблеми, вважають, що відкритість влади поєднує три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широкоживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та

«чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Відкритість влади не є чимось, що може бути просто «пересажене» на існуючі системи. Щоб бути ефективною, вона потребує фундаментальних змін у системі управління. Стан впровадження в поточну діяльність управлінських структур принципів відкритості і прозорості виступає своєрідним показником соціально-економічних перетворень у державі та ступеня демократизації суспільства. Україна в цьому питанні має свою специфіку, що зумовлена особливостями перехідного періоду.

Принцип підзвітності органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям передбачає те, що кожен орган управління чи посадова особа несуть відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітуючи. Особливістю звітності є те, що процес збору, обробки, узагальнення інформації та підготовки документів відбувається шляхом виконання складних формалізованих процедур, які конкретизують правила реалізації повноважень органами управління, розкривають послідовність їх дій і операцій, що зумовлює необхідність проведення постійного моніторингу, перевірок та нагляду за діями посадових осіб. Принцип підзвітності сприяє удосконаленню процесу прийняття управлінських рішень, гарантує законність та правову стабільність публічного управління.

Реалізація принципу **продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики** передбачає необхідність підтримання співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, забезпечення вирішення суспільних проблем та досягнення цілей, які було поставлено перед публічними адміністраціями, потребує здійснення систематичного аналізу та оцінки державної політики на практиці, дозволяє визначити, наскільки вдало ця політика впроваджується органами влади.

Особливості побудови європейського управління відображаються у

концепції багаторівневої системи управління. Її елементами є сукупність наднаціональних, національних, регіональних і місцевих публічних органів влади, що обираються на основі загального виборчого права і відповідальні за свої політичні рішення і дії щодо громадян, а також мережа відносин між сферами управління в середині держав-членів та між країнами. Важливим у врегулюванні відносин між рівнями управління є вирішення питання про розподіл повноважень та відповідальності. Основними принципами формування компетенції органів кожного рівня з орієнтацією на найбільшу ефективність виконання певних функцій і завдань є **принципи субсидіарності та пропорційності**. Вони базуються на тому, що кожен вищий рівень управління може втручатися у дії нижчого лише тоді, коли останній виявив нездатність до ефективного управління. **Принцип субсидіарності** забезпечує гнучкий підхід, надає великі можливості для участі регіональних органів влади у визначенні об'єму повноважень. Ефективність роботи багаторівневої структури, що на ньому базується, залежить від балансу між власними і делегованими повноваженнями, а також ресурсами, необхідними для їх реалізації. Для його застосування необхідно визначити наслідки розподілу повноважень, законодавчо затвердити їх перелік, що передається кожному рівню, та виробити прості правила взаємодії.

Європейські вчені виділяють декілька видів повноважень Спільноти: *ексклюзивні* (або *виняткові*) – поширюються на ті сфери діяльності, де правові акти ухвалюються лише Спільнотою; *конкурентні* – визначають спільну політику в певній галузі або гармонізують правові норми різних держав, підлягають дії принципу субсидіарності; *паралельні* – поширюються на такі сфери діяльності, де правові акти можуть прийматися як Євроспільнотою, так і країнами-членами. Внаслідок цього розрізняють такі види компетенції: принципову компетенцію держав-членів, виняткову компетенцію Союзу, спільну компетенцію Союзу і держав-членів, негативну компетенцію (визначення певних дій, які є юридично забороненими і для

держав-членів, і для Союзу). Такий підхід забезпечує послідовну, прозору і відкрити взаємодію між виконавчими і законодавчими (представницькими) органами, регіонами і центром. Досягнення більшого ефекту від розподілу сфер повноважень і компетенції за рівнями управління можливе за умов, коли взаємодія суб'єктів та об'єктів управління будується за принципом виділеної компетенції. Його зміст полягає у наділенні кожного суб'єкта управління точно визначеними функціями, які теж законодавчо закріплюються за ним. При цьому для реалізації кожної функції закон установлює відповідні об'єми ресурсів та їх джерела. Кардинальна особливість принципу виділеної компетенції полягає у тому, що в українській практиці розмежування функцій здійснюється між різними сферами діяльності чи галузями господарювання, а в зарубіжній - кожен суб'єкт наділяється певною компетенцією у конкретній сфері діяльності чи кожній галузі господарювання.

Крім того, провідними принципами у європейських країнах є **децентралізація, місцева та регіональна автономія, участь у виробленні європейської політики, взаємне доповнення діяльності органів влади та громадських організацій**. Саме завдяки їм суспільні проблеми вирішуються з максимальним наближенням до інтересів громадян та участю населення. Цьому також сприяє широка мережа інституцій Євроспільноти, що виконують консультативно-дорадчі функції. Серед них – Комітет Регіонів, який складається з 350 представників місцевих і регіональних органів влади різних країн, його консультації є обов'язковими у процесі ухвалення рішень з питань, що зачіпають місцеві інтереси у сфері освіти, культури, справ молоді, охорони здоров'я, соціальної й економічної згуртованості, охорони довкілля, транскордонного співробітництва, транспорту тощо. Участь різних європейських регіонів у розвитку й застосуванні європейської політики та права Співтовариства відбувається у двох формах: визначенні національної позиції в європейських справах (тобто право залучатися до європейських справ і у деяких випадках брати на себе зобов'язання держави) та реалізації

європейських правових норм.

Крім наведених, до системи принципів належного управління (“good administration”) відносять: принцип законності; принцип відсутності дискримінації (рівності); принцип пропорційності; принцип заборони зловживати владою; принцип безсторонності (об’єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням; принцип інформування та консультування; принцип справедливості; принцип етичності; принцип використання простої; чіткої та зрозумілої мови; принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов’язкової передачі документів уповноваженим органам (службам); право бути заслуханим та робити заяви; принцип розумного проміжку часу для прийняття рішень; обов’язок зазначати підстави адміністративних рішень; зазначення засобів захисту; принцип повідомлення про прийняте рішення; принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування; принцип юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; принцип доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного врядування та використання електронної пошти; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип ефективності; принцип прозорості адміністративних дій; доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали); принцип простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог до оформлення документів); принцип діяти належно; принцип удосконалення внутрішніх правил організації публічної влади; принцип збереження та охорони державної власності; принцип підготовки державних службовців; принцип виконання бюджетних вимог; принцип раціональної організації адміністрації.

Розвиток держав-членів та їх регіонів у межах Євросоюзу відбувається

на основі спільних господарських структур, що діють у одному правовому полі, утвореному за домовленістю. Це спонукає до активної участі національних та регіональних владних структур у розробці та впровадженні політики. Втім основна роль у здійсненні адміністрування відбувається за рахунок постійного співробітництва між посадовими особами держав-членів ЄС. Тому для формування ефективної та якісної системи європейського управління, крім принципів, важливим є також розгляд *адміністративних цінностей*. До них відносять: продуктивність, орієнтованість державного управління на конкретні кінцеві цілі, справедливість, легітимність, відкритість, чутливість, здатність до адаптації.

Відповідність публічного адміністрування очікуванням головних споживачів послуг вимагає *продуктивного* управління. Визнання продуктивності однією з головних цінностей публічного управління відбулося порівняно недавно – у зв'язку з орієнтацією діяльності органів влади на надання управлінських послуг, що потребує запровадження нових стандартів функціонування та врахування потреб споживачів. Інколи службовці сприймають правові процедури як обмеження, які несумісні з поняттям продуктивності, адже сталі управлінські процедури можуть перешкоджати економному використанню коштів, тобто порушити оптимальний баланс витрат та отриманих результатів від провадження управлінської діяльності. Тому, щоб попередити можливість виникнення конфліктів та непорозумінь, забезпечити відкритість і прозорість діяльності державних установ, значна частина послуг надається приватними структурами шляхом укладення контрактів (використання договірних відносин), а органи влади здійснюють контроль та провадять моніторинг ефективності їх виконання. Крім того, з метою виявлення нагальних потреб жителів та визначення відповідності якості управлінських послуг, які вже надаються, вимогам суспільства в країнах ЄС поширена практика консультування з громадянами, що дозволяє постійно удосконалювати систему інформування та оптимізувати методи використання зворотного

зв'язку. Так, наприклад, у Данії закон зобов'язує органи влади раз на рік надавати громаді звіти про виконану роботу. В Фінляндії з цією метою створені мультисервісні центри з консультування громадян щодо діяльності органів державного управління. У Нідерландах функціонують інформаційні центри при органах влади, які розширюють можливість залучати громадян до прийняття управлінських рішень.

Поняття відповідність публічного адміністрування очікуванням головних споживачів управлінських послуг тісно пов'язане з його *орієнтованістю на конкретні кінцеві цілі*. Цей підхід став одним з пріоритетних у процесі реалізації адміністративних реформ у європейських країнах. Він передбачає створення такої системи планування, яка б пов'язувала витрати з очікуваними результатами, їх соціальною та економічною ефективністю. У даному випадку сутність результативності розглядається як управлінське вміння, що полягає у підтриманні співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, покликане забезпечувати успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей публічного адміністрування. Так, наприклад, система планування Великобританії базується на таких концепціях, як «Value for money» (якість за гроші, тобто суспільні кошти повинні використовуватись не тільки відповідно до закону, а й розумно) та «Best Value» (концепція оцінки за результатом – наголошує на необхідності постійного поліпшення якості суспільних послуг). А в місцевих бюджетах Іспанії поряд із витратами вказуються бажані результати.

Поняття *справедливості* в публічному адмініструванні базується на принципах верховенства права та передбачає прийняття відповідних рішень згідно з чинним законодавством незалежно від того, стосовно кого вони приймаються.

Вимога *легітимності управління* сформувалася як результат пошуку шляхів вирішення протиріччя між необхідністю дотримання порядку та неприпустимістю свавілля представників влади. Відповідно до легітимності

рішення органів публічного управління мають активно підтримуватись громадянами та забезпечувати їх добровільну участь у політичному процесі.

Відкритість передбачає активну комунікацію органів влади та державних установ із громадськістю стосовно завдань і обов'язків, які вони покликані виконувати, а також рішень, які ними приймаються.

Чутливість характеризує сприйняття громадян та їх об'єднань не як пасивних учасників процесу вироблення політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати участь на всіх етапах цього процесу.

Здатність до адаптації системи публічного управління передбачає перебудову механізму прийняття управлінських рішень, підвищення гнучкості організаційних структур та ефективності розподілу управлінських функцій, розвитку здатності публічних адміністрацій адекватно реагувати на зміни оточуючого середовища тощо.

У процесі розбудови демократичної, правової держави в Україні важливого значення набуває врахування в управлінській практиці сучасного змісту європейської концепції належного урядування (англ. – “good governance”) та принципів, які сформувався у європейських країнах.

Основні стандарти належного урядування базуються на п'яти головних політичних принципах належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування. Це:

- *відкритість* (владні інститути мають працювати відкрито),
- *участь* (якість, відповідність та ефективність політики залежить від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу вироблення політики. Більш широка участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь);

- *відповідальність* (ролі законодавчих і виконавчих органів в управлінських процесах мають бути чіткими і зрозумілими. Кожен з владних інститутів повинен чітко пояснити, що він робить і за що несе

відповідальність);

- *ефективність* (напрями політики повинні бути дієвими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та минулого досвіду. Крім того, ефективність залежить від належної імплементації державної політики та прийняття рішень на максимально відповідному рівні);

- *відповідність (узгодженість)* (напрями політики та дії мають бути узгодженими та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики невпинно зростає: збільшується кількість завдань, виклики та проблеми сучасного світу невпинно перетинають кордони секторальних політик, зростає залучення регіональних та місцевих органів влади в процес вироблення державної політики. Узгодженість вимагає політичного лідерства, політичної волі та високої відповідальності політичних інститутів).

Крім того, до засадничих принципів належного урядування на “7-мому Глобальному форумі з питань переосмислення управління. Розбудова довіри до Уряду” було віднесено: верховенство права, плюралізм, субсидіарність, справедливість, партнерство, прозорість, підзвітність, доступ, результативність, чутливість до потреб (викликів), стратегічне бачення, орієнтацію на досягнення консенсусу. Ці принципи суттєво впливають на визначення підходів до формування місії органів влади, їх розбудови та структурування, організації та перебігу управлінських процесів та механізмів. А також уточнено сучасні стандарти належного урядування, до яких зараховано: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну організацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

У країнах-членах ЄС принципи та цінності публічних адміністрацій, зазвичай, є складовими низки таких нормативно-правових актів, як: адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні кодекси; закони про свободу інформації та про державну службу тощо. Зважаючи на

це, уніфікації та стандартизації правил і процедур побудови відносин органів публічної адміністрації з громадянами приділяється надзвичайна увага. Наприклад, у 1996 р. було опубліковано “модельний” підручник Ради Європи “Адміністрація і Ви”, в якому систематизовано основні матеріальні та процедурні принципи відносин органів публічної влади з громадянами. У 2001 р. Організацією економічного співробітництва та розвитку видано книгу “Громадяни як партнери: інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики”. Ведеться робота щодо узагальнення та кодифікації європейських принципів управління та створення єдиного кодексу для організації роботи публічних адміністрацій.

Розвиток концепцій належного урядування та належного управління значно вплинув на формування наприкінці ХХ ст. європейського адміністративного простору (ЄАП) – складної системи співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян, юридичних осіб, заснованих у межах Європейського Союзу, та створювати умови для ефективного і якісного надання адміністративних послуг. Отже, національні публічні адміністрації є базовими суб’єктами управління ЄАП, в результаті реалізації повноважень яких відбувається практичне виконання програм та планів як міжнародного, так і міжурядового співробітництва.

Втілення у вітчизняну практику принципів публічного адміністрування відповідно до концепції демократичного врядування зумовлює необхідність здійснення суттєвих змін у підходах до організації самого процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Першочергового перегляду, зокрема, потребують відносини між органами публічної адміністрації та громадянами, підходи до організації й функціонування владних інституцій, визначення ролі та місця людини у суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики, застосування нових управлінських технологій та використання сучасних інструментів. Адже управління має

бути ефективним на всіх рівнях. Втім найбільшого значення ефективність набуває на місцевому рівні, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян у наданні послуг і вирішенні нагальних проблем жителів територіальної громади. У зв'язку з цим у Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні ЄС виділено принципи, які мають забезпечувати його результативність і якість. До них віднесено: чесне проведення виборів, репрезентативність та участь; відповідність вимогам та очікуванням громадян; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етичну поведінку; компетентність і потенціал; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток і спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурну багатогранність і соціальну взаємодію; відповідальність. Однак необхідною передумовою для успішної реалізації цих принципів є наявність у органів місцевого управління достатніх повноважень та ресурсів, чіткий розподіл функцій з органами державної влади.

Як показує практика, більшість функцій держави щодо управління територіями в європейських країнах (наприклад, Польщі, Німеччині, Великобританії, Франції) передано органам місцевого самоврядування. Однак це не означає, що органи державної влади самоусунулися і пасивно спостерігають за їх виконанням, навпаки, за ними закріплюються функції контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства. Тобто основним завданням державних установ стало не безпосереднє управління територією через виконання адміністративних функцій (як це сьогодні роблять місцеві державні адміністрації в Україні), а створення умов для законної діяльності юридично незалежних органів місцевого самоврядування і реалізація тих функцій, які вони самостійно виконати не в змозі. Таким чином органи місцевого самоврядування у сфері делегованих державою функцій і повноважень дотримуються єдиних норм законодавства у відповідних галузях діяльності і, як регіональні та центральні органи управління,

виступають своєрідною складовою системи органів виконавчої влади, хоча інституційно до них не належать, зберігаючи автономію в кадрових, фінансових, правових, організаційних та інших питаннях.

На особливості реалізації управлінських функцій публічних адміністрацій та їх правове забезпечення значно впливає форма державного устрою. Так на регіональному рівні управління федеративних держав (штати, землі, провінції, республіки) застосовуються як федеральні закони, так і власне право, а система органів управління утворюється відповідно до законів даного регіону. З огляду на це реалізація функцій управління відбувається у двох напрямках: управління за дорученням федерації, при цьому за діяльністю адміністративних органів регіону здійснюється правовий і спеціальний нагляд федерального уряду, якому вони підзвітні й підконтрольні; та застосування федерального права під власну відповідальність, що супроводжується лише правовим наглядом з боку федерального уряду, а будь-які розпорядження узгоджуються з представницькими органами регіону. В унітарних державах статус регіональних органів управління визначається одним і тим же законом, який є чинним на території всієї країни.

М.Роскін, Р.Корд і У.Джонс виділяють шість основних напрямів діяльності публічних адміністрацій центрального і регіонального рівнів: розробка, ухвалення, виконання законів і державної політики (адміністрування); їх експертиза; обслуговування населення чи його окремих груп; регуляторна діяльність; ліцензування (встановлення стандартів та мінімальних обмежень у певних сферах); збір інформації з метою визначення міри порушення закону або для ухвалення політичного рішення, що було б доцільним і ґрунтувалося на фактах. До місцевого рівня управління (графство, місто) і в унітарних, і у федеративних державах висуваються однакові вимоги. Як правило, на органи влади покладається виконання таких функцій: громадська безпека, включаючи діяльність поліції, пожежної охорони, а також служби охорони здоров'я; програм допомоги пристарілим,

інвалідам, дітям; захист споживачів; планування громадського будівництва; надання громадських послуг (школи, парки, бібліотеки); володіння й управління державними підприємствами. Публічні адміністрації діють на основі розроблених законодавцями штату хартій, де чітко окреслюються їхні повноваження й адміністративну відповідальність. Для виконання наведених вище функцій утворюється три категорії органів: оперативні служби, які надають послуги безпосередньо населенню (наприклад, бюро посвідчень особи в префектурі); допоміжні служби, що надають допомогу іншим службам (переважно оперативним) різними засобами або послугами (зокрема, фінансові і бухгалтерські служби, господарські управління, юридичні консультації, машинописні бюро і т.п.); штабні служби, які покликані створювати умови для прийняття керівництвом управлінських рішень. Основними напрямками їхньої діяльності є: проведення досліджень, необхідних для вироблення політики конкретної організації; консультування керівників установи; вироблення гіпотез стосовно напрямів розвитку організації та ступеню впливу зовнішніх факторів; підготовка проектів програм або планів заходів; спостереження за виконанням ухвалених рішень і програм, координація дій служб-виконавців і контроль за результатами; підготовка заходів щодо реорганізації структури, вдосконалення методів внутрішньоорганізаційної роботи та взаємодії із зовнішнім середовищем.

Однак під впливом процесів глобалізації об'єктивно змінюється природа держави, її соціальна побудова, перерозподіляються функції органів управління на національному та субнаціональному рівнях, а тому формується потреба у пошуку нових моделей управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, що поєднують принципи комерційного регулювання, нових форм свободи і відповідальності.

Публічне адміністрування є саме тим підходом до організації управління, який характеризує його ефективність та якість, оперативне прийняття обґрунтованих рішень, створення умов для відкритого діалогу між владою і суспільством.

В сучасному світі виділяють три основні напрями розвитку публічного адміністрування:

- *ринково-ліберальний підхід*, що ґрунтується на моделях нової економіки, нового менеджменту, нового публічного адміністрування, активного впровадження у діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними;

- *ліберально-комунікативний підхід*, що базується на комунікаційному менеджменті, інституційному аналізі, концепції політичних мереж. За такого підходу структурні взаємовідносини, що складаються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями і окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери;

- *демократичного громадянства*, що характеризується положеннями концепції “рецептивного (сприйнятливого) адміністрування”, “партисипативного (що бере участь) менеджменту”, базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами. Крім того, висуваються нові вимоги до публічних адміністрацій та їх діяльності. Як зазначає Г.П.Зінченко, “сучасна адміністрація має бути сприйнятною до інтересів і потреб громадян, “мислити стратегічно, а діяти демократично, визнаючи значущість та цінність громадянського суспільства”, розуміти і мати бажання служити громадянам і суспільству”.

Отже, як показує практика, впровадження нових концепцій публічного адміністрування дозволило країнам розвинутої демократії подолати інституційну нерозподіленість влади, власності та управління, побороти корупцію. Тому є сподівання, що запровадження демократичних стандартів

та принципів діяльності публічних адміністрацій у роботу вітчизняних органів влади, стане запорукою утвердження в Україні верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян.

2.2. Форми, методи та стиль публічного адміністрування

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

Форма діяльності – уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення (рис. 2.1.).

Нормативно-правові форми адміністрування пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене задалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови (рис.2.2).

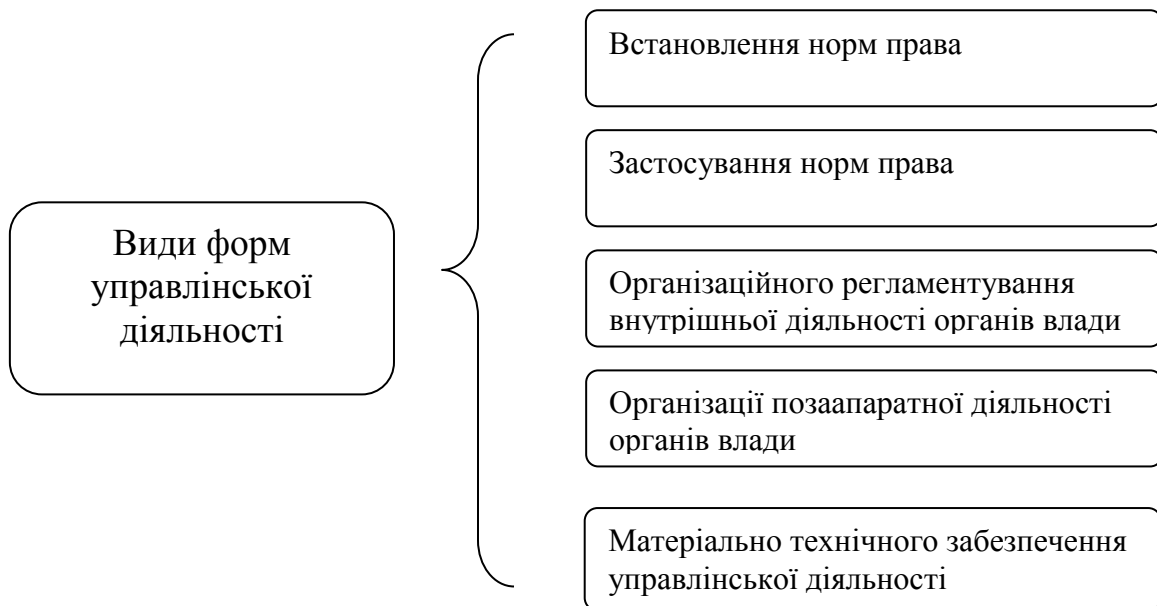


Рис. 2.1. Види форм управлінської діяльності

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу влади. До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо (рис. 2.2, 2.3).

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодженням взаємодії з керованими об'єктами. До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад (рис.2.4).

Рівні управлінської діяльності	Нормативно-правові форми
Вищий рівень управління	Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили (інші назви: Правова Хартія, Основний Закон), джерело та база всього правового регулювання
	Закони України – прийняті в установленому порядку правові акти, які визначають державну волю та мають вищу юридичну силу
	Укази Президента України – підзаконні (за своєю природою) правові акти, що за умов відсутності відповідних законів відіграють роль первинних правових нормативних актів
	Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України – підзаконні правові акти по забезпеченню законного вирішення загальнодержавних питань
Центральний рівень управління	Галузеві або міжгалузеві підзаконні правові нормативні акти – видаються органами спеціальної компетенції (міністерство, департамент, комітет, служба, управління) та діють в межах їх повноважень
Місцевий рівень управління	Розпорядження , що видаються місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції та діють на певній території

Рис. 2.2. Нормативно-правові форми публічного адміністрування

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



Рис. 2.3. Форми застосування норм права відповідно до компетенції органу влади

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



Рис. 2.4. Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. За змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні (рис. 2.5).

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері

правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

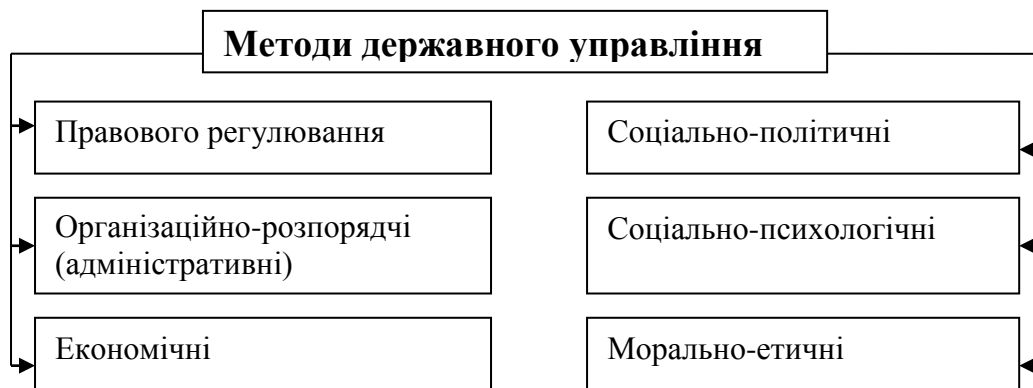


Рис. 2.5. Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

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

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

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

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

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

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

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

пропаганда, політична агітація.

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

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

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

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

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових

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

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

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

Кожен з суб'єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади – стійку уяву про методи діяльності суб'єктів керівного впливу. Тому, повертаючись до першого з вищезгаданих питань, зазначимо, що на відміну від іншого показника, що характеризує спосіб здійснення державно-управлінської діяльності – методу управління, стиль є цілісно-вибірковою, стійкою характеристикою форми діяльності, яку за механізмом сприйняття можна вважати естетичним параметром. Що ж стосується особистих,

індивідуальних рис роботи управлінських кадрів, то стиль виступає скоріше його зовнішнім вираженням ніж самим методом державного управління. Таким чином, стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб'єкту на об'єкт державного управління відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

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

Організаційний рівень державно-управлінської діяльності, характеризується переважно міжвідомчими зв'язками в середині владного апарату держави. Даний тип зв'язків, розглядаючи окремий орган державного управління або місцевого самоврядування в якості великого колективу, можна визначити за змістом як міжгруповий. Загальний

управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного.

Важливої ролі на даному рівні набуває такий чинник як специфіка діяльності державно-управлінської структури. Так, військові й правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, строгою службовою субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівнику. У свою чергу діяльність як воєнізованих так і цивільних органів державного управління здійснюється в рамках норм існуючого законодавства, які регулюють та впорядковують складний процес державно-управлінських відносин.

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

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;
- організаційна культура.

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

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

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

- ступінь складності вирішуваних задач;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади;
- національна свідомість та патріотизм громадян.

Вплив чинників на стиль державно-управлінської діяльності відповідних рівнів схематично зображено на рис. 2.6.

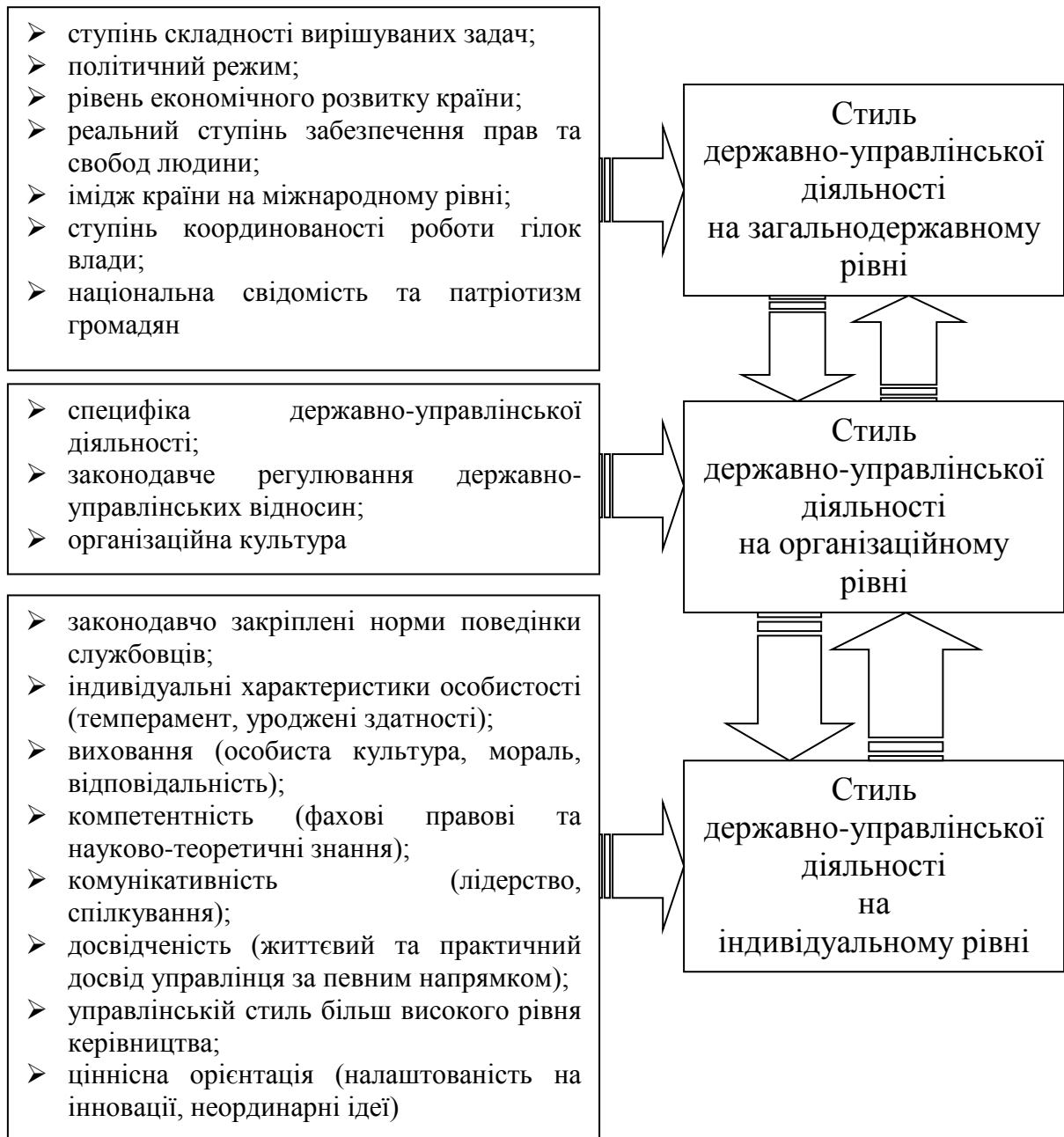


Рис. 2.6. Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності

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

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю

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

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

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

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

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

2.3. Механізми та технологія публічного адміністрування

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

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб'єктів

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

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та

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

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

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (рис. 2.8).



Рис. 2.8. Система механізмів публічного адміністрування

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

сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

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

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

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи

виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

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

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

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

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують

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

Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як

управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

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

Під час формування чи удосконалення діючого механізму державного управління необхідно конкретно визначати, яка саме інформація має переміщуватися від суб'єкта до об'єкта, в зворотному напрямку та між усіма учасниками процесу. Це дозволить забезпечити ефективне спілкування і прийняття раціональних рішень. Таким чином, структура механізму державного управління має наступний вигляд (рис. 2.9).

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

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

особами.

Елементи механізму	Учасники відносин					
	Центральні ОВВ	Регіональні ОВВ	Органи місцевого самоврядування	Галузеві установи	Споживачі послуг	Зацікавлені організації
Цілі						
Принципи	Зафіксовані в установчих документах					
Функції	Зафіксовані в установчих документах				фактичні	
Методи впливу на процес	Правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні			Надання послуг	Споживання послуг	Безпосередня участь
Технології та технічні засоби	Засоби зв'язку, комп'ютерна техніка тощо					
Інформація	Висхідна, низхідна					

Рис. 2.9. Узагальнена схема структури механізму державного управління

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

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних

функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

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

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

кооперації праці.

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

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

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

справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян.

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

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

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

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

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

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

- характеру розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;
- порядку отримання та обробки інформації і підготовки рішень;
- раціональності процедури прийняття рішень;

- ефективності контролю за реалізацією рішень;
- доцільності і обґрунтованості операцій з обробки документів;
- ефективності використання технічних засобів.

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

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

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

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

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

дані про темпи економічного зростання, наповнення бюджетів усіх рівнів тощо.

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

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

- визначення переліку споживачів;
- формування переліків послуг, що надаються кожному споживачеві;
- проведення опитувань споживачів з приводу кількості та якості послуг, що надаються, і бажаних послуг;
- остаточне визначення кількості послуг щодо кожного із споживачів (з урахування вимог діючого законодавства) та характеристик якості кожної

послуги;

- обґрунтування комплексів потрібних характеристик усіх послуг;
- визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо), які потрібні для забезпечення надання усіх послуг з урахуванням бажаного стану їх якості;
- оцінка наявного потенціалу Управління чи відділу (за аналогічним переліком ресурсів);
- формування плану надання послуг;
- реалізація плану – фактичне надання послуг;
- розробка програми розвитку структурного підрозділу в напрямку забезпечення більш якісного задоволення потреб споживачів.

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

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

Наявність технологічних документів стосовно здійснення процесів публічного адміністрування сприяє підвищенню рівня розвитку системи публічного адміністрування, впорядкуванню відповідної діяльності, збереженню інституційної пам'яті владних органів. На теперішній час в установах державної влади та місцевого самоврядування організація роботи із створення бібліотеки технологій публічного адміністрування знаходиться на дуже низькому рівні. Існуючі регламенти є неконкретними, працівники формують порядок здійснення багатьох процедур на власний розсуд, кожний новий співробітник часто починає цю роботу з нуля у зв'язку з відсутністю документального оформлення попередньо сформованих технологій. Зважаючи на це перед органами державного управління та місцевого

самоврядування постають актуальні завдання щодо організації фактичної технологізації процесів публічного адміністрування з метою підвищення ефективності його здійснення та отримання кращих результатів щодо забезпечення інтенсивного розвитку держави та її соціально-економічних територіальних підсистем усіх рівнів.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Центральні органи публічного адміністрування

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

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

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

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

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

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

Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає

порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

1. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять:

Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністр України з питань „Євро-2012”, Віце-прем'єр-міністр України з питань економіки; Віце-прем'єр-міністр України з питань регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи.

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

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

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

До складу Секретаріату входять:

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

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

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

Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Міністр Кабінету Міністрів України:

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

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

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

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

Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом.

Як допоміжний орган утворюється:

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

комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій;

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

рада – для вивчення проблемних питань, пов'язаних із реалізацією

державної політики у відповідній сфері;

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

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

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

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

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

Основні завдання допоміжного органу такі:

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

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

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

– підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади;

– удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Допоміжний орган діє відповідно до покладених на нього завдань, а

саме:

- 1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері;
- 2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із питань, що належать до його компетенції;
- 3) проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань;
- 4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції;
- 5) подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

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

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

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

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

Міністерство:

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

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

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

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

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

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

Міністерство має право:

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

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

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

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

– притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що

належать до сфери його управління;

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

Перелік міністерств України:

- Міністерство аграрної політики України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство вугільної промисловості України;
- Міністерство з питань житлово-комунального господарства України;
- Міністерство економіки України;
- Міністерство закордонних справ України;
- Міністерство регіонального розвитку та будівництва України;
- Міністерство культури і туризму України;
- Міністерство оборони України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;
- Міністерство палива та енергетики України;
- Міністерство праці та соціальної політики України;
- Міністерство промислової політики України;
- Міністерство транспорту та зв'язку України;
- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;
- Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство юстиції України.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства.

Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник). Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства.

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

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

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

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

Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює

управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Перелік державних комітетів України:

- Державний комітет інформатизації України
- Державний комітет рибного господарства України;
- Вища атестаційна комісія;
- Головне контрольно-ревізійне управління України;
- Державна служба автомобільних доріг України (Центральний орган виконавчої влади зі статусом який прирівнюється до Державного комітету України);

- Державний комітет архівів України;
- Державний комітет лісового господарства України;
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
- Державний комітет України з державного матеріального резерву;
- Державний комітет України по водному господарству;
- Державний комітет України із земельних ресурсів;
- Державний комітет України у справах національностей та релігій;
- Пенсійний фонд України;

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

- Державне агенство України з інвестицій та розвитку;
- Національне агенство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
- Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки;

- Адміністрація Державної прикордонної служби України;
 - Антимонопольний комітет України;
 - Головне управління державної служби України;
 - Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України;
 - Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
 - Державна митна служба України;
 - Державна податкова адміністрація України;
 - Державна служба експортного контролю України;
 - Державна судова адміністрація України;
 - Державний департамент України з питань виконання покарань;
 - Державний комітет статистики України;
 - Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;
 - Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;
 - Державний комітет фінансового моніторингу України;
 - Державний комітет ядерного регулювання України;
 - Національна комісія з питань регулювання зв'язку України
 - Національна комісія регулювання електроенергетики України;
 - Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
 - Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;
 - Національне космічне агентство України;
 - Служба безпеки України;
 - Фонд державного майна України;
 - Державний комітет України у справах ветеранів;
 - Управління державної охорони України;
 - Національне агентство екологічних інвестицій України.
- Інші центральні органи та установи України:
- Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів;

- Державний департамент з питань банкрутства;
- Інформаційний центр Міністерства юстиції України;
- Національний інститут стратегічних досліджень;
- Український державний центр радіочастот;
- Департамент ДАІ МВС України;
- Державна служба охорони України;
- Державіаадміністрація;
- Центр медичної статистики;
- Національний олімпійський комітет;
- Рахункова палата України;
- Державний департамент продовольства України;
- Національний Депозитарій України;
- Експоцентр України;
- Національний банк України;
- Державний департамент інтелектуальної власності;
- Вища рада юстиції;
- Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення ;
- Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації.

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

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби). Утворення департаменту (служби), призначення на

посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України.

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

- управління окремими підгалуззями або сферами діяльності;
- контрольню-наглядові функції;
- регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

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

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

Урядовий комітет для забезпечення своєї діяльності:

- 1) утворює у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції;
- 2) отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію;
- 3) запрошує на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України.

Затверджено такий перелік урядових комітетів:

- Урядовий комітет з питань реформ;
- Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки;
- Урядовий комітет з питань економічної політики;
- Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу;
- Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства;
- Урядовий комітет з питань аграрної політики;
- Урядовий комітет з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку;
- Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, спорту і туризму;
- Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

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

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

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу

управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника - начальника відділу;

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

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

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

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

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

Утворено:

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

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

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

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

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

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

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державну

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

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

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

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

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

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

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

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

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

законодавством про біженців;

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

Державну податкову службу України, реорганізувавши Державну податкову адміністрацію України;

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

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

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

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

Державну службу статистики України, реорганізувавши Державний комітет статистики України;

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

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

Державну службу України з питань захисту персональних даних;

Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та

інших соціально небезпечних захворювань;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

архітектурно-будівельного контролю;

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

Ліквідовано:

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

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

Український інститут національної пам'яті;

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Перейменувати:

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

Національне космічне агентство України на Державне космічне агентство України.

Затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (Додаток Д).

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

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

3.2. Територіальні підрозділи центральних органів влади

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

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

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

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади умовно

поділяють на два типи:

- ТОВВ, підпорядковані виключно ЦОВВ, які взаємодіють з місцевими державними адміністраціями в питаннях реалізації державної політики у певній сфері;
- ТОВВ, які структурно входять до складу МДА і мають подвійне підпорядкування (головам відповідних місцевих державних адміністрацій і функціонально – керівникам структурних підрозділів апарату відповідного ЦОВВ).

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

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

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

- *Управління Служби безпеки України в областях;*

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

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

- *Представництва Державного комітету України з питань регуляторної*

політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Територіальні представництва Національної комісії регулювання електроенергетики України в областях;

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

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

- Регіональні відділення Фонду державного майна України.

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

ТОВВ у межах своєї компетенції виконують такі функції:

- організація виконання законодавчих актів і контроль за їх дотриманням;

- реалізація відповідних загальнодержавних і регіональних програм;

- державне регулювання дорученої сфери;

- участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Отже ТОВВ реалізують на відповідній території економічну і соціальну

політику держави та функції державного управління в галузевих питаннях – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, охорона навколишнього середовища, пожежна безпека тощо.

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

- Антимонопольний комітет України
- Головне управління державної служби України
- Державної прикордонної служби України
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
- Державна митна служба України
- Державна податкова адміністрація України
- Державна судова адміністрація України
- Державний департамент України з питань виконання покарань
- Державний комітет статистики України
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики
- Державний комітет ядерного регулювання України
- Національна комісія регулювання електроенергетики України
- Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду
- Служба безпеки України
- Фонд державного майна України.

Однак не всі ЦОВВ утворюють територіальні органи. Наприклад, серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом не мають власних територіальних органів такі установи, як: Державна служба експортного контролю України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Комітет з Державних премій України в галузі

науки і техніки, Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державний комітет фінансового моніторингу України, Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне космічне агентство України, Державний комітет України у справах ветеранів, Управління державної охорони України, Національне агентство екологічних інвестицій України. Деякі з вищезазначених державних органів мають у своєму складі урядові органи (наприклад, у складі Національної комісії з питань регулювання зв'язку України з 2006 р. діє урядовий орган державного управління - Державна інспекція зв'язку).

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

- Головне управління ветеринарної медицини в АР Крим;
- Головні управління ветеринарної медицини в областях, містах Києві і Севастополі;
- Управління ветеринарної медицини у містах обласного значення;
- Управління ветеринарної медицини в районах.

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

У підпорядкуванні територіальних органів ДКВМ, в свою чергу, на відповідному рівні (область, місто обласного значення, район) знаходяться: державні лікарні ветеринарної медицини; державні лабораторії ветеринарної медицини; госпрозрахункові ветеринарно-санітарні загони; об'єднання ветеринарної медицини; підрозділи ветеринарної міліції МВС України з проведення карантинних ветеринарних заходів (функціонально); обласні

державні підприємства "Ветзоопромпостач"; інші державні підприємства, установи та організації ветеринарної медицини, розташовані на відповідній території і підпорядковані Держкомветмедицини.

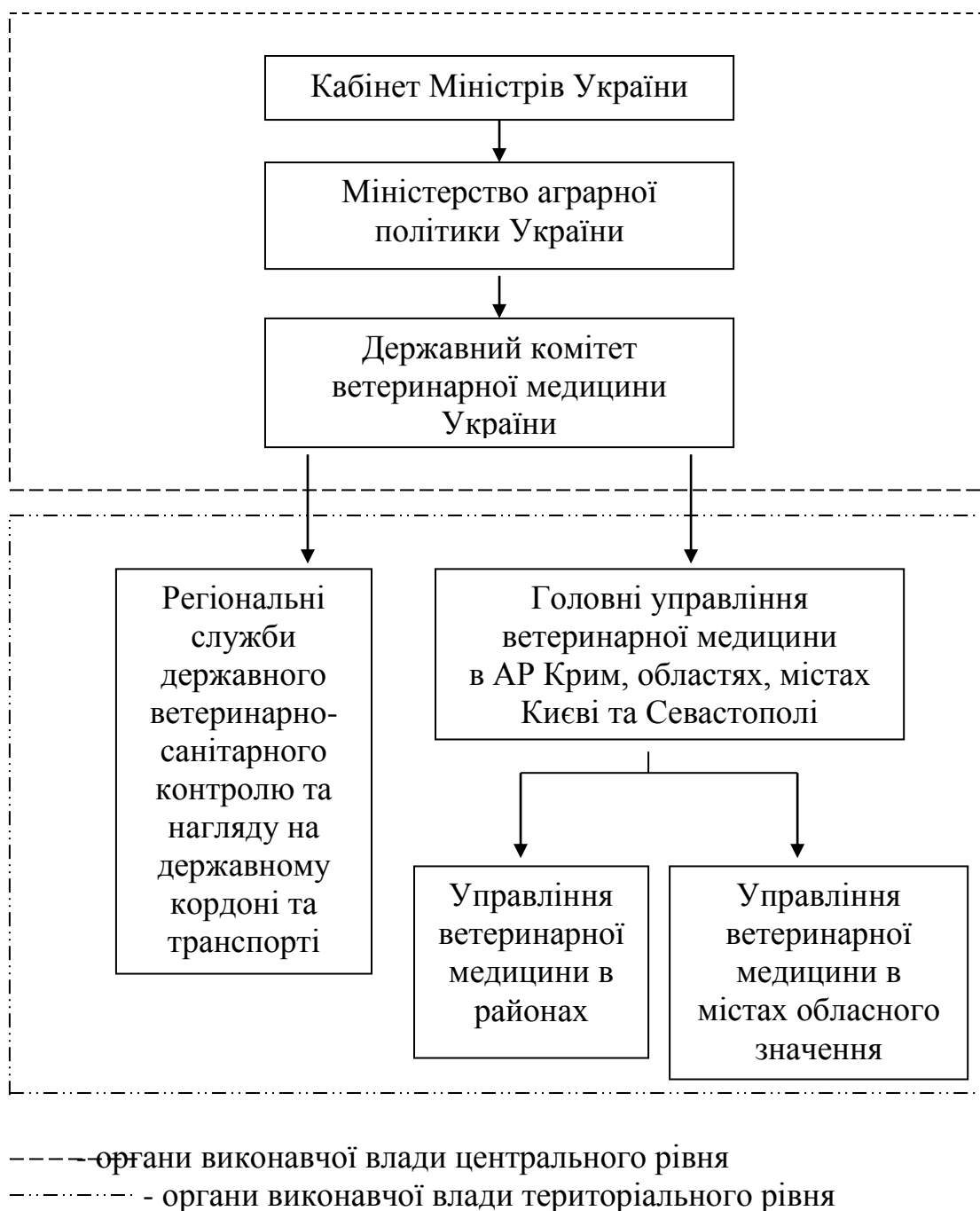


Рис. 3.1 Виконавча вертикаль органів державного управління ветеринарною медициною в Україні.

ТОВВ у сфері ветеринарної медицини є юридичними особами, мають самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного

казначейства, бланки і печатки із зображенням Державного Герба України та своєю назвою, а також бланк і печатку з написом "Головний державний інспектор ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини області", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини міста Києва (Севастополя)", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини району".

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

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

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

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

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

- координація діяльності спеціалістів ветеринарної медицини незалежно від їх підпорядкування;

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

- заборона експлуатації, тимчасове припинення або обмеження діяльності тваринницьких ферм, підприємств, що здійснюють забій тварин, переробних підприємств, складських приміщень для зберігання продукції, підприємств з виробництва, зберігання, реалізації та використання

ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів та кормових добавок, ринків, об'єктів громадського харчування і торгівлі до усунення порушень суб'єктами господарювання ветеринарно-санітарних вимог, установлених законодавством;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- проведенням державними установами ветеринарної медицини ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного походження на

м'ясокомбінатах, бойнях, у цехах, на інших переробних підприємствах і ринках, а також за додержанням вимог щодо передзабійного огляду тварин;

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

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

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

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

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

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

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

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

Територіальні органи ДКВМ здійснюють надання адміністративних послуг, а саме: *ліцензування* господарської діяльності (з оптової і роздрібною торгівлі ветеринарними медикаментами і препаратами; ветеринарної практики; проведення дезінфекційних, дезінсекційних та дератизаційних робіт); *видача експлуатаційних дозволів* на діяльність потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу

тварин, необроблених продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, засобів, що використовуються для їх транспортування; *видача дозволів* на проведення заходів із залученням тварин; *атестація* робочих місць спеціалістів ветеринарної медицини; та ін.

3.3. Місцеві органи публічного адміністрування

3.3.1. Місцеві органи державної виконавчої влади

На формування місцевої системи державного управління великий вплив має форма територіального устрою. У теорії розрізняється чотири основних типи місцевого державного управління в залежності від публічно-правового статусу територій де здійснюється управління – місцеве державне управління при федерації, місцеве державне управління при автономії, децентралізоване та централізоване місцеве державне управління.

При *федеративній* формі вищі територіальні одиниці являють собою державоподібні чи навіть державні утворення – суб'єкти федерації. Основною ознакою федеративної держави є розділений суверенітет між двома рівнями, що передбачає, зокрема існування двох систем державної влади та управління, кожна з яких діє у визначених межах. Федеративна держава здійснює власні повноваження на рівні своїх суб'єктів через утворення власних органів або/та через делегування виконання своїх повноважень органам суб'єктів федерації. Федерації значно відрізняються одна від одної за рівнем економічного розвитку, розміром території, за правовими характеристиками, походженням, що також значною мірою впливає на систему місцевого державного управління. Окреслена форма не є властивою для України, адже відповідно до ст. 2. Конституції України суверенітет України поширюється на всю територію, Україна є унітарною державою, а її територія в межах існуючого кордону є цілісною. У ст. 132

Конституції визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, тобто складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

При *автономії* територіальні одиниці виступають не в якості адміністративних частин держави, а виключно самоврядних утворень, які, в деяких випадках, діють з державою на рівних правах. На відміну від федеративній моделі, жодних суверенних прав за ними не визнається, а рівень автономних прав визначається виключно державою. За цією моделлю система державного управління на рівні самоврядних одиниць здійснює лише загальнополітичні повноваження (оборона, зовнішня політика, національні фінанси), решта управлінських функцій (соціальна політика, економічний розвиток тощо) знаходиться у виключній компетенції місцевих влад, що знаходяться повністю поза межами системи державного управління. Не зважаючи на існування Кримської автономії та інституту місцевого самоврядування на рівні поселень, що також іноді трактується в якості адміністративної автономії, окреслена модель також не є властивою для України, чому сприяють тісні організаційні зв'язки між органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування та АРК.

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

територіального колективу.

Централізація не визнає будь які форми автономії та самоврядування. За цією моделлю, виконання публічних завдань повністю доручається державним службам, крім того всі адміністративні рішення ухвалюються виключно центральною ланкою державної установи. Така тотальна централізація вкрай рідко зустрічається в системі державного управління. Тому зазвичай використовують одну з форм централізації, що долає її значні недоліки – *деконцентрацію*. Деконцентрація передбачає наявність місцевих органів державного управління, що знаходяться у субординаційних відносинах з центром, їх керівництво призначається та зміщується центральним урядом. При цьому центральна влада може визнавати за місцевими органами достатньо широку компетенцію, але вона може бути у будь-який момент переглянута або рішення місцевих органів можуть бути відмінені вищестоящою ланкою не лише з точки зору порушення законності, а з міркувань доцільності. При деконцентрації місцеві територіальні одиниці не володіють статусом юридичної особи. Деконцентрація може існувати під наглядом лише одного представника центральної влади або кількох начальників спеціалізованих служб.

Моделі децентралізації та централізації є в повній мірі притаманними Україні, що й закріплюється Конституцією, відповідно до ст. 132 якої територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Це проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, що здійснюється через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях. Решта функцій передається у вигляді делегованої компетенції до повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та АРК, що володіють також значними власними повноваженнями. При цьому зберігаючи централізацію у певних сферах держава широко використовує механізм деконцентрації, що має прояв у створенні місцевих державних

адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади зі значними правами. Сполучення засад централізації та децентралізації має прояв і в тому, що на рівні територіальних одиниць вищої та середньої рівня ланки (області та райони) публічна влада представлена лише механізмом місцевого державного управління, а самоврядні територіальні громади відсутні.

Міське державне управління в Україні в основному будується відповідно до територіального поділу країни, під „міським” розуміється рівень, що є нижчим ніж загальнодержавний. Так, відповідно до статті 133 Конституції України територіальними одиницями України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Відповідно до Конституції України державну виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі, районах у містах Київ та Севастополь здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Міське державне управління є місцевим органом державної виконавчої влади, входить до єдиної системи органів виконавчої влади і представляє собою складну функціональну єдність посадових осіб та структурних підрозділів.

В Україні інститут місцевих державних адміністрацій виник у 1992 році. Демократичні процеси кінця 80-х – початку 90-х рр. призвели до значних змін в системі державного управління на місцевому рівні, що було пов’язано, в першу чергу, з формуванням інституту місцевого самоврядування. У зв’язку з прийняттям у 1990 р. Закону СРСР “Про загальні принципи місцевого самоврядування в СРСР”, а також, особливо, Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів, міське і регіональне самоврядування”, ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомаами рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування.

Систематизація законодавства, що стосувалося процесів реалізації державної влади вказує на законодавче закріплення її форм та окреслення

кола повноважень органів державного управління і місцевого самоврядування (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

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

Дата	Нормативний акт	Форми реалізації територіальної влади, зміст владних змін
1	2	3
7 грудня 1990р.	Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоуправління»	Ради народних депутатів та їх виконавчі органи – виконкоми – єдині органи влади на місцях
5 березня 1992 р.	Закон України «Про представника Президента України»	Створення державних виконавчих органів – адміністрацій замість виконкомів, керівником яких затверджувався представник Президента України
26 березня 1992 р.	Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»	Відміна ієрархічної підпорядкованості рад
3 лютого 1994 р.	Закон України «Про формування місцевих органів влади»	Скасування місцевих адміністрацій, повернення до виконкомів як органів місцевої виконавчої влади
8 червня 1995 р.	Конституційний договір «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні»	Створення місцевих державних адміністрацій, затвердження головою адміністрації вибраного голови ради
21 серпня 1995р.	Указ Президента України «Про положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та про районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію»	Затвердження сфер компетенції державних органів виконавчої влади, подвійний статус Київської і Севастопольської державних адміністрацій

Продовження табл. 3.1

1	2	3
30 грудня 1995 р.	Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських селищних і міських Рад»	Підпорядкованість і підконтрольність виконавчих комітетів сільських селищних і міських Рад місцевим державним адміністраціям в частині делегованих державною повноважень
28 червня 1996р.	Конституція України	Закріплення існуючої системи органів державного управління. Створення двох центрів публічної влади на територіальному рівні. Делегування обласними та районними радами частини повноважень відповідним державним адміністраціям
21 травня 1997р.	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Визначення системи та гарантій місцевого самоврядування
9 квітня 1999 р.	Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	Визначення організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій
9 грудня 2004 р.	Закон України «Про внесення змін до Конституції України»	Затвердження зміни порядку формування вищого органу виконавчої влади

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

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і

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

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

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

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

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

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

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

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

Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших

органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, спільної власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

До повноважень місцевих державних адміністрацій відносяться права та обов'язки необхідні для здійснення завдань та функцій держави на відповідних територіях.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів,

додержанням правил благоустрою;

- додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації. Перші заступники та заступники голови, інші посадові особи місцевих державних адміністрацій здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації, органами виконавчої влади вищого рівня. Розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками голови, іншими посадовими особами місцевої державної адміністрації здійснюється головою місцевої державної адміністрації не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені

законами до їх повноважень. Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів. Рекомендуємий перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій подано в додатках А-Г.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

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

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

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

За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які

зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

3.3.2. Система місцевого самоврядування

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

В Україні розбудова демократичних засад організації територіальної влади стала можливою лише з моменту проголошення незалежності. Хоча концептуальні підходи до створення першого закону про місцеве самоврядування розроблялися І. Бутковим та М. Пухтинським ще в 1989 році, коли з'явилась перша серія публікацій з даного питання в радянських виданнях, проте ці спроби часто носили характер компромісу між основами

самоврядності і радянською системою управління. Організація і діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для підлеглих згідно з розподілом їх повноважень.

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

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

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

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

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

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Місцеве

самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерною рисою є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування та децентралізація системи. Також це виражається у самостійності територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування в межах конституції України; піднаглядність і підконтрольність.

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

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

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

Важливе значення в системі гарантій місцевого самоврядування має

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

Система місцевого самоврядування включає:

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

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

Конституцією України.

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

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

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

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

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

- у сфері соціального захисту населення та інших.

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

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

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

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

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

- контроль за ходом виконання програм і прийняття додаткових рішень;

- контроль за досягнутою ефективністю.

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

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

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

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

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

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

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що

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

Оскільки на рівні району чи області виконавчими органами для районних та обласних рад є відповідні державні адміністрації, обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу

виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

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

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

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

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

РОЗДІЛ 4

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

4.1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування

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

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

Так, виявилось, що ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для управління; вона дає почуття впевненості,

але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

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

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

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

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

Перша причина полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їхньою практичною реалізацією, особливо в системі управління персоналом, котра у дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилилося в створення десятків рівнів, кожний з яких мав декілька підрівнів, наслідком чого стало з'явлення бар'єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів. Принцип «довічної служби» призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його

некомпетентність, а більшість публічних службовців перетворилися в людей, що «відбувають» час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на публічну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невиправданої дискримінації стосовно до людей, які раніше не були публічними службовцями, але мають високу кваліфікацію.

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

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

Поведінкові теорії організацій ілюструють, що те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, котрі дозволяють досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж

дотримання процедур і правил. Суворе дотримання правил може мати непередбачені наслідки, включаючи зниження ефективності, воно трансформується в самоціль.

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

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

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

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

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

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

Таким чином, у сучасних умовах бюрократія вже не є ефективною, необхідний перехід до нових моделей управління. Також уже не вважається вірним й інший основний принцип традиційної моделі публічного адміністрування, – розподіл політичної й адміністративної сфери. Втім, у дійсності, цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, тому що відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це припускає модель Вільсона, вони не наслідують її формальній лінійній логіці. Насправді, на практиці політика не може бути відділена від адміністрування. Дійсно, адміністрування і політика замість

того, щоб бути відособленими явищами, у дійсності є взаємозалежними. Суб'єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. В той же час, як об'єктивно, так і суб'єктивно, сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародована, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, діючі правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, одержуваних індивідуумами, ніж формально проголошені правила.

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

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

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

Сьогоднішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних

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

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

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

По-друге, це національні і міжнародні реакції на нові загальні проблеми «глобального села», яким стає наш світ. Як приклад можна навести міжнародну реакцію на погіршення стану навколишнього середовища. Як продемонстрував самміт із питань захисту навколишнього середовища в Ріо-

де-Жанейро в 1992 р., сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає прийняття до уваги екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонуваніх рішень. Екологічна криза також змушує керівників розглядати можливість обмеження розвитку міжнародної економіки та прагнення до постійного підвищення продуктивності.

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

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

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

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

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

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

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

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

проникають у новий публічний менеджмент, зокрема теорія суспільного вибору, теорія принципала/агента і теорія вартості угод, яких доцільно торкнутися.

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

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

свій розмір, штат, фінансування чи сферу впливу.

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

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

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

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

Питання відмінності інтересів агентів і принципалів знайшли досить широке відображення в літературі, що торкається питань відповідальності та її впливу на діяльність організацій. Основна проблема, яка виникає при цьому, може бути охарактеризована як ситуація, коли принципал (чи група

принципалів) прагне встановлення стимулів для агента (чи групи агентів), – який приймає рішення, впливові стосовно принципала, – що спонукають його діяти для максимального сприяння основним цілям принципала. Труднощі з упровадженням подібної системи стимулів пов'язано з двома факторами: а) цілі принципалів і агентів зазвичай певною мірою розбіжні; б) інформація, доступна принципалам і агентам, у загальному випадку розрізняється (наприклад, перші можуть не мати можливості дізнаватися про деякі рішення, прийняті другими). Крім того, принципали намагаються одержати максимальний прибуток, у той час як агенти прагнуть довгострокового зростання організацій і більш високої платні для себе. Тому організації можуть не обов'язково збільшувати дохід на користь принципалів, і в цьому допомагає поділ права власності і контролю, що знижує владу принципалів.

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

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

І, все ж, теорія принципала/агента вплинула на публічний сектор, – вона надала імпульс переконанню про необхідність якомога більшого

розвитку контрактних відносин в ньому. Таким чином, органи публічного адміністрування стануть у деяких аспектах схожими з приватними, що піде їм на користь, вони почнуть працювати краще. Такий підхід багато в чому сприяв появі нової форми органів публічного адміністрування – урядових агентств, значно орієнтованих на ринок.

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

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

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

Зміни в приватному секторі. Змінам в публічному секторі значно

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

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

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

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

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

- розвиток нових технологій та вдосконалення інформаційних систем,

що дозволяють поліпшити і прискорити взаємодію між бізнес-одинацями;

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

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

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

Далі він стверджує, що є безліч напрямків державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня і антимонопольна політика, оподаткування, охорона

здоров'я та навколишнього середовища і багато чого іншого. Більш того, Портер відзначає, що діяльність практично кожного урядового закладу так чи інакше торкається національних конкурентних переваг.

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

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

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

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

організації, скоріш у матеріальні продукти, ніж у комунікації.

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

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

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

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

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

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

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

Для розв'язання проблем традиційної моделі публічного адміністрування в 1980-і і 1990-і роки в публічному секторі починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі управління, які мали кілька варіантів назви: «публічний менеджеризм», «новий публічний менеджмент», «ринкове публічне адміністрування», «пост-бюрократична парадигма», «підприємницький

уряд». Всі ці та інші подібні моделі мають узагальнюючу назву «менеджеризм» або «новий публічний менеджмент», що показує їхню спільність у більшості принципів позицій, їхню однакову «ідеологію».

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

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

Всі згадані варіанти нової моделі публічного адміністрування, наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на *переході від*

адміністрування до менеджменту. І тут варто торкнутися питання різниці між цими двома поняттями.

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

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

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

У традиційній моделі відносини керівників з політичним керівництвом є «технічним», відношенням хазяїна і слуги, того, хто віддає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Проте, керуючий вплив політичної влади на публічний сектор продовжує бути присутнім, хоча й у меншому

ступені, що позначається на специфіці публічного менеджменту, роблячи його відмінним від інших видів менеджменту. Публічний менеджмент означає менеджмент під впливом політичної влади (цей вплив для організації може бути як позитивним, так і негативним), а політична влада залишає свою позначку на організаціях у вигляді однієї з таких форм: бюрократична тяганина, розділені повноваження і взаємозалежність, фрагментація, чутливість до політичних циклів. У результаті публічний менеджмент відрізняється від менеджменту, що не знаходиться під впливом політичної влади.

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

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

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

Таким чином, у результаті реформ публічного сектора багатьох країн у

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

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

4.2. Трансформація системи влади в Україні

У процесах реформування українського суспільства та його владної організації надзвичайно важливе місце належить реформі системи державного управління. Це основна стратегічна проблема, що постала перед урядом після проголошення незалежності України. Існуюча система державного управління України еkleктично поєднала в собі інститути, які дісталися у спадок від радянської доби та нові інститути, що вже

сформувались у період становлення незалежності України. Конфлікти між ними призвели до формування управлінської системи внутрішньо суперечливої, незавершеної, громіздкої та важкодоступної для населення, яка ставала перешкодою у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Україна зіткнулася з проблемами організації виконавчої влади нового типу, визначення шляхів функціональної та структурної оптимізації системи виконавчої влади, пошуку нових підходів до її кадрового забезпечення, удосконалення механізмів державного управління. Потреба в реформуванні стала вкрай актуальною після вступу України до Ради Європи (листопад 1995 р.), у зв'язку з чим Україна взяла на себе ряд зобов'язань, у тому числі в сфері демократизації суспільних і державних інститутів. Інструментом створення якісно нової системи державного управління стала адміністративна реформа, зміст якої полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого - у розбудові інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлювалась невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Основними причинами такого стану системи влади були: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеve самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Оновлення публічної адміністрації відбувається шляхом здійсненні політико-правових реформ. Сутність адміністративної реформи, як реформи виконавчої влади, втілюється в системі заходів, які повинні бути чітко

узгоджені з проведенням адміністративно-правової реформи, зміни адміністративно-територіального устрою, державно-правової реформи (включає в себе також парламентську, муніципальну і судову реформи) та конституційної реформи (визначає конституційно-правові засади організації та проведення адміністративної реформи, встановлює нові баланси повноважень вищих органів державної влади, як у виконавчій системі влади, так і тих органів, які перебувають поза межами цієї системи (Президента, законодавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування тощо). Державно-правова та адміністративна реформи співвідносяться між собою як загальне (родове) та часткове (видове) поняття.

В адміністративній реформі, як різновиді правової реформи, діалектично поєдналися суб'єкти та об'єкти цієї реформи: виступаючи як суб'єкти реформаційних перетворень, самі органи виконавчої влади часто постають об'єктами цієї реформи. Основним об'єктом адміністративної реформи є не система самих органів влади, а система державного управління країни в цілому.

Адміністративна реформа за своїм змістом це система засобів, за допомогою яких запроваджується якісно нове адміністрування, що включає в себе а) управління; б) надання послуг; в) забезпечення правопорядку; г) законності в діях адміністрації. Адміністративна реформа здатна вирішити завдання реформування у разі оперативного і повного розв'язання першочергових завдань, спрямованих насамперед на трансформацію функцій і структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу управління, деконцентрацію, децентралізацію повноважень, реорганізацію державного контролю, побудову управлінської вертикалі, дерегуляцію та спрощення системи управлінських послуг на всіх рівнях державної влади, реформування інституту державної служби.

В Україні необхідність адміністративної реформи набула актуальності разом з переходом країни до стану незалежності (Декларація "Про державний суверенітет України" від 16 липня 1990 р.; Постанова Верховної Ради УРСР

“Про проголошення незалежності України” від 24 серпня 1991 р.) і трансформацією соціально-економічних відносин. Зміст трансформації полягав у перебудові патерналістичних відносин у відносини співпраці держави із суб’єктами громадянського суспільства.

Важливими чинниками трансформаційних процесів стали такі документи, як Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 р., Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду від 31 жовтня 1991 р., Концепція судово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 р., а також низка нормативних актів і, насамперед, законів “Про економічну самостійність Української РСР” від 3 серпня 1990 р., “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 8 грудня 1990 р., “Про власність” від 7 лютого 1991 р., “Про підприємництво” від 7 лютого 1991 р., “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р. та ін. Вони передбачали введення адміністративного судочинства і створення адміністративних судів, регламентували приватну власність, встановлювали обмеження на втручання держави в господарську діяльність. Унаслідок цього виник конфлікт між старими (що дістались у спадщину від радянських часів) і новими (які сформувались у пострадянський період) організаційно-правовими інститутами, методами і формами адміністрування.

Значною мірою конфлікт поглибився з прийняттям законів “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3 лютого 1994 р. і “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”. Цей Закон було схвалено Верховною Радою 18 травня 1995 р. і введено в систему правових актів шляхом підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Соціально-правовими нововведеннями, генерованими суспільними потребами, були: а) відродження інституту приватної власності;

б) виникнення й активний розвиток місцевого самоврядування; в) формування інститутів публічної (державної і муніципальної) служби; г) легалізація підприємницької діяльності; д) послідовне виведення на рівень законодавчого регулювання зв'язків держави і суб'єктів громадянського суспільства, держави й особистості. Суперечності між ними перетворили публічну адміністрацію на незавершений, громіздкий і внутрішньо суперечливий механізм. Унаслідок цього вона стала неспроможною адекватно реагувати на політичні, економічні, соціальні й ідеологічні зміни. Її персонал виявився не підготовленим до ефективних рішень і втратив вплив на підвідомчі сфери. Ситуація, що склалась була кваліфікована як криза державного управління - найголовніша перешкода в поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.

Невдалі спроби оперативного подолати негативні наслідки суперечностей показали, по-перше, що локальними заходами неможливо вирішити проблему адаптації старого управлінського механізму до нових умов і демократичних стандартів адміністрування, по-друге, що кардинальні зміни повинні здійснюватися на основі методологічних, концептуальних положень, які повинні формулюватися у програмних документах. необхідно прийняти невідкладні заходи з широкомасштабної адміністративної реформи в Україні.

Реформування публічного управління має бути спрямоване на вирішення ключових завдань: визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління; розподілу повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування; розвиток системи державної служби; вироблення соціальних і гуманітарних аспектів управління; створення відповідної законодавчої та нормативно-правової бази; формування механізмів піднесення економіки, добробуту населення, оздоровлення відносин між органами влади та населенням, інститутами громадянського суспільства.

1 жовтня 1997 року Указом Президента України Л.Д. Кучми затверджене Положення про Державну комісію з проведення в Україні

адміністративної реформи, яке визначило повноваження Комісії, її голови, регламент роботи, організаційно-технічне, фінансове забезпечення діяльності. До складу Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні увійшли провідні вчені в галузі адміністративного права і державного управління: ректор Української академії державного управління при Президентові України, доктор педагогічних наук професор В. І. Луговий, завідувач відділу державно-правових проблем управління Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук професор В. Б. Авер'янов і завідувач кафедри державного управління і менеджменту Української академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук професор Н. Р. Нижник, які залучили до роботи в апараті Державної комісії провідних вчених з інших наукових центрів і вищих закладів освіти, котрі почали працювати над науковим аналізом проблем здійснення адміністративної реформи. У результаті їх праці було розроблено проект Концепції адміністративної реформи в Україні та низку інших документів, серед яких проекти указів Президента України з питань забезпечення здійснення адміністративної реформи. Очолив Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи народний депутат України, колишній Президент України Л. М. Кравчук.

У процесі цієї роботи Українську академію державного управління при Президентові України було визнано провідним науковим закладом із забезпечення організації і проведення адміністративної реформи. На її базі 27 – 28 травня 1999 року була проведена науково-практична конференція "Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні".

Першим важливим підсумком роботи Державної комісії були підготовка і прийняття в березні 1998 року проекту Концепції широкомасштабної адміністративної реформи в Україні. Важливим чинником її втілення можна назвати Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 року № 810, згідно з яким в основу здійснення реформування

системи державного управління покладені основні положення Концепції, розробленої Державною комісією, та затверджений указом глави держави План першочергових заходів із проведення в Україні адміністративної реформи.

За період підготовки адміністративної реформи в Україні напрацьована правова база, прийнята значна кількість нормативно-правових актів, серед яких більшість становлять укази Президента України, зокрема:

— “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи” (Указ Президента України від 7 липня 1997 року, № 620/97);

— “Про склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи” (Указ Президента України від 9 січня 1999 року, №5/99);

— “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” (Указ Президента України від 22 липня 1998 року, №810/98; із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 10 вересня 1998 року, №1000/98, 21 вересня 1998 року, №1048/98 та від 2 січня 1999 року, №5/99);

— “Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби” (Указ Президента України від 10 вересня 1998 року, №1000/98);

— “Про положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади” (Указ Президента України від 6 жовтня 1998 року, №1114/98);

— “Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи” (Указ Президента України від 20 листопада 1998 року, №1284/98);

— “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні” (Указ Президента України від 14 квітня 2000 року, № 599/2000) та ін.

Правова база адміністративної реформи, включає в себе понад півтора десятки указів Президента України, що регулюють різні питання. Але серед вказаних актів нема жодного закону чи постанови Верховної Ради України,

що було результатом протистояння влади Президента і Верховної Ради України, яке проявлялось у несприйнятті пропозицій Президента щодо проведення адміністративної реформи. Верховна Рада відсторонилася від цього процесу за час, що минув від прийняття Конституції України, з цього напрямку не прийнято практично жодного закону.

Лише в серпні 2001 року Кабінет міністрів затвердив програму, що передбачає розробку протягом 2002—2004 років наукової методики здійснення функціонального аналізу та моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади. Її реалізація дозволяла сформувати критерії оцінки діяльності органів влади. При цьому зазначалося, що цілісна наукова програма має стати основою для визначення напрямів реформування системи державного управління, а отримані в ході досліджень результати вплинуть на структуру та функціонування всієї адміністративної системи. Указами Президента України відповідальними за проведення адміністративної реформи, на різних її етапах, визначалися: віце-прем'єр-міністр С. Тігіпко, перший віце-прем'єр Ю. Єхануров (відповідав за питання реформування центральних органів виконавчої влади), глава адміністрації Президента Є. Кушнар'єв, М. Білоблещкий (відповідав за питання реформування місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування), знову Ю. Єхануров та В. Литвин.

Мета адміністративної реформи - поетапне створення такої системи публічного адміністрування, яка б забезпечила перетворення України на високорозвинену, правову, цивілізовану державу з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії; дозволила їй стати впливовим фактором у світі та Європі. Концепція зазначила, що таке адміністрування має бути підконтрольним суспільству, прозорим і науково обґрунтованим. У ній міститься сподівання, що при такому підході витрати на утримання публічної адміністрації будуть адекватними фінансово-економічному становищу держави, а результати її діяльності – прагненням суспільства.

Концепція адміністративної реформи розрахована на досить

довготривалий період і має здійснюватись у п'яти напрямках за три етапи. Ці напрями мають включати: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Передбачалась поетапна реалізація наступних завдань: розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми її здійснення. На цьому етапі мали розв'язуватись першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління; запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи; поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційної структури та інструментів державного управління. Концепція адміністративної реформи в Україні стала першим програмним документом, у якому формулюються узагальнені вимоги щодо ідеологічного та правового змісту публічного адміністрування і визначаються шляхи його реформування.

Пріоритетними завданнями адміністративної реформи визначались: формування ефективної організації виконавчої влади; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Враховуючи той факт, що до публічної адміністрації передусім відносяться органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що одним із першочергових завдань адміністративної реформи постає реформування публічної адміністрації в Україні.

Організаційно-правові основи адміністративної реформи – це змістовна складова комплексної перебудови публічного адміністрування. До таких основ у Концепції віднесені: 1) пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади; 2) удосконалювання судового захисту прав і свобод громадян за допомогою формування повноцінної адміністративної юстиції; 3) удосконалювання позасудового захисту прав і свобод громадян; 4) удосконалювання процесуальних питань щодо судового і позасудового розгляду справ; 5) відповідальність органів виконавчої влади, її посадових осіб за свої рішення, дії або бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; 6) упровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії; 7) систематизацію адміністративного законодавства; 8) надання публічною адміністрацією адміністративних послуг; 9) незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією і законами України; 10) удосконалювання процедур публічного адміністрування; 11) формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічного адміністрування; 12) наукове забезпечення адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи в Україні визначила основні параметри перебудови публічного адміністрування. Запрограмовані нею масштаби перетворень потребували розроблення цілої низки доктринальних документів відповідно до всього спектра адміністративно-правових відносин.

Окремими позиціями Концепція передбачила реформування Кабінету Міністрів; центральних органів виконавчої влади; місцевих органів виконавчої влади; державної служби; територіального устрою, місцевого самоврядування. Реформування центральних органів виконавчої влади (надалі ЦООВ) спрямовувалась на оптимізацію їх кількісного складу, забезпечення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері. До початку

адміністративної реформи у країні налічувалося 19 міністерств, 20 державних комітетів, а також 50 інших центральних органів виконавчої влади (згідно указу Президента України Л.М. Кравчука "Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України" від 13 листопада 1992 року було встановлено, що система центральних органів державної виконавчої влади України має складатись із 24 міністерств).

У грудні 1999 року розпочався наступний етап адміністративної реформи. Указами Президента України було впорядковано систему центральних органів виконавчої влади і затверджена схема їхньої побудови та взаємодії. Для реорганізації вказаних органів Кабінет міністрів створив 50 ліквідаційних комісій в органах центральної виконавчої влади. Було визначено терміни їхньої роботи, але жодна комісія не дотрималася встановлених термінів, що дезорганізувало роботу органів виконавчої влади і призвело до невиправданих витрат бюджетних коштів. Практично Кабінет міністрів на кілька місяців перетворився на штаб ліквідаційних комісій. Але надалі система центральних органів виконавчої влади та схема їх взаємодії ще неодноразово змінювалась.

У грудні 1999 року робляться перші реальні кроки до здійснення реформи. Президент підписує три укази – "Про систему центральних органів виконавчої влади", "Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади", "Про склад Кабінету Міністрів України". Указом Президента України Л. Кучми від 15 грудня 1999 р. "Про систему центральних органів виконавчої влади" запроваджувалося впорядкування системи Кабінету міністрів. Згідно з цим документом, до Кабміну входять 20 осіб - прем'єр-міністр, його заступники та міністри. Кількість заступників міністрів не повинна перевищувати чотирьох (на той час у структурах окремих міністерств налічувалося до 15 заступників міністрів). Загалом указ про реструктурування Кабміну скоротив кількість міністерств з 19 до 15. Після цього відбулося скорочення чисельності працівників апарату самого Кабінету Міністрів України і всіх міністерств на 20—30%. Згідно з

Постановою Кабінету Міністрів від 26 лютого 2000 року, апарати міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних структур скорочено на 19571 працівника. Вивільнено держслужбовців, які вже подолали пенсійний рубіж, службові обов'язки яких дублювалися, і тих, хто через закостенілість мислення не здатний розв'язувати сьгоднішні проблеми. Вивільнено 489 службових легкових автомобілів. Очікувалося понад 70 млн. грн. економії, які Держбюджет спрямує на розв'язання актуальних проблем країни.

Згідно Указу Президента України від 15 грудня 1999 року "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" у результаті реорганізації кількість центральних органів виконавчої влади скоротилася до 35.

У лютому 2000 року, тобто через два місяці після виходу зазначених указів, було скорочено майже 19 тисяч державних службовців. Але вже у 2000 році після здійсненого скорочення почався процес відновлення кількості службовців центральних органів виконавчої влади. Впродовж 2000 року чисельність чиновників збільшувалась в середньому на 32 чол. в день. До того ж виявилось, що серед політичної еліти немає більш-менш чіткого консенсусу щодо змісту та напрямку адміністративної реформи. У лютому 2001 року прем'єр В. Ющенко направляє Президенту пропозиції щодо ліквідації вже згадуваної Державну комісію з проведення адміністративної реформи, котра, як з'ясувалось, останній раз збиралася на засідання в травні 1999 року. А. Кінах, тоді президент УСПП, стверджував, що реформа почалася без виваженої концепції, обмежившись скороченням чисельності чиновників і непередуманою реструктуризацією. За його словами, не було досягнуто головної мети реформи – "вийти на рівень, коли влада обслуговує економіку і створюються рівноправні відносини між державою і платниками податків, бізнесменами, промисловцями".

Згідно третього указу Президента України "Про склад Кабінету міністрів України" від 15 грудня 1999 р. апарат Кабміну перетворювався на секретаріат, що було визначене як досить принциповий чинник у стосунках

насамперед між урядом та Верховною Радою. Організаційні зміни роботи Кабінету Міністрів України, що були проведені у процесі адміністративної реформи, зумовили необхідність реорганізації його апарату, який після прийняття Указу Президента України "Про склад Кабінету Міністрів України" від 15 грудня 1999 р. називається Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Основним його завданням є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Уряду. Секретаріат забезпечує створення умов для колективної роботи Уряду в цілому та урядових комітетів, а також міністрів як членів Кабінету Міністрів. Очолює Секретаріат Урядовий Секретар, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

Секретаріат КМУ складається з підрозділів, які згідно з їх завданнями і функціями поділяються на: загальнофункціональні підрозділи; підрозділи за окремими напрямками діяльності уряду, які організаційно та інформаційно-аналітичне обслуговують урядові комітети і не повинні дублювати функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; патронатні служби Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

Наступним кроком в адміністративному реформуванні було зроблено в травні 2001 року, коли указом Президента України " Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні " від 29 травня 2001 р. було введено інститут державних секретарів. Оприлюднення указу про введення посад державних секретарів було сприйнято неоднозначно в адміністративному апараті. Ідея виділення посадовців, призначуваних на термін повноважень Президента України, які відповідають за організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне й інше забезпечення діяльності Кабміну та міністерств мала позитивний характер. Практика державного будівництва попередніх років свідчила про часту зміну урядів, що майже завжди супроводжувалася докорінною ламкою апаратів Кабміну і вітчизняних міністерств.

Введення в міністерствах посад державних секретарів мало сприяти забезпеченню стабільності в системі державного управління. Однак такий підхід створював у Кабміні та міністерствах два різнорівневих (а можливо, й різнополярних) полюси. З одного боку — прем'єра і міністрів, які перетворюються виключно на політичні постаті і можуть бути замінені в будь-який момент, залежно від об'єктивних, а часто і суб'єктивних причин. А з другого боку — держсекретарів, що призначались на посади на термін повноважень Президента України. Виникала ситуація невизначеності, що заважала ефективній діяльності міністерств.

Головна мета введення нового інституту - розділення політичних і адміністративних функцій всередині системи державного управління. Ставилися цілі удосконалення державного управління, забезпечення ефективної діяльності Кабміну, міністерств, інших органів виконавчої влади, а також їхніх апаратів. Таких цілей можна досягти шляхом якісного удосконалення роботи цих найважливіших державних органів, завдяки уточненню їхніх функцій, поліпшенню форм і методів їхньої діяльності.

Відповідно до указу за державним секретарем закріплювалися права на кадрові призначення в апараті міністерства та його регіональних підрозділах, а також контроль за витратою бюджетних коштів. Отже, не залежні від міністрів держсекретарі володіли суттєвими адміністративними повноваженнями. Вони призначалися Президентом і зберігали свою посаду на весь термін його повноважень. Міністру ж "залишалось" вироблення стратегії державної політики в підконтрольній галузі.

Необхідність розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні – це аксіома адміністративної реформи. На цьому принципі будується сучасна європейська система управління, це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників. Отже указ відповідав вимогам європейського досвіду управління. До того ж модель розведення політичних і адміністративних посад була спрямована на те, щоб убезпечити систему державного управління від деструктивного впливу

можливих парламентських конфліктів.

Однак запропонована схема організації державного управління мала багато недоліків. По-перше, вона характерна для умов, коли саме парламент призначає міністрів. Але в Україні міністри і державні секретарі призначалися і звільнялися самим главою держави. А по-друге, ситуація, коли міністр виконує лише політичні функції, а секретар міністерства – має широке коло повноважень, об'єктивно створювало умови для виникнення конфліктів і дестабілізації вже всередині самої виконавчої вертикалі. Розроблена ефективна систему стримувань і противаг, забезпечувала участь парламентських фракцій у формуванні виконавчої влади, однак, не врахувала того, що могутність інституту секретарів на тлі "політичних" міністрів може розбалансувати роботу центральних органів виконавчої влади.

Подальша доля інституту держсекретарів засвідчила паліативність прийнятого рішення і організаційну неспроможність адміністративної влади до "самореформування". Вже в липні 2001 року держсекретарі були підпорядковані міністрам. А 18 січня 2002 року Президент своїм указом суттєво обмежив владні повноваження державних секретарів, віддавши їх міністрам. Держсекретарі були позбавлені права призначати керівників територіальних підрозділів міністерств, вони мусили узгоджувати з міністрами структуру міністерств і кадрові перестановки в апараті (раніше все це вони могли здійснювати самостійно). Фактично інститут державних секретарів зведений до статусу начальників відділу кадрів або керівників апарату міністерства. Указом Президента України від 3 червня 2003 року "Про Міністра Кабінету Міністрів України" посада Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його першого заступника та заступників ліквідувались і одночасно вводилась посада Міністра Кабінету Міністрів України.

Проблема комплексного реформування державного управління має принаймні ще два ключових аспекти. По-перше, аспект чіткого визначення і збереження притаманних саме державі функцій та передачу решти функцій

іншим суб'єктам суспільно-економічної діяльності. По-друге, запровадження сучасних стандартів здійснення державного управління (демократичність, відкритість, прозорість, професійність, підзвітність тощо).

Розвиток місцевого самоврядування, зокрема чітке законодавче розмежування діяльності місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, є наступною складовою адміністративної реформи. Відсутність цього розмежування, прагнення адміністрацій до практично необмеженого контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування створює умови для численних конфліктів за віссю "обласна державна адміністрація – органи місцевого самоврядування".

30 серпня 2001 р. Президент підписав указ, яким було затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Основними завданнями програми визначено сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад, удосконалення механізмів управління об'єктами комунальної власності, надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування. Програмою також передбачено здійснення аналізу чинного законодавства, розроблення програми законодавчого забезпечення системи місцевого самоврядування, спрямованої на зміцнення його організаційно-правових і фінансово-економічних основ.

Наступним принциповим кроком адміністративної реформи стала розробка раціональної регіональної політики, спрямованої на підвищення ролі регіонів у здійсненні державної політики набула майже одностайного схвалення. Існували розходження стосовно визначення раціональних форм узгодження інтересів центру і регіонів. Указом Президента від 25 травня 2001 року схвалена Концепція державної регіональної політики і Кабінету міністрів доручалось забезпечити її реалізацію, а також підготувати і внести проекти необхідних для цього нормативно-правових актів. Цим документом визначалися основні зміни, які слід очікувати у вітчизняному законодавстві з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Реалізація положень цієї концепції, на думку її розробників, повинна була сприяти

вирішенню нагальних проблем реформування державного управління на регіональному рівні.

В силу не сприйняття адміністративним ресурсом ідеї і принципів реформування системи державного управління потенціал Концепції адміністративної реформи, започаткованої у липні 1998 р., було використано вкрай недостатньо. Положення Концепції адміністративної реформи в Україні втілювалися непослідовно та не на підставі законів, як того вимагає Конституція України, а шляхом прийняття підзаконних актів – указів Президента, які дуже швидко "коригувалися", скасовувалися тощо, а тому це не призвело до незворотних позитивних змін. Певних успіхів вдалося досягти у таких напрямках: зміни організаційної структури та перерозподіл функцій, які, проте, не передбачали суттєвих змін у процесі прийняття рішень на рівні міністерств; більш чітке визначення функцій міністерств та відомств, зменшення дублювання. Скорочення кількості міністерств покращило координацію дій всередині уряду; нова система прийняття рішень у Кабінеті Міністрів дозволила уряду краще контролювати процес прийняття рішень. Зокрема, це стосується проходження всіх рішень через урядові комітети і перетворення Секретаріату КМ з "останньої інстанції" на аналітичну структуру, яка надає коментарі щодо проектів нормативно-правових актів, поданих міністерствами.

Відмовившись від масштабних кроків зразка 1999 року, управлінські структури впродовж певного часу (2000 – перша пол. 2001 р.) дотримувалися "стратегії малих справ". Робилися кроки до забезпечення прозорості в прийнятті управлінських рішень. Для цього в Кабміні при Комітеті з питань економічного розвитку була створена Рада підприємницьких об'єднань, до якої ввійшли представники понад 30 таких об'єднань. На цю раду покладалося завдання здійснювати попередню громадську експертизу проектів рішень, що виносяться на засідання уряду. 2001 року Кабінет міністрів своєю постановою зобов'язав проводити раз на три роки атестацію держслужбовців на предмет відповідності їх займаним посадам. Відбулися

певні зміни й у регламенті роботи уряду, які можна розцінювати як кроки до ліквідації порочної практики всевладдя апарату. Зокрема з введенням урядових комітетів рішення мали готуватися в спеціалізованих міністерствах, а секретаріат Кабміну повинен був здійснювати тільки їх експертизу; до того ж прийняті документи мусили оприлюднюватися в режимі реального часу на веб-сайті Кабінету міністрів. Однак ці дії попри всю їх новаторську сутність не могли бути ознаками здійснення кардинальної адміністративної реформи.

Загальне підвищення спроможності уряду формулювати та втілювати політику, спрямоване на досягнення стратегічних цілей, було незначним. Це викликано такими двома причинами: процедурних та структурних змін, здійснених у цей період часу, було недостатньо, щоб уряд перейшов від реагуючого до активного характеру роботи; запровадження нових процедур залишалося хаотичним, а кроки, спрямовані на підвищення якості впровадження — незначними. Нового Регламенту Кабінету Міністрів часто дотримувались не повністю, зокрема, в частині підготовки документів для прийняття рішень.

У процесі реформування центральних органів виконавчої влади чітко не визначався механізм передачі функцій ліквідованих органів держуправління новоствореним. Як наслідок: дублювання повноважень в окремих органах виконавчої влади; створення органів, що діють протягом нетривалого часу. Ліквідація окремих органів ще не означала, що їх справді ліквідували, оскільки деякі було перейменовано, іншим надавали статус центрального органу виконавчої влади нижчого рівня. При цьому їхні функції не змінювалися.

Указом Президента України від 15.12.99 № 1573 «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» було передбачено ліквідацію Державного комітету України з матеріальних резервів і створення на його базі державної акціонерної компанії, із підпорядкуванням її Міністерству економіки України. Постановою Кабінету міністрів від 30.06.2000 № 1041 на базі ліквідованого Державного комітету України з

матеріальних резервів у складі Міністерства економіки створено урядовий орган державного управління — Державне агентство з управління державним матеріальним резервом. Указом Президента України від 07.08.2001 № 603 на базі вказаного агентства утворено центральний орган виконавчої влади — Державний комітет України з державного матеріального резерву. Таким чином, цей орган виконавчої влади протягом 19 місяців створювався, перетворювався на урядовий орган держуправління і знову відтворювався як центральний. Ефективність роботи цього урядового органу держуправління була надзвичайно низька, безвідповідальність за результати роботи - надзвичайно висока.

Указом Президента України від 15.12.99 № 1573 було ліквідовано Державний комітет України з монополії на виробництво та оборот спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів із передачею його функцій Міністерству фінансів України. Постановою Кабінету міністрів від 24.04.2000 № 690 у складі Міністерства фінансів утворено Департамент регулювання виробництва та обороту алкоголю й тютюну, як урядовий орган державного управління. Проте вже 11 липня 2001 року з метою реалізації державної політики у сфері виробництва та обороту спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, підвищення ефективності контролю в цій сфері Указом Президента № 510 цю функцію від Міністерства фінансів передано Державній податковій адміністрації України. Постановою Кабінету міністрів від 07.08.2001 № 940 ліквідовано створений у складі Міністерства фінансів України урядовий орган державного управління — Державний департамент регулювання виробництва та обороту алкоголю й тютюну. Чисельність працівників Державної податкової адміністрації збільшено на 776 одиниць, відповідно зменшено чисельність Міністерства фінансів України. При цьому передана чисельність на 79 одиниць перевищує штатну чисельність ліквідованого департаменту. Крім того, кількість легкових автомобілів, що обслуговують Державну податкову адміністрацію, збільшено на 60 одиниць, без відповідного зменшення кількості автомобілів, що обслуговують

Міністерство фінансів і його місцеві органи.

Головну увагу при реформуванні приділяли зменшенню чисельності працівників адміністративних органів і видатків на їх утримання, в той час як Концепція адміністративної реформи передбачала проведення структурної реорганізації органів виконавчої влади без механічного скорочення чисельності управлінських кадрів, якщо це не було результатом удосконалення управління. Статистика зафіксувала кінцевий результат цього процесу: чисельність органів виконавчої влади (без місцевих адміністрацій) 1992 року становила 63,8 тис. чоловік, а 2001-го — 170 тис.

Значно зросла чисельність працівників фінансових і фіскальних органів, а також видатки на їх утримання. Так, 1999 року обсяг затверджених витрат на утримання органів у 2,4 разу перевищив видатки на утримання всіх міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їхніх місцевих органів. Видатки на утримання органів державного управління також стрімко зростали. Законом «Про Державний бюджет України на 1999 рік», порівняно з 1996 роком (до початку реформи), вони подвоїлися і сягнули 1,06 млрд. гривень. Закон «Про Державний бюджет України на 2000 рік» знову передбачає збільшення цих видатків — в 1,9 разу, порівняно з 1999-м. Тільки за 2000—2001 роки затвержені обсяги витрат загального фонду державного бюджету на утримання органів виконавчої влади збільшилися в 2,5 разу.

Під час здійснення адміністративної реформи спостерігалось поступове зниження її позитивного потенціалу та розходження між очікуваннями від її проведення та реальним її станом і результатами. Цьому сприяв комплекс різних причин, зокрема: недоліки науково-теоретичного та організаційно-юридичного супроводу самої реформи; мінливість обставин політичного характеру, що змушували відмовлятися від єдиного стратегічного задуму даної реформи і демонструвати безуспішність тактичних, короткострокових дій з її втілення; частий перегляд самого формату реформи та її залежність від конституційної реформи, яка також не супроводжувалась послідовністю та системністю дій суб'єктів її організації та реалізації; відсутність критичної

маси зацікавлених у проведенні адміністративної реформи політичних сил, гранична вузькість соціальної бази її проведення, відсутність відповідної політичної волі у вищих органах державної влади та їхня схильність до ревізії навіть базових положень цієї реформи, недостатність суспільної підтримки.

Непослідовність у реалізації конституційної реформи та складнощі з її впровадженням у політичному аспекті зумовлюють периферійність уваги суб'єктів здійснення реформи до адміністративної її складової. Водночас перипетії здійснення конституційної реформи не призвели до посилення єдності в системі органів виконавчої влади, обумовили порушення балансу владних повноважень у державі та обмеження впливу Президента України у системі влади, який організаційно юридично відокремлений від системи органів виконавчої влади. Законодавче забезпечення виступає досить слабкою ланкою реформи публічного адміністрування, що обумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи, з одного боку, та процесами втілення організаційними заходами задекларованих на правовому рівні цілей.

Питання проведення адміністративної реформи, з урахуванням нових реалій, було і залишається одним із найактуальніших для української влади. Для успішного проведення адміністративної реформи вкрай важливим є наявність чіткого політичного бачення мети реформи і кроків щодо її досягнення. За період часу, що минув з 1998 р. відбулися істотні зміни у системі державної влади, отже для подальшого проведення реформи публічного адміністрування в нових умовах потрібне нове програмно-концептуальне забезпечення, оскільки: є потреба у суттєвому теоретико-методологічному переосмисленні та доопрацюванні деяких напрямків адміністративної реформи (місцеві органи виконавчої влади, публічна служба, місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій); зважаючи на те, що окремі заходи у сфері адміністративної реформи були

частково впроваджені, але згодом були або спотворені, або скасовані, існує потреба у коригуванні стратегії та тактики проведення окремих заходів у сфері адміністративної реформи. Реформа публічного адміністрування має на меті не лише модифікувати структуру і функції органів виконавчої влади в Україні, але і якісно змінити систему всього державного управління, визначити й актуалізувати чинники та тенденції її постійного вдосконалення й самовдосконалення.

Незавершеність трансформації публічного адміністрування в Україні призводить до того, що суспільство пристосовується до функціонування без належної системи державного управління, внаслідок чого зростання тіньової економіки та посилення корупції стають всеосяжними соціально-політичними проблемами. Основна стратегічна проблема, що постала перед урядом України, полягає в тому, як з малоефективної перехідної системи державного управління створити нову систему. Таким чином, мистецтво та наука змін полягають у тому, щоб виявити ключові інституційні та процедурні механізми, які дозволять системі державного управління перейти від свого сучасного стану до бажаного.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану є: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами влади.

Подальше здійснення реформи публічного адміністрування має на меті створення ефективної і результативної системи публічної адміністрації, трансформацію системи органів влади шляхом переходу від безпосереднього

галузевого та функціонального управління до вироблення і реалізації державної політики у відповідних сферах. Це ключова передумова успішності інноваційних суспільних перетворень. Проведення такої трансформації вимагає, серед іншого, вирішення низки проблем реформування системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), зокрема, удосконалення функціональної організації, насамперед, утвердження провідного місця міністерств і усунення дублювання функцій, чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ, структурної оптимізації їх системи.

В результаті аналізу основних завдань реформи публічної адміністрації можна зробити висновок, що вони у своїй більшості співпадають із тими завданнями, що стояли на початку проведення адміністративної реформи. Але, у той же час слід зазначити, що завдання реформи публічної адміністрації постають більш конкретизованими, враховують ті зміни, що відбулися в державі та суспільстві останнім часом, зокрема, початок проведення конституційної реформи, євроінтеграційні кроки. Отже, вважаємо, що здійснення широкомасштабної реформи публічної адміністрації постає певним кроком у напрямку подальшого проведення адміністративної реформи в Україні, який суттєво відрізняється за глибиною, якістю розробки, а також послідовністю різних напрямів реформування. Але, слід зазначити, що під час проведення реформування публічної адміністрації в Україні необхідно обов'язково враховувати досвід проведення адміністративної реформи 1998-2007 років, як позитивні, так і негативні наслідки її проведення, з метою недопущення ускладнень та протиріч або своєчасного їх усунення. Реформування публічної адміністрації в Україні повинно проводитись відповідно до принципів законності, верховенства права, відкритості, відповідальності, пропорційності, підконтрольності та ефективності.

Сьогодні в Україні налічується п'ять типів органів виконавчої влади на центральному рівні – міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом, урядові органи державного управління в складі ЦОВВ, а також

департаменти (служби) як органи державного управління у складі ЦОВВ зі спеціальним статусом. Це є додатковою причиною дублювання функцій в системі органів виконавчої влади, існування в певних секторах діяльності інших центрів вироблення політики, крім міністерств, насамперед ЦОВВ із спеціальним статусом, надмірно великої кількості ЦОВВ.

На початку 2009 р. до системи центральних органів виконавчої влади входило 20 міністерств та 44 інших центральних органів виконавчої влади, із них 14 – зі спеціальним статусом. За період незалежності України в системі центральних органів виконавчої влади відбулося близько 350 трансформацій (це утворення, ліквідація, реорганізація). Порівняно з 1998 р., коли була схвалена Концепція адміністративної реформи, кількість центральних органів виконавчої влади зменшилась на 26 (із 90 до 64).

Діяло 47 урядових органів та 293 консультативно – дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів з метою демократизації суспільного життя. На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласних державних адміністрацій, державні адміністрації в м. Київ та в м. Севастополь, 488 районних державних адміністрацій. Станом на 20 січня 2009 р. до системи місцевого самоврядування входило 24 обласних ради , 488 районних рад, 456 міських рад, 80 – районних в містах, 784 – селищних, та 10278 сільських рад. Загалом 12111 органів місцевого самоврядування.

У сфері публічної служби станом на 1 січня 2009 р. працювало 391347 осіб, у тому числі 290765 державних службовців і 100582 посадові особи місцевого самоврядування.

Першочерговими завданнями у сфері державної служби сьогодні є вдосконалення порядку прийняття на службу та просування по службі; забезпечення системного правового регулювання всіх видів державної служби, включаючи державну службу в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, у центральних та місцевих органах виконавчої влади, у тому числі дипломатичну службу,

державну прикордонну службу, державну службу в митних органах, органах державної податкової служби, судах, органах прокуратури, міліції, інших державних органах, а також у Збройних Силах України та інших військових формуваннях. У законодавстві про державну службу слід визначити види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядок і процедуру розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця.

Існує потреба зменшення кількості типів органів виконавчої влади в Україні до трьох (міністерства, державні комітети, урядові органи державного управління), ліквідувавши ЦОВВ із спеціальним статусом та органи державного управління в їх складі. При цьому мають суттєво змінитися статус та роль урядових органів державного управління, ці органи, які на даний час функціонують у складі ЦОВВ, фактично дублюють повноваження останніх, що спричиняє розпорошеність державного апарату та надмірні витрати державних коштів.

Наприклад, у Франції міністерства поділяють на три категорії. До першої категорії віднесені міністерства, що мають структури, які не залежать від політики уряду; до другої – структури яких зі зміною уряду трансформуються, шляхом об'єднання або роз'єднання; до третьої – міністерства, які мають короткий термін існування чи можуть увійти до складу інших міністерств. У цій же країні останніми роками діяли 16 міністерств, зокрема такі інтегровані міністерства, як а) економіки, фінансів і промисловості, б) комунального господарства, житла і транспорту; у США – 13 міністерств, Японії – 12, Польщі – 15. У багатьох країнах (Німеччина, Польща, країни Балтії) існує таке потужне консолідоване міністерство, як міністерство внутрішніх справ, що виконує не лише правоохоронні функції.

З метою усунення дублювання функцій ЦОВВ необхідно в спеціальному нормативно-правовому акті чітко визначити типи функцій цих органів, зокрема, ключові – з формування державної політики, її реалізації і

надання управлінських послуг населенню, та розподілити їх між різними типами органів виконавчої влади. При цьому одна і та ж функція не повинна закріплюватися за різними типами органів. За результатами функціонального обстеження, аналізу й узагальнення доцільно систематизувати і типізувати виявлені функції та на цій основі реально скоригувати кількість і перелік міністерств та інших органів виконавчої влади центрального рівня. У реформованій системі виконавчої влади урядові органи державного управління мають стати важливими спеціальними інструментами реалізації політики уряду.

Щодо людського потенціалу вітчизняних міністерств, то їх апарати набагато менші, ніж в аналогічних міністерствах подібних за територіями і населенням країн, приміром, Європи. Центральні апарати освітніх міністерств України, з одного боку, і Франції чи Об'єднаного Королівства, з другого боку, за чисельністю персоналу відрізняються в 10 разів. Тому орієнтація на механічне скорочення штатів у міністерствах є скоріше паліативом, ніж дієвим заходом з вирішення проблеми ефективності й результативності роботи урядових структур. Взагалі, за критерієм відношення кількості державних службовців до населення Україна (0,5 %) у кілька разів відстає від розвинених країн (2-3 %). Важливим є не прямолінійне скорочення штатів, а реструктуризацію апаратів міністерств для підсилення інституційної спроможності, зокрема, з аналізу і розроблення політики у відповідній сфері з метою підвищення якості державної політики, а також з питань партнерської взаємодії з організаціями громадянського суспільства, прямого діалогу з громадянами, підготовки і надання відповідної інформації про діяльність ЦОВВ.

Актуальною проблемою є професіоналізація державного управління, в основі якої має бути фундаментальна академічна підготовка (на рівні бакалавра, магістра, кандидата і доктора наук), доповнена періодичним оперативним і ситуативним підвищенням кваліфікації та стажуванням. Особливої уваги потребує підготовка вищих державних службовців, що

обіймають посади I – III категорій (близько 7,6 тис. осіб). З метою уточнення потреб у професійному навчанні слід прискорити класифікацію державних посад та розроблення посадових інструкцій.

Сучасний стан реформування публічної адміністрації з позитивної сторони характеризується тим, що в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, в т. ч. органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування.

З метою розвитку адміністративної реформи за роки незалежності прийнято більше 90 актів законодавства, які мали безпосередній вплив на здійснення в Україні адміністративної реформи. Разом з тим позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повному забезпеченні потреб громадян, значному підвищенню їх життєвого рівня.

До проблем, які гальмують реформу публічного адміністрування в Україні, перш за все, належать: недостатнє правове забезпечення здійснення адміністративної реформи; законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб при проведенні реформи; відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління адміністративною реформою; відсутність ефективних інноваційних технологій впровадження адміністративної реформи; відсутність фінансового забезпечення здійснення адміністративної реформи; відсутність достатнього інформування широких верств населення про конкретні заходи, що стосуються здійснення адміністративної реформи.

Новий проект Концепції реформування публічної адміністрації був розроблений Центром політико-правових реформ у 2005 році. У підготовці пропозицій до проекту Концепції приймали участь вчені колективи наукових, державних установ, науковці навчальних закладів, вчені

Національної академії державного управління та її регіональних інститутів. Новий проект Концепції реформування публічної адміністрації спрямовує зусилля держави в першу чергу на утвердження партнерських відносин між державою та громадянином. Реформування публічної адміністрації має здійснюватись за кількома напрямками. Перш за все здійснення реформи потребує більш чіткого її правового забезпечення. Це стосується прийняття низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне її проведення, Податкового кодексу і Адміністративно-процедурного кодексу (проект якого внесений на розгляд Верховної Ради, реєстраційний № 2789 від 18. 07. 2008 р.). Мін'юст закінчує розробку проекту Закону “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, спрямованого на підвищення ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, визначення місця кожного окремого органу у вертикалі органів виконавчої влади та запобігання дублювання покладених на них завдань і функцій.

Міністерством регіонального розвитку та будівництва підготовлено проект Закону України “Про засади державної регіональної політики», Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України, затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування.

На підвищення ефективності організації діяльності місцевих органів влади спрямовані зміни, внесені останім часом до двох базових законів – “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. В цих двох законах частково чи повністю дублювалися 28 груп повноважень, що приводили до конфліктних ситуацій і протидії.

Внесено зміни до Бюджетного кодексу України, змінилась структура та принципи формування бюджету. Нагальною потребою є прийняття Закону України “Про комунальну власність,” оскільки до сих пір на законодавчому рівні залишаються до кінця не врегульовані питання розмежування державної і комунальної власності.

Вкрай необхідним є прийняття в новій редакції Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які мають регулювати відносини у сфері публічної служби, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Успіх адміністративної реформи залежить від швидкого і повного розв'язання першочергових завдань, спрямованих насамперед на трансформацію функцій і структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу управління, деконцентрацію, децентралізацію повноважень, реорганізацію державного контролю, вибудову управлінської вертикалі, дерегуляцію та спрощення системи управлінських послуг на всіх рівнях державної влади, реформування інституту державної служби.

Необхідність коригування стратегії проведення адміністративної реформи, переходу до її нового етапу – етапу реформування публічної адміністрації пов'язана з новим рівнем адміністративного права та новими знаннями про публічну адміністрацію, намаганням наблизити наше державне управління до стандартів Європейського Союзу, а також враховує як вітчизняний, та і зарубіжний досвід проведення адміністративної реформи. Проект Концепції реформування публічної адміністрації має не лише визначити стратегію проведення адміністративної реформи з метою формування ефективної системи державного управління, а й узгодити в одному документі напрями розвитку всіх форм публічної адміністрації.

Сутність реформи публічної адміністрації полягає в здійсненні комплексних перетворень в системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Основною метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що

надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики.

Виходячи з мети основні завдання реформування публічної адміністрації полягають у поетапному створенні нової моделі публічної адміністрації, формуванні ефективної організації виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях і сучасної системи місцевого самоврядування, яка б сприяла створенню самодостатніх територіальних громад.

Актуальним є чітке розмежування повноважень і компетенції органів публічної влади різного рівня. До основних завдань реформування публічної адміністрації слід віднести також реформування адміністративно-територіального устрою, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення організації надання громадянам послуг, забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів та інших інституцій публічної адміністрації.

У проекті Концепції реформування публічної адміністрації визначено терміну «публічна адміністрація». Публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій).

Відповідно до проекту цієї Концепції з метою досягнення основних завдань реформи публічної адміністрації організація та діяльність органів публічної адміністрації має здійснюватися на принципах верховенства права, законності, неупередженості, відповідальності, пропорційності, ефективності, підконтрольності та відкритості. Важливість успішної реалізації реформи публічної адміністрації для подальшого розвитку нашої країни ні в кого не викликає сумніву. Адже без успішної реформи публічної

адміністрації неможливо подолати наявні негативні тенденції. Проект Концепції реформування публічної адміністрації спрямовує зусилля держави в першу чергу на утвердження партнерських відносин між державою та громадянином.

Реформування публічної адміністрації має здійснюватись за кількома напрямками. Перш за все здійснення реформи потребує більш чіткого її правового забезпечення. Це стосується прийняття низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне її проведення, Податкового кодексу і Адміністративно-процедурного кодексу (проект якого внесений на розгляд Верховної Ради, реєстраційний № 2789 від 18. 07. 2008 р.). Мін'юст закінчує розробку проекту Закону “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади,” спрямованого на підвищення ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, визначення місця кожного окремого органу у вертикалі органів виконавчої влади та запобігання дублювання покладених на них завдань і функцій.

Міністерством регіонального розвитку та будівництва підготовлено проект Закону України “Про засади державної регіональної політики», Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України та Концепцію реформи місцевого самоврядування. Разом з тим ефективна організація і діяльність місцевих органів влади не можлива сьогодні без внесення змін до двох базових законів – “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Досить сказати, що в цих двох законах частково чи повністю дублюються 28 груп повноважень, що приводить до конфліктних ситуацій і протидії.

Внесені зміни до Бюджетного кодексу України, змінилась структура та принцип формування бюджету. Нагальною потребою є прийняття Закону України “Про комунальну власність”, оскільки до сих пір на законодавчому рівні залишаються до кінця не врегульовані питання розмежування державної і комунальної власності.

Вкрай необхідним є прийняття в новій редакції Законів України “Про

державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які мають регулювати відносини у сфері публічної служби, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Одним із пріоритетних напрямів здійснення реформи публічної адміністрації є реформування Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що передбачає, перш за все, забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади, удосконалення системи та структури центральних органів виконавчої влади шляхом перегляду їх статусу, кількісного складу, уточнення функцій центральних органів виконавчої влади, підвищення відповідальності органів державної влади за виконання покладених на них функцій, посилення контролю громадськості за їх діяльністю.

Важливим напрямом здійснення адміністративної реформи є реформування місцевих органів виконавчої влади на основі чіткого функціонального розмежування їх повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування, посилення ролі місцевого самоврядування, удосконалення адміністративно-територіального устрою та формування інституту публічної служби.

Очевидним є те, що поки не буде здійснено реформу публічної адміністрації, у нас не будуть розвиватися реформи і в інших сферах суспільного життя. Активне втілення в практику проекту Концепції реформування публічної адміністрації дасть можливість впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, надавати широке коло якісних управлінських та адміністративних послуг громадянам, забезпечити розвиток місцевого

самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу та утвердити партнерські відносини між державою та громадянами.

Критерієм ефективності проведення реформи, наближення функціонування публічної адміністрації до європейських стандартів належного врядування має бути підвищення рівня життя українських громадян. Інтегрованим показником ефективності реформування публічної адміністрації має бути рівень довіри громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та його стабільне підвищення. Основним інструментом проведення адміністративної реформи є функціонального обстеження органів виконавчої влади та розробка рекомендацій і пропозицій щодо приведення їх системи та структури у відповідність з функціями, які на них покладено, що є одним з основних пріоритетів Центру.

Концепція функціонального обстеження належить до основних шляхів досягнення системної оптимізації, збільшення ефективності та результативності діяльності всіх органів виконавчої влади в Україні, бо її невід'ємною складовою є оптимізація функцій центральних виконавчих органів. Системна оптимізація передбачає створення чіткої структури виконавчої влади, де б її кожна частина була відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, чий б функції не дублювалися і не були б більшими за повноваження, були б спрямовані на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні.

Концептуальною основою адміністративної реформи повинна стати нова доктрина адміністративного права, сформульована з урахуванням потреб демократизації системи права України та оновлення його структурних і функціональних елементів. Адміністративна реформа покликана не лише модифікувати структуру і функції органів виконавчої влади в Україні, але і якісно змінити систему всього державного управління, визначити й актуалізувати чинники та тенденції її постійного вдосконалення й самовдосконалення.

Сутність адміністративної реформи втілюється в системі заходів, які повинні бути чітко узгоджені з проведенням судово-правової, парламентської та муніципальної реформ, оскільки сфера державного управління стосується і судової, і законодавчої влади, а також системи місцевого самоврядування. Водночас наявні або необхідні взаємозв'язки між ними часто декларуються, а на практиці залишаються нереалізованими. Це характеризує неадекватність механізму організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи.

Новий етап адміністративної реформи започатковано у зв'язку з прийняттям Закону України „Про Кабінет Міністрів України” (21 грудня 2006, року № 514-V), що сприяло розвитку правової інституціоналізації системи органів виконавчої влади як суб'єкта адміністративної реформи. Водночас недоліки законодавчої моделі Уряду необхідно усувати у найбільш стислі строки. У дослідженні запропоновано конкретні підходи та шляхи усунення таких недоліків, вад і прогалин у правовому регулюванні статусу та діяльності Кабінету Міністрів України.

Органічним продовженням даного процесу повинно стати ухвалення закону про центральні органи виконавчої влади країни, адміністративно-процедурного кодексу, інших законодавчих і нормативно-правових актів, які можуть надалі стати базою для відповідних структурних підрозділів нового Адміністративного кодексу України.

Першочерговими ресурсами підвищення рівня ефективності адміністративної реформи нині має бути системне поєднання принципів ефективності, оптимальності, демократизму, законності, підконтрольності, відповідальності, науковості, соціальної справедливості, верховенства права, а також поступова зміна співвідношення між законами та підзаконними актами в регулюванні організації та проведення реформи на користь перших.

Трансформація ролі центральних органів у системі органів виконавчої влади передбачає втілення у відповідних законодавчих актах необхідності: по-перше, врахування об'єктивної тенденції мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади у життєдіяльність суспільства, особливо

господарюючих суб'єктів і складових громадянського суспільства; по-друге, переорієнтації діяльності цих органів із суто адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам за умов належного забезпечення дії принципу верховенства права; по-третє, збереження за виконавчою владою достатніх важелів управління соціально важливими процесами, якщо це необхідно та виправдано.

Відповідно до цього у законодавстві потрібно передбачити:

- а) уточнення та зміну функцій центральних органів виконавчої влади, перегляд їх статусу і на цій основі — оптимізацію їх кількісного складу;
- б) утвердження провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації урядової політики у тому чи іншому секторі державного управління;
- в) закріплення ролі міністрів як політичних діячів і відокремлення цього статусу міністрів від статусу державних службовців;
- г) запровадження нових організаційних структур та процедур діяльності центральних органів виконавчої влади.

Потребують правового опосередкування процеси децентралізації функцій і повноважень виконавчої влади на рівень місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування з метою найповнішого задоволення економічних і соціальних потреб динамічного розвитку відповідних територій (регіонів).

Система влади і державного управління, що була сформована в Україні за доби незалежності, має суттєві недоліки, головним з яких є надмірна централізація влади та відсутність реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення. Адміністративна реформа покликана передати владні повноваження в регіони, що покращить якість надання публічних послуг громадянам. Здійснення такої масштабної модернізації системи державного управління вимагає виважених підходів та рішень.

Адміністративна реформа у розвинених демократичних країнах - довготривалий, постійний процес, адже кожна нова ситуація вимагає змін,

удосконалень, кращої якості надання послуг та функціонування державної служби. Мета адміністративної реформи – поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить утвердження України як розвиненої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з високим рівнем життя, соціальних стандартів та демократії. Досягнення цього вимагає приведення державних та урядових інституцій у відповідність з новою політичною системою та європейськими стандартами публічного адміністрування.

Ключовими завданнями адміністративної реформи в частині, що стосується публічного адміністрування є: законодавче розмежування повноважень управління різних гілок влади на найвищому політичному рівні; розподіл адміністративних і політичних функцій у системі виконавчої влади; перебудова системи центральних органів виконавчої влади за функціональним принципом з метою уникнення дублювання повноважень і функцій, оптимізації їх структури; децентралізація функцій державного управління, передача повноважень та відповідних ресурсів від центральних до місцевих органів влади з метою сприяння формуванню економічно самодостатніх територіальних громад; правове врегулювання питань надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, чітке розмежування відповідальності за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади; зміна статусу місцевих державних адміністрацій і перетворення їх з органів, що виконують програми соціально-економічного розвитку самоврядних територій, на органи виконавчої влади, що здійснюють контрольно-наглядові функції; розроблення і запровадження механізмів відповідальності посадових осіб і органів місцевого самоврядування; розробка якісно нової концепції адміністративно-територіальної реформи; вироблення єдиної концепції щодо територіальної громади, її повноважень залежно від розміру території і чисельності населення; запровадження в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування комплексної системи управління якістю

на основі міжнародних стандартів; вдосконалення механізмів залучення громадськості до децентралізованого розвитку й ухвалення рішень (на регіональному і місцевому рівнях); забезпечення відкритості, прозорості, підзвітності та відповідальності органів влади, а також прогнозованості результатів їх діяльності.

Реформування системи державного управління треба розпочинати з регіонального та місцевого рівнів. Зміни мають відбуватися згідно з європейським принципом субсидіарності, а також сприяти розширенню сфери компетенції органів місцевого самоврядування, надання їм ширших повноважень. Це, зокрема, підкреслювалося у Рекомендаціях Ради Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні ще у 2001 р. Також у цьому документі було рекомендовано вирішити питання зміцнення місцевого та регіонального управління і самоврядування в Україні шляхом прийняття пакета законів, так званого “Муніципального Кодексу”. Україна цього не зробила й досі.

Ефективність державного управління в сучасних умовах тісно пов’язана з адекватністю вибору в масштабах окремо взятої країни моделі місцевого самоврядування й відповідно із здатністю до органічної взаємодії державних структур з громадськими інститутами. Існує багато різних моделей організації системи місцевого самоврядування. До основних належать модель партнерства, агентська модель і модель взаємозалежності.

Необхідність корегування стратегії проведення адміністративної реформи, переходу її до нового етапу – етапу реформування публічної адміністрації – пов’язана з новим рівнем адміністративного права та новими знаннями про публічну адміністрацію, намаганням наблизити наше державне управління до стандартів Європейського Союзу, а також враховує як вітчизняний, так і зарубіжний досвід проведення адміністративної реформи. Концепція реформування публічної адміністрації має не лише визначити стратегію проведення адміністративної реформи з метою формування ефективної системи державного управління, а й узгодити в одному документі

напрями розвитку всіх форм публічної адміністрації.

Трансформація системи публічного адміністрування в Україні має привести до таких результатів: належний та ефективний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації; раціональна, ефективна та відносно стабільна система органів виконавчої влади; раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів; фінансово самодостатні громади, спроможні надавати необхідний обсяг публічних послуг; функціонування місцевого самоврядування на рівні району як допоміжного рівня до самоврядування громад; ефективна, професійна, політично-нейтральна, прозора цивільна служба; справедливе правове регулювання адміністративної процедури (процедур); мінімізація умов для корупції; ефективні правові механізми захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; ефективний контроль парламенту, місцевих рад, а також державний фінансовий контроль за функціонуванням публічної адміністрації.

Реформування публічної адміністрації, розпочате 1998 р. не завершене, Концепція адміністративної реформи реалізована лише частково, що і створює перешкоди на шляху розвитку України як демократичної, правової держави. Система управління суспільним розвитком в значній мірі не відповідає європейським нормам, що робить перспективи вступу до ЄС досить невизначеними. Проект Концепції реформування публічного адміністрування, розроблений у 2005 році, не став програмним документом загальнодержавного характеру. Розробка і прийняття нормативних актів за окремими напрямами публічного адміністрування не носить комплексного характеру, терміни і етапи проведення, очікувані результати реформи публічного адміністрування не визначені. Продовження вкрай необхідної адміністративної реформи можливо лише за умови розробки концептуальних засад реформування публічного адміністрування, які б відповідали сучасним вимогам і перспективам суспільного розвитку.

4.3. Ефективність діяльності публічних адміністрацій

4.3.1. Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із (рис. 4.1):

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

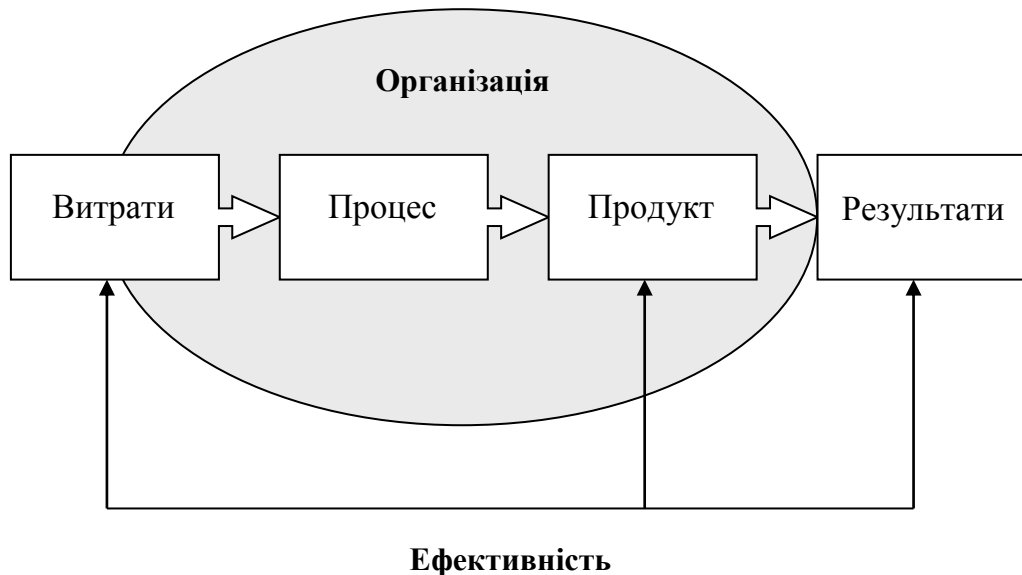


Рис. 4.1. Проста модель ефективності організацій

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

1. Контроль витрат.
2. Контроль процесу:
 - 2.1. Контроль відкритих процесів, що протидіють.

2.2. Контроль за допомогою стандартів професійної діяльності.

2.3. Контроль за допомогою «бізнес-методів».

3. Кінцевий контроль:

3.1. Контроль кінцевого продукту.

3.2. Контроль кінцевого результату.

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

Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури (рис. 4.2).

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

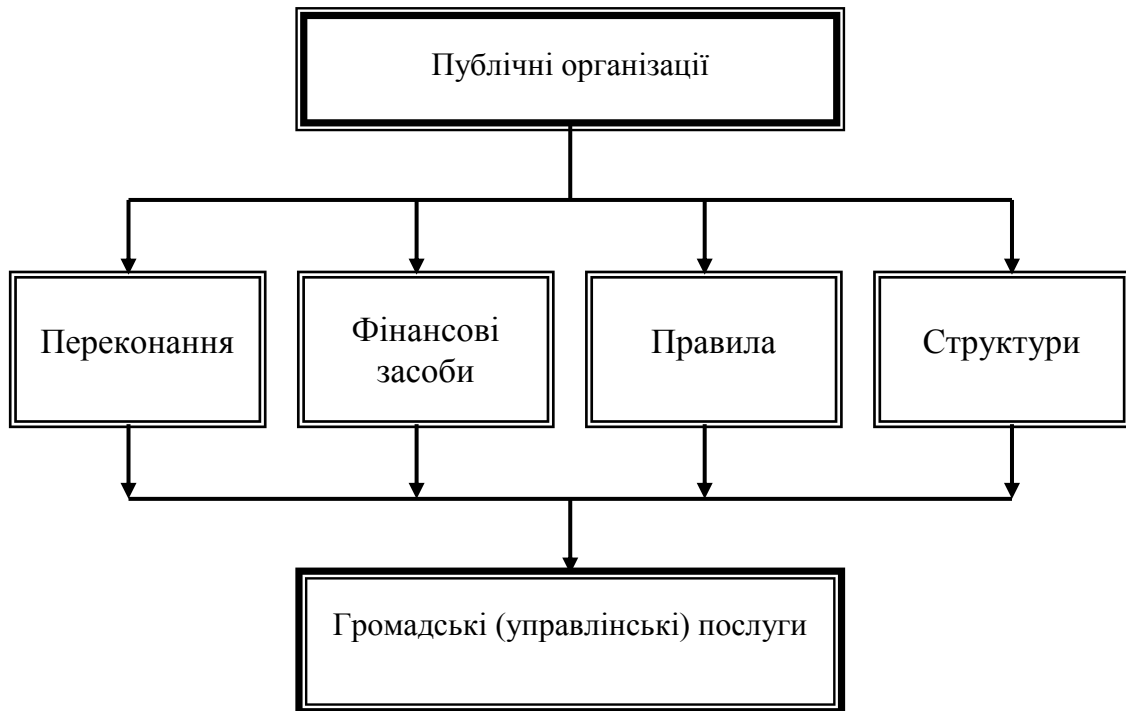


Рис. 4.2. Інструменти діяльності публічних адміністрацій

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

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

дуже дієвим інструментом.

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

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

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

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

Австралійська премія якості й інші.

До основних досягнень цього «прориву» слід віднести створення:

- більш складних і «витончених» фінансових моделей;
- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, основаних на концепціях якості;
- холістичних моделей.

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

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

Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є запропонована Р. Капланом і Д. Нортонем, що отримала назву «збалансована рахункова картка» (“the balanced scorecard”). Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників

ефективності, які б охоплювали чотири виміри, – фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнес-процесу та навчання і професійного зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх можливостей.

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

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

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

Дійсно, можна сказати, що фактично кожний «вузький» аспект

організаційної ефективності буде так чи інакше входити у протиріччя з іншими і холістичний підхід дозволяє уникнути їхнього можливого деструктивного конфлікту, встановлюючи баланс не тільки між організаційними завданнями і видами діяльності, але і між аспектами ефективності.

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

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

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

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

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

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

Таблиця 4.1

Порівняння різних моделей ефективності за їхніми елементами

Збалансована рахункова картка (1996)	Критерій Балдріджа (1998)	Модель Європейського фонду якісного менеджменту (1998)	Відмінна модель публічної служби (1998)
			Державні політики і управління
Інноваційний і навчальний фокус	Стратегічне планування	Планування	Стратегія і плани
	Керівництво	Керівництво	Керівництво
Фокус на внутрішньому бізнес-процесі		Ресурси	Ресурси
	Управління	Процеси	Процеси
	Управління людськими ресурсами	Управління трудовими ресурсами	Люди
		Результати роботи співробітників	Результати роботи співробітників
Збір і аналіз інформації			
Фінансовий фокус	Бізнес-результати	Бізнес-результати	Економічні результати
			Результати ефективності
Фокус на клієнті	Фокус на клієнті і ринковий фокус	Задоволеність клієнтів	Задоволеність послугами
			Публічний звіт про діяльність
			Кінцевий (соціальний) результат програм
			«Соціальна» задоволеність програмами

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

З огляду на вищезазначене, модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 4.3.

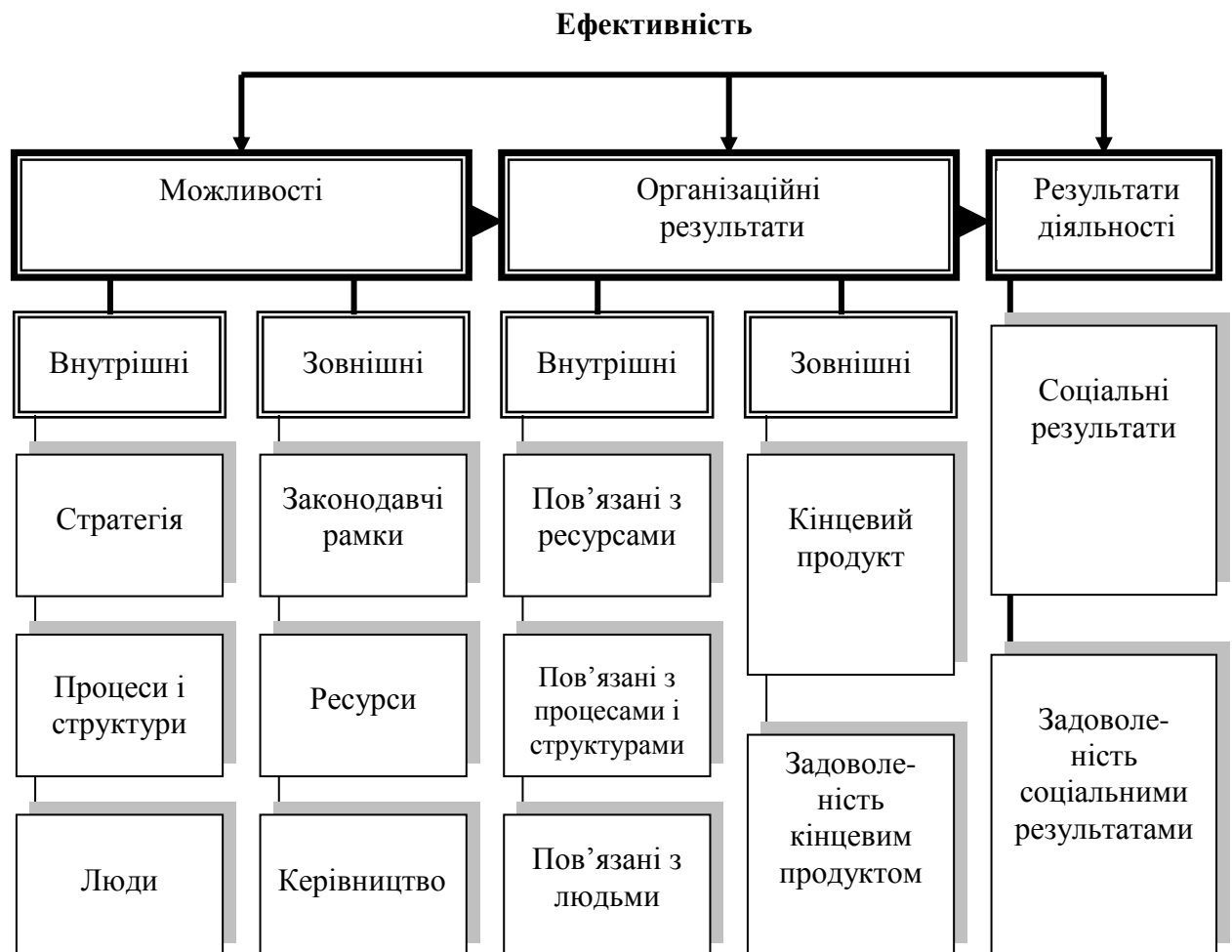


Рис. 4.3. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

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

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

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

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

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

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як *ресурси*, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; *процеси і структури*, що означає їхню організацію для

досягнення цілей і завдань; і *люди*, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

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

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

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

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

Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через

оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це *внутрішньою ефективністю*); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це *зовнішньою ефективністю*). При цьому слід пам'ятати, що хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

4.3.2. Методика оцінки зовнішньої ефективності

Підхід, що пропонується, спрямовано на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації по окремих напрямках і в цілому.

Метод оцінки – експертні оцінки.

Метод одержання оцінок – опитування населення.

Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

При проведенні опитування для того, щоб забезпечити високу вірогідність даних, необхідно побудувати правильну вибірку респондентів. Для подібного роду опитування доцільно скористатися однією з таких вибірок: квотною за статтю і віком, випадковою чи адресною. Розглянемо побудову кожної з них.

1. Вибірка квотна за статтю і віком. Для її побудови необхідно:

1.1. Визначити кількість респондентів, – звичайна кількість для подібних опитувань складає 800 - 1200 людей.

1.2. З'ясувати по статистичному довіднику чисельність населення району визначеного віку, думки яких ми збираємося з'ясувати (як правило, старше 18 років), чисельність чоловіків і жінок даного віку, чисельність людей різних вікових груп.

1.3. Перевести дані чисельні значення в процентні.

1.4. Виходячи з отриманих відсотків, розрахувати необхідну чисельність чоловіків і жінок, чисельність людей різних вікових груп для визначеного числа респондентів. При цьому доцільно розрізняти міське і сільське населення.

Приклад. Побудуємо вибірку на 1140 чоловік для Богодухівського району Харківської області, чисельність населення в якому у віці старше 18 років складає 36536 людей. Користаючись статистичними даними, одержимо наступні пропорції:

1. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років по типах поселень:

	Всього (чол. і %)		Всього для вибіркової сукупності (чол.)	
	Місто	Село	Місто	Село
Богодухівський район	14879 (41%)	21657 (59%)	467	673
	36536 (100%)		1140	

2. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років за статтю:

Богодухівський район	Всього (чол. і %)		Всього для вибіркової сукупності (чол.)	
	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки
	15212 (42%)	21324 (58%)	479	661
Всього	36536 (100%)		1140	

3. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років за статтю і віковими групами:

Богодухівський район	Чоловіки	Жінки	Всього
18-30 років	4019 (11%)	3289 (9%)	7308 (20%)
31-50 років	5846 (16%)	5480(15%)	11326 (31%)
старше 50-и років	6211 (17%)	11691 (32%)	17902 (49%)
Всього	16076 (44%)	20460 (56%)	36536 (100%)

4. Пропорції (у людях) за статтю і віковими групами для вибіркової сукупності:

Богодухівський район	Чоловіки	Жінки	Всього
18-30 років	125	102	227
31-50 років	182	172	354
старше 50-и років	194	365	559
Всього	501	639	1140

5. Пропорції (у людях) за статтю, віковими групами і типами поселень для вибіркової сукупності:

Богодухівський район	Місто		Село	
	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки
18-30 років	51	42	74	60
31-50 років	75	70	107	102
старше 50-и років	79	150	115	215
Всього	205	262	296	377
	467		673	
	1140			

2. Випадкова вибірка. Для її побудови необхідно:

2.1. Визначити кількість респондентів.

2.2. Розбити територію району на квадрати, виходячи з того, щоб у кожному квадраті проживало приблизно однакове число людей. Відповідно, кількість респондентів у кожному квадраті = загальна кількість респондентів / кількість квадратів. Кількість квадратів вибирається довільно, як правило в залежності від числа інтерв'юерів.

2.3. У кожному квадраті випадковим образом визначається т.зв. «опорна точка», потім визначається крок опитування, через котрий будуть визначатися респонденти. Як розрахункову формулу кроку можна взяти таку: крок = кількість квартир (будинків) у квадраті / кількість респондентів у кожному квадраті.

Далі опитування проводиться доти, поки не буде набрана визначена кількість респондентів у кожному квадраті. У випадку неможливості провести опитування за адресою, що припала на розрахований крок (нікого немає вдома, не захотіли відкривати двері, немає вдома членів сім'ї потрібного нам віку і т.п.), робиться заміна даної адреси на найближчу. У випадку, коли в квартирі (будинку) проживає кілька людей потрібного нам віку, ми опитуємо, наприклад, того, хто відкрив нам двері.

Приклад. Побудуємо вибірку на 1140 людей для Богодухівського району Харківської області. Маючи 20 інтерв'юерів, розіб'ємо територію району на 10 квадратів, щоб у кожному квадраті працювало по 2 інтерв'юера. При цьому, з огляду на пропорції населення міста і сільської місцевості (41% і 59% відповідно), визначимо в місті 4 квадрати, а в сільській місцевості – 6 квадратів. У кожному квадраті необхідно опитати 114 людей.

Для кожного квадрата визначимо опорну точку: нехай це буде п'ята квартира в першому будинку при наявності багатоквартирних будинків чи третій будинок для приватного сектора на вулиці, розташованій першою з північного заходу в квадраті. Розрахуємо можливий крок для квадрата А, знаючи, що в ньому приблизно 1200 будинків і квартир: крок = $1200 / 114 = 10$, тобто ми будемо заходити в кожний 10-й будинок чи квартиру, рухаючись по квадрату з півночі на південь та із заходу на схід.

3. Адресна вибірка. Для її побудови необхідно:

3.1. Визначити кількість респондентів.

3.2. Взяти чи скласти адресну базу даних району.

3.3. Випадковим образом вибрати кількість адрес, що дорівнює визначеній кількості респондентів. Тут також доцільно будувати вибірку

окремо для міської і сільської місцевості.

Далі опитування проводиться по цих адресах, при цьому опитується будь-яка людина необхідного нам віку, що проживає по даній адресі, а у випадку неможливості за якимись причинами провести опитування по обраній адресі, вона заміняється на найближчу.

Для **визначення задоволеності населення**, що проживає на території відповідного району, діяльністю публічної адміністрації необхідно:

✓ Підготувати перелік завдань, що *дійсно* вирішуються адміністрацією (маючи на увазі, що на практиці адміністрація має займатися вирішенням завдань, які начебто не завжди відносяться до сфери її компетенції) і запропонувати респондентам проранжирувати їх за ступенем важливості для територіальної громади, при цьому найбільш важливому завданню надається найбільший ранг. При складанні переліку завдань слід також пам'ятати, що перелік більше ніж з 20 пунктів буде важливим для сприйняття респондентом, і це може негативно відбитися на результатах.

Так, наприклад, якщо ми визначили перелік із 20 завдань, то найбільш важливому завданню дається ранг 20, а найменш важливому – 1, а можливий варіант запитання в цьому випадку буде таким: «Позначте, будь ласка, відносну важливість нижченаведених проблем для вашого міста (області, району, села тощо) послідовно від 20 до 1, де 20 означає, що ця проблема найважливіша, а 1 – найменш важлива з перелічених».

Приблизний перелік завдань і приклад оцінки їхньої важливості можуть мати наступний вигляд:

№	Завдання	Ранг
1.	Забезпечення безперебійного газопостачання.	8
2.	Забезпечення безперебійного електропостачання.	10
3.	Забезпечення дотримання чинного законодавства.	3
4.	Забезпечення економічного розвитку.	17
5.	Забезпечення задовільної роботи транспорту.	2
6.	Забезпечення доступного медичного обслуговування.	18
7.	Забезпечення опалення взимку.	11
8.	Забезпечення роботи дошкільних установ.	13
9.	Забезпечення роботи шкіл.	15
10.	Забезпечення якісного та безперебійного водопостачання.	9
11.	Захист та представлення інтересів своєї територіальної громади.	16
12.	Зменшення безробіття, створення додаткових робочих місць.	20
13.	Контроль екологічної обстановки.	7
14.	Надання допомоги незахищеним верствам населення.	19
15.	Налагоджування контактів між суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності.	12

16.	Підтримання задовільного стану житлових будинків.	5
17.	Покращання стану доріг.	4
18.	Прибирання сміття.	6
19.	Проведення державної політики на місцях.	1
20.	Сприяння розвитку бізнес-активності.	14

✓ Запропонувати респондентам оцінити, наскільки вони задоволені тим, як вирішується кожне із завдань за певною шкалою (наприклад, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що респондент абсолютно не задоволений, 2 – скоріше не задоволений, 3 – десь задоволений, десь ні, 4 – скоріше задоволений, 5 – цілком задоволений).

Можливий варіант запитання: «Оцініть, наскільки Ви особисто задоволені тим, як вирішуються зазначені проблеми, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що Ви абсолютно не задоволені вирішенням цієї проблеми, 2 – радше не задоволені, 3 – десь задоволені, десь ні, 4 – радше задоволені, 5 – цілком задоволені».

Наприклад, для наведеного вище переліку завдань таблиця оцінок може мати наступний вигляд:

№	Завдання	Оцінка
1.	Забезпечення безперебійного газопостачання.	4
2.	Забезпечення безперебійного електропостачання.	3
3.	Забезпечення дотримання чинного законодавства.	5
4.	Забезпечення економічного розвитку.	3
5.	Забезпечення задовільної роботи транспорту.	4
6.	Забезпечення доступного медичного обслуговування.	2
7.	Забезпечення опалення взимку.	2
8.	Забезпечення роботи дошкільних установ.	5
9.	Забезпечення роботи шкіл.	4
10.	Забезпечення якісного та безперебійного водопостачання.	4
11.	Захист та представлення інтересів своєї територіальної громади.	2
12.	Зменшення безробіття, створення додаткових робочих місць.	1
13.	Контроль екологічної обстановки.	3
14.	Надання допомоги незахищеним верствам населення.	1
15.	Налагоджування контактів між суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності.	5
16.	Підтримання задовільного стану житлових будинків.	4
17.	Покращання стану доріг.	4
18.	Прибирання сміття.	4
19.	Проведення державної політики на місцях.	5
20.	Сприяння розвитку бізнес-активності.	2

Після одержання даних оцінок визначаються середні значення по кожному із завдань (індекси задоволеності по кожному завданню). І тоді індекс загальної задоволеності (I_{33}) визначається за формулою:

$$I_{33} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i I_{3i}}{\sum_{i=1}^n k_i}, \quad (4.1.)$$

де I_{3i} – індекс задоволеності i -тим завданням, P_i – ранг i -го завдання, k_i – порядковий номер i -го завдання (тобто $k_1 = 1, k_2 = 2, \dots, k_n = n$) n – кількість завдань.

Наприклад, для наведеного випадку, індекс загальної задоволеності розраховується таким чином:

$$I_{33} = (8*4+10*3+3*5+17*3+2*4+18*2+11*2+13*5+15*4+9*4+16*2+20*1+7*3+19*1+12*5+5*4+4*4+6*4+1*5+14*2) / (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13+14+15+16+17+18+19+20) = 590 / 210 = 2,8$$

Зрозуміло, що значення індексу задоволеності коливаються в межах від 1 до 5. Змістовно значення індексу $[1; 1,5[$ означають, що адміністрація повністю не справляється із своїми завданнями, є повністю неефективною; $[1,5; 2,5[$ – скоріше не справляється із своїми завданнями, є малоефективною; $[2,5; 3,5[$ – з якимось завданнями справляється, з якимось – ні, має середню ефективність; $[3,5; 4,5[$ – скоріше справляється із своїми завданнями, є ефективною; $[4,5; 5]$ – добре справляється із всіма своїми завданнями, є високоефективною.

4.3.3. Методика оцінки внутрішньої ефективності

Методика, що пропонується, спрямована на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників. Даний підхід забезпечує встановлення зворотного зв'язку з тими, хто безпосередньо займається вирішенням повсякденних практичних завдань, отже, бачить основні проблеми, які заважають ефективній діяльності власних організацій.

Метод оцінки – експертні оцінки.

Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організації.

Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків. Дані критерії дозволяють оцінювати *різні* внутрішні аспекти діяльності організації.

Розглянемо методику оцінки на прикладі конкретної організації, – Н-ської адміністрації. Але спочатку зупинимося на питанні уніфікації вимірювальних шкал, застосовуваних в отриманні експертних оцінок, що важливо для дістання загального показника внутрішньої ефективності, – оскільки в ньому враховуються кілька показників, усі вони повинні бути приведені до єдиної шкали.

У змістовній частині інструментарію, що застосовується для проведення опитування в організації, використовуються три типи шкал: порядкова, номінальна і номінальна із сумісними альтернативами. Зміна порядкової шкали досягається простим зсувом і, при необхідності, перекалібровкаю.

Наприклад. Ми дістали, що середнє значення по шкалі від 1 до 5 (де середньою точкою є 3) дорівнює 2 і хочемо перевести отримане значення в нове за шкалою від -2 до 2 (де середньою точкою є 0). Для цього ми зсуваємо значення на величину $3-0=3$, тобто нове значення буде -1.

У випадку номінальної шкали береться значення у відсотках однієї з альтернатив (або сума відсотків декількох альтернатив), значимої в даному випадку, що розглядається далі як звичайне числове значення за шкалою від 0 до 100 (зрозуміло, що саме такий можливий проміжок коливання значення). Переведення значення у відповідність з іншою шкалою здійснюється як для порядкової шкали.

Наприклад. Ми одержали наступний розподіл відповідей на запитання «Чи вважаєте Ви, що структура Вашої організації є оптимальною?»: 60% респондентів

відповіли «так», 20% – «ні» і 20% – «важко відповісти». Ми вибираємо в якості значимої позицію «так», припускаючи, що якщо 100% респондентів вибрали цю позицію, то структура організації є, з їхнього погляду, цілком оптимальною, а якщо дану позицію відзначили 0%, – то цілком неоптимальною. Таким чином, у нашому випадку, значення показника оптимальності структури дорівнює 60 по шкалі від 0 до 100. Переведення в іншу, симетричну, шкалу здійснюється по формулі: (старе значення – 0,5 значення старої верхньої границі) / (0,5 значення старої верхньої границі / значення нової верхньої границі). Тобто при переході до шкали від -2 до 2 нове значення = $(60 - 50) / (50/2) = 0,4$.

При наявності шкали номінальної із сумісними альтернативами необхідно певним чином враховувати процентне значення всіх альтернатив (або їхню комбінацію, наприклад, суму), що розглядаються як звичайні числові значення за шкалою від 0 до N, де $N = 100 * \text{кількість значущих альтернатив}$. При цьому варто враховувати, що певний єдиний показник можна дістати тільки з порівняння протилежних позицій. Переведення значення у відповідність з іншою шкалою здійснюється як для номінальної.

Наприклад. У відповідях на запитання «Які якості повинні бути властивими керівнику в першу чергу?» 60% відзначили, що це компетентність, 40% – відповідальність, 30% – організаторські здібності. У той же час, відповіді на запитання «Якими якостями володіє Ваш керівник?» дали наступні результати: 40% відзначили компетентність, 40% відповідальність і 40% - організаторські здібності. Є видним розрив між необхідними і реальними якостями, що у випадку «ідеального» варіанта був би відсутній, тобто різниця між необхідними і реальними показниками дорівнювала б 0. У той же час максимально можливий розрив дорівнює $100 * \text{кількість значущих (розглянутих нами) альтернатив}$.

Таким чином, показник відповідності якостей керівника необхідним визначається за формулою:

(4.2.)

$$I_{OЯ} = \sum_{i=1}^m |K_{Ni} - K_{Ri}|,$$

де K_N – відсоток респондентів, що вважають що і-та якість повинна бути присутньою у керівників для забезпечення високої ефективності діяльності організації, K_R – відсоток респондентів, які відзначили, що і-та якість дійсно є присутньою у керівників, m – кількість особистісних якостей. У нашому випадку $I_{OЯ} = (60-40) + (40-40) + (40-30) = 30$ по шкалі від 0 до 300. Переведення значення в іншу шкалу здійснюється як у попередньому прикладі, тому по шкалі від -2 до 2 $I_{ЛК} = 1,6$.

Оцінку ефективності діяльності варто пов'язувати з цілями і завданнями організації, тому спочатку слід визначити те, як розуміють

співробітники організації її основне завдання (місію).

Можливий варіант запитання: “У чому Ви бачите основне завдання своєї організації?” Далі пропонується перелік альтернатив (варіантів відповіді).

Так, у Н-ській адміністрації місію своєї організації 39% респондентів бачать у наданні соціальних послуг населенню, 25% - у забезпеченні потреб населення на відповідній території, 19% - у проведенні державної політики на місцях. У категорії керівників акценти розташувалися трохи інакше: 50% вважають як основне завдання організації забезпечення потреб населення на відповідній території, 25% - надання соціальних послуг населенню, 8% - проведення державної політики на місцях.

Далі іде *загальна оцінка ефективності* діяльності організації в зв'язку з виконанням відзначеної місії, у результаті якої визначається індекс ефективності виконання місії (I_M).

Можливий варіант запитання: «Як би Ви оцінили ефективність роботи Вашої організації за шкалою від -2 до 2, де -2 - організація цілком не справляється із завданням, -1 – скоріше не справляється, 0 – важко сказати, чи справляється ні, 1 – скоріше справляється, 2 - справляється цілком?».

Співробітники Н-ської адміністрації оцінюють ефективність роботи своєї організації по виконанню вищевказаних завдань (I_M) досить високо, – $I_M = 1,20$. Але при цьому переважна більшість опитаних (81%) вважають, що ефективність роботи організації можна підвищити.

Наступна експертна оцінка, спрямована на *аналіз структури робочого часу* співробітників.

Можливі варіанти запитань: «Скільки в % у Вас займають перераховані нижче види діяльності?» і «Скільки дані види діяльності повинні займати часу для забезпечення ефективної діяльності Вашої організації?» (далі іде перелік видів діяльності).

Зіставлення отриманих відповідей на дані питання показують, що співробітники Н-ської адміністрації, в першу чергу, вважають за необхідне більше часу витратити на використання комп'ютерної техніки (34% проти 26%, що витрачається зараз), і менше часу повинно йти на ведення документації (36% проти 42%). Такі оцінки дозволяють зробити висновок, що для підвищення ефективності роботи організації в цілому, або слід поліпшити комп'ютерну базу Н-ської адміністрації (якщо комп'ютерної техніки не вистачає), або (у випадку наявності достатньої кількості комп'ютерів) підвищити рівень володіння комп'ютерною технікою серед працівників організації, тобто запропонувати їм пройти спеціальне навчання. Ці заходи дозволять значно зменшити витрати робочого часу на ведення документації, тобто роботу з паперовими носіями інформації.

Індекс оптимальності структури робочого часу ($I_{CЧ}$) визначається за формулою:

$$I_{CЧ} = \sum_{i=1}^m |t_{Ni} - t_{Ri}|, \quad (4.3.)$$

де t_{Ni} – час, який необхідно затратити на і-тий вид діяльності (у %), t_{Ri} – час, що реально витрачається на і-тий вид діяльності (у %), m – кількість видів

діяльності.

У випадку для Н-ської адміністрації Ісч дорівнює 81 за шкалою від 0 до 1000, де 0 означає, що наявна структура робочого часу цілком відповідає, а 1000 – що цілком не відповідає представленням експертів про те, якою вона повинна бути. Або $I_{св} = 1,67$ за шкалою від -2 до 2, де -2 – наявна структура цілком не відповідає необхідній, -1 – скоріше не відповідає, 0 – у чомусь відповідає, у чомусь ні, 1 – скоріше відповідає, 2 – цілком відповідає.

Наступні експертні оцінки стосуються *професійної компетенції* співробітників організації. При цьому аналіз доцільно проводити не тільки за загальним масивом оцінок, але й окремо по категоріях співробітників у залежності від видів діяльності, що є основними в їхній роботі, звертаючи увагу на ті вміння й навички, що найбільш необхідні саме для даного конкретного виду діяльності. У результаті визначається індекс володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками співробітниками організації ($I_{вз}$).

Можливі варіанти запитань: «Оцініть, наскільки Ваші колеги (Ваші керівники) володіють необхідними в їхній роботі знаннями, уміннями і навичками за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що вони зовсім не мають необхідні знання, уміння і навички, -1 – скоріше не мають, 0 – важко сказати, мають чи ні, 1 – скоріше мають, 2 – мають повною мірою» і «Оцініть наскільки Ви володієте наведеними нижче знаннями, уміннями і навичками за тією ж шкалою» (далі йде список знань, умінь і навичок).

Оцінюючи загальний рівень володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками для забезпечення ефективної роботи організації, співробітники Н-ської адміністрації дають високу оцінку як своїм колегам (індекс $I_{взс} = 1,58$), так і своїм безпосереднім керівникам ($I_{взр} = 1,60$). Таким чином, у середньому по організації індекс володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками $I_{вз} = 1,59$.

У результаті аналізу по окремих категоріях можна відзначити, що, наприклад, працівники, у роботі яких ведення документації займає 50% і більше робочого часу, визнають, що найбільш незасвоєними для них є вміння грамотно використовувати законодавчу базу і складати й оформляти ділові документи. Приведені показники свідчать про невисокий рівень компетентності певного числа представників даної групи, у зв'язку з чим їм необхідно додаткове навчання в спеціалізованому навчальному закладі.

Далі оцінюються ті *особистісні якості*, що повинні бути властиві керівникам та рядовим співробітникам для забезпечення ефективної роботи організації і проводиться порівняння ідеальних якостей з реально властивими співробітникам.

Можливі варіанти запитань: «Які якості повинні бути властиві керівникам (співробітникам) для забезпечення ефективної діяльності організації?» і «Які якості властиві Вашим керівникам (Вам особисто)?» (далі йде список якостей).

Під час аналізу відповідей респондентів у Н-ській адміністрації звернув на себе увагу той факт, що опитані не виділяють компетентність як одне з основних своїх

особистісних якостей (тільки 32% співробітників і 31% керівників віднесли компетентність до своїх основних якостей). Це підтверджує попередні висновки стосовно того, що в роботі багатьох співробітників організації існують реальні проблеми з володінням необхідними для виконання своєї роботи вміннями і навичками. Порівняння особистісних якостей рядових співробітників і керівників показує, що представники обох категорій виділяють у собі такі якості як відповідальність (по 69% в обох категоріях), і порядність (48% і 46%, відповідно), але співробітники, більше вміють слухати інших (34% проти 8% у керівників). Невміння керівників слухати інших безумовно може негативно впливати на загальний психологічний клімат у колективі. У той же час співробітники менше вміють мислити системно й аналітично (тільки 16% співробітників виділяють у собі таку якість проти 46% у керівників), менше мають організаторських здібностей (22% проти 54%).

Індекс наявності необхідних особистісних якостей для забезпечення високої ефективності діяльності організації (**І_{оЯ}**) визначається подібно **І_{СВ}** за формулою, що вже наводилась:

$$I_{OЯ} = \sum_{i=1}^m |K_{Ni} - K_{Ri}|, \quad (4.4.)$$

де K_N – відсоток респондентів, які вважають, що *i*-та якість повинна бути присутня у керівників чи співробітників для забезпечення високої ефективності діяльності організації, K_R – відсоток респондентів, що відзначили, що *i*-та якість дійсно є присутньою у керівників чи співробітників організації, m – кількість особистісних якостей [28].

У Н-ській адміністрації для керівників $I_{ЛКР} = 91$, а для співробітників $I_{ЛКС} = 163$ за шкалою від 0 до 2100, де 0 означає повну відповідність наявних і необхідних особистісних якостей, 2100 – повну відсутність такої. Або за шкалою від -2 до 2 (де -2 – повна відсутність відповідності, -1 – скоріше не відповідність, 1 – скоріше відповідність, 2 – повна відповідність необхідних і наявних особистісних якостей) $I_{ЛКР} = 1,83$ і $I_{ЛКС} = 1,68$, а в середньому по організації даний індекс **І_{ЛК} = 1,75**.

То, наскільки співробітник *задоволений своєю роботою* також є одним з факторів, що впливають на ефективність його роботи. І про це дозволяють судити наступні експертні оцінки, для одержання яких доцільно використовувати не тільки прямі, але і непрямі запитання. У результаті визначається індекс задоволеності (**І_З**) і, при необхідності, неявний індекс задоволеності (**І_{ЗН}**).

Можливі варіанти запитань: «Оцініть, наскільки Ви задоволені характером своєї роботи за шкалою від -2 до 2, де -2 означає повну незадоволеність, -1 – скоріше незадоволеність, 0 – у чомусь задоволеність, у чомусь ні, 1 – скоріше задоволеність, 2 – повну задоволеність» (пряме запитання) і «Погодилися б Ви перейти на іншу роботу,

аналогічну за посадою і зарплатою, але іншу за характером?» (непряме запитання).

Більшість співробітників Н-ської адміністрації радше задоволені, ніж ні характером своєї роботи: індекс задоволеності $I_3 = 1,10$ за шкалою від -2 до 2. Причому, керівники організації відчують себе на робочому місці краще ($I_{3p} = 1,32$ проти $I_{3c} = 0,90$ у рядових співробітників). Але стурбованість викликає той факт, що 62% респондентів не впевнені в тім, що якби їм запропонували перейти на іншу роботу, аналогічну за посадою і заробітною платою, але іншу за характером, вони б відмовилися від такої пропозиції, причому 20% опитаних скоріше (13%) чи безсумнівно (7%) погодилися б з такою пропозицією. Ці дані свідчать, що в дійсності багатьох працівників не зовсім задовольняє характер їхньої роботи, і що їхні знання, уміння і навички були б корисні при виконанні іншої роботи. Визначивши цих співробітників і проаналізував реальні причини невдоволення, а також наявні уміння і звички конкретного співробітника, можна запропонувати керівництву організації перевести його на ту посаду, де співробітник зміг би працювати краще.

Наприклад, візьмемо рядового співробітника Д, який працює в загальному відділі адміністрації. Цей співробітник відзначив, що він безумовно погодився б перейти на іншу за характером роботу, тобто характер його нинішньої роботи, а саме переважно (90% робочого часу) ведення документації його не задовольняє. У той же час виявилось, що він, добре володіє уміннями і навичками, необхідними для збору й аналізу інформації і для роботи з комп'ютерною технікою. Тому було б доцільним перевести його на іншу роботу, пов'язану з виконанням саме цих видів службової діяльності.

З огляду на приведені дані можна визначити і неявний індекс задоволеності (I_{3H}), що дорівнює 1,20 за шкалою від -2 до 2. Але оскільки I_{3H} менше I_3 , то надалі варто враховувати останній (у протилежному випадку варто було б знайти середнє від I_3 і I_{3H}).

Наступна група експертних оцінок стосується *структури організації*, для розгляду якої використовуються такі показники: наявність підрозділів, що дублюють функції інших; наявність підрозділів, котрі були створені для виконання певних тимчасових завдань і потреба в яких уже зникла; необхідність укрупнення, об'єднання підрозділів; необхідність створення нових підрозділів; необхідність збільшення кількості співробітників; необхідність зменшення кількості співробітників У результаті цих оцінок визначається індекс збалансованості структури організації (I_6).

Можливі варіанти запитань: «Чи потребує структура Вашої організації зміни або удосконалення?», «Чи є у Вашій організації «зайві» підрозділи, тобто ті, котрі дублюють функції інших підрозділів, або ті, котрі були створені для виконання певних тимчасових завдань і потреба в існуванні яких уже зникла?» і «Чи вважаєте Ви за необхідне: укрупнення, об'єднання деяких підрозділів, створення нових підрозділів, збільшення або зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах?» При цьому у випадку позитивної відповіді пропонується вказати який саме підрозділ респондент має на увазі.

У Н-ській адміністрації 59% респондентів відзначили, що структура їхньої організації потребує деякого удосконалення, що свідчить про наявність певних структурних проблем. У той же час, на думку більшості респондентів, у їхній організації не існує «зайвих» підрозділів. Не вважають співробітники організації необхідним і укрупнення, об'єднання підрозділів або створення нових, а також збільшення чи зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах. Проте, не можна не відзначити

думку 24% керівників (і це досить вагома думка), які вважають, що підрозділи, що дублюють функції інших, у їхній організації наявні.

Індекс збалансованості структури організації (I_B) визначається як середнє по шести відзначених оцінках. При цьому для перших двох оцінок (відносно «зайвих» підрозділів) доцільно враховувати разом дві позиції, – «так» і «важко відповісти», а для інших чотирьох – тільки позицію «так». У розглянутій організації $I_B = 19,7$ за шкалою від 0 до 100 або $I_B = 1,21$ за шкалою від -2 до 2.

Наступні оцінки стосуються визначення *«гнучкості» структури*. Даний показник доцільніше розглядати окремо від інших структурних показників, оскільки він у деякому сенсі визначає здатність організації швидко реагувати не тільки на внутрішні потреби організації, але і на зовнішні зміни. За результатами експертних оцінок визначається індекс гнучкості структури (I_G).

Можливий варіант запитання: «Чи є структура Вашої організації гнучкою?»

В оцінці «гнучкості» структури своєї організації респонденти в Н-ській адміністрації не прийшли до єдиної думки, – 33% вважають, що вона є гнучкою, 22% – що не є і 45% завагалися дати свою оцінку. Тому зробити якісь зважені аналітичні висновки в даному випадку не представляється можливим. Проте, індекс гнучкості структури (I_G) визначити можна. Причому в даному випадку через велику кількість тих, що завагалися дати свою оцінку, що може пояснюватися нерозумінням суті поняття «гнучкість», доцільно брати до уваги тільки позицію «так», хоча точніше було б розглядати спільно позиції «ні» і «важко відповісти». Таким чином, одержуємо, що $I_G = 0,68$ за шкалою від -2 до 2.

Останні експертні оцінки пов'язані з *внутрішньоорганізаційними потоками*, які характеризуються: «якістю» керуючих потоків; швидкістю проходження внутрішньої документації і швидкістю проходження інформації між підрозділами. Для їхнього аналізу необхідно «спуститися» на рівень нижче, тобто на рівень окремого підрозділу. За результатами оцінок одержуємо індекси «якості» керуючих ($I_{кп}$) і інформаційних ($I_{ін}$) потоків.

Можливі варіанти запитань: «Від кого усередині організації Ви одержуєте вказівки і розпорядження?» і «Оцініть, наскільки Вас задовольняє швидкість проходження внутрішньої документації й інформації між підрозділами, за шкалою від -2 до 2, де -2 – абсолютно не задовольняє, -1 – радше не задовольняє, 0 – коли як, 1 – радше задовольняє, 2 – цілком задовольняє».

У Н-ській адміністрації як приклад розглянемо один підрозділ, - відділ соціального захисту населення. Аналіз всіх інших підрозділів проводиться аналогічно. Відповіді працівників даного відділу щодо того, від кого усередині організації вони одержують вказівки і розпорядження, викликають занепокоєність, - лише 17% одержують їх від свого безпосереднього керівника. У більшості (70%) працівники зазначеного відділу одержують вказівки і розпорядження від декількох осіб (безпосереднього і прямих керівників), а 13% - від осіб, яким вони взагалі не підпорядковуються. Це говорить про необхідність

звернути саму серйозну увагу на керуючі потоки з метою їхнього коректування.

Визначення індексу «якості» керуючих потоків ($I_{КП}$) залежить, в принципі, від прихильності до однієї з двох позицій: перша передбачає, що вказівки та розпорядження повинні надходити тільки від безпосереднього начальника і тільки у винятковому випадку – від прямих (т.зв. «армійська модель»); друга, – що вказівки та розпорядження можуть надходити однаково як від безпосереднього, так і від прямих начальників. У першому випадку $I_{КП}$ визначається по відсотку експертів, що вибрали варіант відповіді «одержую тільки від безпосереднього начальника», у другому – спільно по відсотку експертів, що вибрали цей варіант відповіді або варіант «одержую від безпосереднього і прямих начальників».

Виходячи, наприклад, із прихильності першій позиції, дістанемо, що в середньому по відділу соціального захисту населення $I_{КП} = -0,32$ за шкалою від -2 до 2. Подібним чином визначаються $I_{КП}$ і по інших підрозділах. Слід зазначити, що значущих відмінностей по різних підрозділах розглянутої організації не спостерігається й у середньому по організації $I_{КП} = -0,35$. Звичайно, можна було б відразу визначити середній $I_{КП}$ по всій організації, але в цьому випадку можливо упустити специфіку відносин «начальник-підлеглий» в окремих підрозділах, що іноді буває важливим.

Для оцінки внутрішньоорганізаційних інформаційних потоків пропонуються два критерії, розглянуті потім спільно, – швидкість проходження внутрішньої документації та інформації між підрозділами.

Співробітники відділу соціального захисту населення не зовсім задоволені як швидкістю проходження внутрішньої документації, так і швидкістю проходження інформації між підрозділами, – у першому випадку цілком задоволені 39%, а в другому – 42%. У подібному випадку варто визначити, з якими саме підрозділами усередині організації контактують ті експерти, що незадоволені зазначеною ситуацією, для чого можна скористатися звичайним фільтром даних. Аналіз показує, що співробітники, що зовсім чи частково незадоволені швидкістю проходження внутрішньої інформації переважно контактують з відділом праці і зайнятості, загальним і фінансовим відділами, а ті, що зовсім чи частково незадоволено швидкістю проходження інформації між підрозділами, – з відділом праці і зайнятості. Такі результати говорять про необхідність удосконалення інформаційних потоків між відділом соціального захисту і зазначеними підрозділами і особливо це стосується взаємин з відділом праці і зайнятості.

Індекси задоволеністю швидкістю проходження внутрішньої документації ($I_{ШВД}$) і швидкістю проходження інформації між підрозділами ($I_{ШП}$), що визначаються по позиції «так, цілком» у відповідях експертів, дорівнюють для відділу соціального захисту населення відповідно -0,44 і -0,32 по шкалі від -2 до 2, а загальний індекс оцінки внутрішніх інформаційних потоків $I_I = -0,38$. У цілому ж по організації $I_{ШВД} = -0,38$, $I_{ШП} = -0,30$, а $I_I = -0,34$.

Після визначення всіх вищевказаних індексів можна визначити

загальний індекс внутрішньої ефективності (ІВЕ) організації як середнє від всіх індексів, а також виробити рекомендації з підвищення внутрішньоорганізаційної ефективності.

Загальний індекс внутрішньої ефективності для Н-ської адміністрації складає **0,95** за шкалою від -2 до 2, де -2 означає низьку, а 2 – високу ефективність. Отримані експертні оцінки і їхній аналіз дозволяє запропонувати наступні рекомендації з підвищення внутріорганізаційної ефективності даної організації:

- підвищити в організації рівень використання комп'ютерної техніки;
- запропонувати деяким співробітникам пройти додаткове навчання (на курсах підвищення кваліфікації, тематичних семінарах і т.п.) з метою поліпшення конкретних знань, умінь і навичок, що необхідні в їхній практичній діяльності;
- запропонувати за можливості деяким співробітникам аналогічну за посадою, але іншу за характером роботу;
- переглянути розподіл функцій між підрозділами з метою запобігання їхнього дублювання;
- удосконалити структуру підпорядкованості в організації;
- поліпшити оборот внутрішньої документації і проходження інформації між окремими підрозділами [28].

Підвищення ефективності діяльності адміністрацій, може мати короткочасний, непостійний характер і змінюватися її зниженням. Констатувати ж стійку тенденцію підвищення ефективності можна лише за випадку докорінної зміни самої адміністрації, перетворення її на *високоєфективну організацію*.

4.3.4. Високоєфективні публічні адміністрації

Значне поширення останніми роками, стосовно до публічного сектора одержав термін *високоєфективні організації*. *Високоєфективні організації* –

це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншої кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно, зі дня на день, із тижня на тиждень, щорічно.

Наведене визначення вимагає декількох пояснень. По-перше, воно має відносний часовий характер, тобто для констатації перетворення організації на високоефективну потрібен певний проміжок часу, на протязі якого постійно (безперервно чи дискретно) оцінюється ефективність діяльності організації.

По-друге, усі процеси, що відбуваються у високоефективних організаціях і, насамперед, процеси перетворення та змін, зосереджено навколо людей, сфокусовано на них, причому це стосується як людей усередині організації (співробітників), так і поза нею (зовнішні реципієнти, в першу чергу клієнти). Звичайно, здійснення цих процесів неможливе без відповідних технологій і методів, але в даному випадку вони вторинні стосовно людей, будучи лише допоміжними інструментами.

По-третє, поняття «високоефективна організація», у принципі, не обов'язково повинне збігатися з поняттям *організаційна одиниця*, – воно може бути як вужче, тобто стосуватися окремих груп співробітників усередині організаційної одиниці, що працюють разом над вирішенням загального завдання, так і ширше, тобто поєднувати кілька організаційних одиниць (чи підрозділів різних організацій), що виконують загальне завдання. Однак на практиці такі ситуації зустрічаються досить рідко, в основному все ж таки межі цих понять збігаються.

По-четверте, поняття «необхідні товари і послуги» співвідноситься з виконанням місії, яка полягає в одержанні *дійсно значущих* з погляду клієнтів результатів.

По-п'яте, високоефективні організації здатні досягати необхідних результатів і *не знижувати якості роботи* за зменшення кількості ресурсів, звичайно, до певного, «критичного» рівня.

Нарешті, високоефективні організації *динамічні*, у них постійно відбуваються зміни, адекватні зовнішньому середовищу, що змінюється. Відповідно, і співробітники цих організацій постійно удосконалюються, підвищують свій професійний рівень.

Високоефективні організації:

- формують свою структуру, виходячи з цілей і завдань своєї діяльності;
- реструктурують свою діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів;
- постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем;
- є гнучкими, швидко пристосовуються до нових умов;
- конкурентоспроможні;
- мотивують і надихають співробітників на ефективну роботу [28].

Високоефективні організації формують структуру, виходячи з цілей і завдань діяльності. Вони на відміну від традиційних спочатку визначають основні цілі й завдання діяльності, і лише потім формують свою структуру. При цьому, по-перше, цілі і завдання співвідносяться з потребами клієнтів (та інших реципієнтів); по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи.

Високоефективні організації реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів. Для публічних адміністрацій висока ефективність, насамперед, означає задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності, радше, не навколо правил і інструкцій, а навколо даних потреб, намагаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, що надаються, та урізноманітнюючи їх.

Високоефективні організації постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем. Маючи розвинуті комунікативні канали із зовнішнім середовищем, вони одержують потрійний результат:

- по-перше, отримують необхідну і повну інформацію про потреби клієнтів;
- по-друге, оперативно довідуються про зміни, які відбуваються в зовнішньому середовищі, що дозволяє адекватно і швидко на них реагувати;
- по-третє, клієнти не відчують відчуженості з боку організацій, сприймають їх як партнерів.

Високоєфективні організації є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов. Оскільки високоєфективні організації формують свою структуру залежно від завдань, що стоять перед ними, які, у свою чергу, визначаються потребами клієнтів та інших реципієнтів (зовнішнього середовища), вони здатні швидко адаптуватися до змін, що відбуваються в навколишньому середовищі. Тобто зміни в навколишньому середовищі (у даному випадку, зміна потреб зовнішніх реципієнтів) ведуть до коригування завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до змінених завдань трансформується і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі існуючі підрозділи, що існують, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо).

Високоєфективні організації конкурентоспроможні. Чітке розуміння загальних цілей і завдань організації та своїх власних кожним співробітником, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал, партнерські стосунки між співробітниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни забезпечують конкурентоспроможність не лише щодо інших організацій публічного сектора, але й щодо приватних організацій (у тих сферах, де така конкуренція можлива).

Високоєфективні організації мотивують і надихають співробітників на ефективну роботу. Співробітники – «життєве ядро» високоєфективної організації. Результат діяльності організації залежить від якості роботи кожного з її співробітників. Тому, у високоєфективних організаціях створюються такі умови, щоб кожен співробітник міг максимально повно використовувати свої знання, вміння, навички, творчий потенціал, а також

постійно поліпшувати їх. Крім того, у співробітниках заохочується прагнення до вироблення нових підходів до вирішення завдань, що стоять перед ними й організацією.

Для кращого розуміння суті високоефективних організацій розглянемо, крім зазначених характеристик, також і порівняльні відмінності високоефективних організацій проти традиційних за декількома параметрами (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Порівняльні характеристики високоефективних і традиційних організацій

<i>Параметри</i>	<i>Традиційні організації</i>	<i>Високоефективні організації</i>
Співробітники	Мають вузьку спеціалізацію Індивідуалісти	Мають широку спеціалізацію Колективісти
Система прийняття рішень	Централізована Закрита	Децентралізована (у межах компетенції) Відкрита
Управління трудовими ресурсами	Стандартизований добір співробітників Звичайне навчання Оплата залежно від обсягу виконаної роботи Індивідуальна робота	Добір на підставі неформалізованої співбесіди Постійне навчання Оплата залежно від якості виконаної роботи Командна робота
Структура	Негнучка Жорсткоієрархічна Організована навколо функцій	Гнучка М'якоієрархічна Організована навколо завдань
Організаційні цінності і культура	Заохочується беззаперечна покора розпорядженням керівництва, прихильність до традицій	Заохочується ініціатива, новаторство, співробітництво

Високоефективні організації мають низку переваг порівняно з традиційними, особливо цінних в умовах трансформаційних процесів, що характеризуються високою динамічністю і мінливістю. Особливості, що відрізняють високоефективні організації від традиційних, пов'язані з трьома основними типами змін, що повинні статися з організацією, а саме зі змінами у ставленні:

- співробітників до своєї роботи;
- організації до її клієнтів;
- організації до зовнішнього середовища.

Зміна ставлення співробітників до своєї роботи. Винахід конвеєра і розвиток масового, серійного виробництва на початку ХХ ст. викликали революцію у виробництві, дозволивши досягнути небувалої доти продуктивності. Оскільки успішні ідеї «заразні», методи організації масового виробництва й організаційна культура, що їх підтримує, були згодом адаптовані в інших сферах. Не уник цієї долі й публічний сектор.

Якщо проаналізувати організацію робочого процесу в традиційних організаціях, то легко можна побачити аналогію з конвеєром: загальне завдання (вирішення якого аналогічне «кінцевому продукту») зазвичай розбивається на декілька більш простих і менш масштабних підзавдань («деталей кінцевого продукту»), за кожним з яких закріплюються відповідальні («збирачі на конвеєрі»); кожний відповідальний за те чи інше підзавдання, будучи вузькоспеціалізованим, знає досконало тільки свою маленьку ділянку роботи.

Протягом багатьох років такий підхід «спрацьовував» дуже успішно як у приватному, так і в публічному секторі. Але вісімдесяті та, особливо, динамічні дев'яності роки внесли свої корективи (що, у першу чергу, торкнулося приватного сектора). Коли гостро постало питання про пошук нових шляхів підвищення ефективності діяльності, що вилилося в активне використання інновацій, креативних підходів, «конвеєрний» підхід до організації робочого процесу перестав влаштовувати. Дійсно, як можна очікувати інновацій від співробітника, що, будучи зосереджений на невеликій рутинній ділянці роботи, не може бачити «загальної картини», та, навіть більш того, не бажає її бачити?!

Нескладним діям, які вимагаються від виконавця при розподілі загального завдання на декілька елементарних, навчитися легко. Легко в цьому разі й контролювати роботу виконавця. Але за цього випадку

неможливо сподіватися на творчий підхід, без якого як окремий співробітник, так і організація в цілому не зможуть цілком реалізувати свій потенціал. Тому перехід до високоефективних організацій вимагає зміни у ставленні працівників до своєї роботи таким чином, щоб вони розуміли загальні цілі й завдання організації, чітко бачили зв'язок своєї діяльності з ними, сприймали свою роботу як частину «загальної справи».

Зміна ставлення організації до її клієнтів. Досить часто можна чути, як співробітники організації говорять про себе «ми», а про клієнтів та інших зовнішніх реципієнтів «вони», підкреслюючи тим самим межу, що існує між ними, сприймаючи клієнтів як «гравців іншої команди» (часто недружньої).

У високоефективних організаціях ця дихотомія «ми – вони» долається, оскільки вона не дозволяє організації повною мірою враховувати потреби клієнтів, що, у свою чергу, не дозволяє досягти високої ефективності.

Зміна ставлення організації до зовнішнього середовища. Традиційні організації звичайно споруджують захисні бар'єри між собою і «повним небезпеки» зовнішнім середовищем, створюючи свого роду демаркаційну лінію. Перехід до високоефективних організацій і тут вимагає змін. Характерною рисою високоефективної організації є те, що вона розглядає зовнішнє середовище, насамперед, з погляду можливості знайти там додаткові ресурси чи потенційних союзників для досягнення своїх цілей. А постійний моніторинг зовнішнього середовища дозволяє вчасно реагувати на зміни, що відбуваються в ньому, як позитивні, так і негативні.

Для перетворення традиційної організації на високоефективну, насамперед, потрібно:

1. *Постійне і послідовне керівництво, що фокусується на високій ефективності.* Безсумнівно, неможливо здійснювати перетворення організації без підтримки й участі в даному процесі її керівництва. Саме керівництво, як таке, що має найбільшу компетенцію й найбільшою мірою володіє інформацією, повинне виступити ініціатором і організатором змін в організації, забезпечувати їхню послідовність і безперервність, спрямовувати

діяльність організації в цілому та кожного підрозділу і співробітника у бік постійного підвищення ефективності.

2. *Розробка і впровадження адекватної системи вимірювання ефективності.* Цей крок вимагає з боку керівництва певної сміливості, оскільки діяльність організації в цьому випадку стає більш «прозорою» для реципієнтів. А відомо, що будь-яка діяльність складається не завжди з одних тільки успіхів і досягнень (що абсолютно природно), але і з помилок і невдач, які тепер не сховаєш від «сторонніх очей» (як це намагається робити більшість керівників).

3. *Готовність змінити організацію в цілому,* тобто не обмежитися якими-небудь локальними, а здійснити широкомасштабні зміни.

4. *Спрямування частини ресурсів на створення та підтримку системи постійного навчання співробітників.* Як відзначалося вище, одними з основних характеристик високоефективної організації є широка спеціалізація її співробітників і здатність швидко пристосовуватися до нових умов, що вимагає постійного підвищення кваліфікації співробітників, їхнього навчання (за необхідності) новим умінням і навичкам. А для цього, в свою чергу, необхідна ресурсна підтримка *дійсної* системи навчання співробітників, що будується не на формальній основі, а максимально враховує потреби як окремих співробітників, так і організації в цілому.

За дотримання зазначених умов можна певним чином бути впевненим в успішності процесу перетворення публічної адміністрації на високоефективну організацію.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративна реформа в Україні: чи перейдено рубікон? [Електронний ресурс] // Research Update. - 2000 р. - № 171. - 1 травня. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1467>
2. Антонюк О. Адміністративний менеджмент: теоретико-методологічні засади [Текст] / О. Антонюк. - // Персонал. – 2007. - №1. – С. 58-64.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 2-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г.В. Атаманчук: Учеб. пособие. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
5. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977.– 382 с.
6. Бандурка А. М. Основы психологии управления: учебник / А. М. Бандурка, С. П. Бочаров, Е. В. Землянская. – Х. : Ун-т. внутр. дел., 1999. – 528 с.
7. Белов В. Г. Управление и общественные отношения / В. Г. Белов. – М. : Мысль, 1985. – 172 с.
8. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07_btodei.pdf
9. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров] – изд. 3-е. – Т. 18. – Никко – Отолиты, 1974. – М. : «Советская Энциклопедия», 1972. – 632 с. с илл.
10. Валевський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? [Електронний ресурс] / О. Валевський // Контекст. – 2002. – 1(13). - січень. –

Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1854&mode=thread&order=0&thold=0>

11. Вачугов Д. Д. Менеджер и стиль руководства / Д. Д. Вачугов, В. Р. Венегин // Социал.- полит. журн. – 1993. – №7. – С. 99.
12. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. / М. Вебер ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.
13. Вебер М. Политика как призвание и профессия/ М. Вебер Избранные произведения. – М., 1990.
14. Веснин В. Р. Менеджмент : учебник / В. Р. Веснин. – М. : Проспект, 2004. – 504 с.
15. Визначення та задоволення потреб державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні (на прикладі Харківської області) : [монографія] / [О. Ф. Мельников, Б. Г. Савченко, О. А. Котуков та ін.] ; за заг. ред. проф. О. Ф. Мельникова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 228 с.
16. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / В. Вильсон. – М., 1995.
17. Гладун С. Проблеми адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Наукова доповідь. Тернопільська академія народного господарства / С. Гладун. – Тернопіль, 2001. – Режим доступу: http://galsite.at.ua/file/tn/admin_reforma.pdf
18. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні / Н. Т. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf
19. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : «Статут», 2000. – 912 с.
20. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. Гудима – К., 2008. – 18 с.

21.Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 78–84.

22.Дегтярев А. А. Основы политической теории: Учеб. пособие А. А. Дегтярев // Ин-т "Открытое о-во". – М.: Высш. шк., 1998. – 239 с.

23.Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / [ред.: В. С. Загорський; А. В. Ліпенцев ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 561 с.

24.Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, А. Ю. Гордієнко ; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

25.Державне управління : Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

26.Державне управління і менеджмент : [навч. посібник у таблицях і схемах] / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцовой. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

27.Державне управління: Слов.-довід. / [За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

28.Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003.

29.Доопрацьований проект Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні // Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування, Дирекція демократичних інститутів Рада Європи, Страсбург, 24 травня 2007 р. – [Електронний ресурс] : Проект. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=202288>

30.Європейська Хартія про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

31.Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева ; Кол. авт. : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Л. М. Гогіна, І .В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниш, Л. Г. Штика. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

32.Жевар П. Основные вопросы публичной службы / П. Жевар ; пер. с фр. Ю. Брагиной. – Лиль : Изд-во РИУ, 2004. – 164 с.

33.Зинченко Г. П. Институционализация публичного администрирования в России / Г. П. Зинченко // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки Северо-Кавказской академии государственной службы. – Ростов-на-Дону. : Изд-во СКАГС. – 2010. – № 1 – С.37- 45.

34. Ібрагімова І. Прозорість влади: Основні аспекти, принципи та шляхи забезпечення прозорості та доступу до урядової інформації: Світовий досвід та законодавство України (презентаційні схеми) / І. Ібрагімова. – К. : Програма Розвитку ООН в Україні, 2002. – 30 с.

35.Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

36.Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби в Україні [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт Державної податкової адміністрації в Харківській області. – Режим доступу : <http://www.dpa.kharkov.ua/page3.php>

37.Кодекс честі працівника органу державної податкової служби України [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт державної податкової адміністрації України. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>

38.Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.

39.Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М. : Изд-во Московского университета,

1986. – 246 с.

40. Колпаков В. К. Адміністративна реформа: концептуальні засади [Електронний ресурс] / В. К. Колпаков. – Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknivs/2010_1/kolpakov.htm

41. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Фоліо, 1998. – 48 с.

42. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 416-р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1072.3840.0>

43. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] : Проект. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/konzep_reform_publ_admin_2005.doc

44. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

45. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: теоретико-методологічні засади / О. Б. Коротич. – Державне будівництво [Електронне видання]. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>

46. Коротич О. Б. Формування понятійного апарату державного управління регіональним розвитком країни / О. Б. Коротич. – Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 3 (26). – С. 136-143.

47. Куйбіда М. Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України / М. Куйбіда, О. Парфенюк // Вісник державної служби України . – 2008. – № 3. – С. 34-39.

48. Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения [Электронный ресурс] / Г. Л. Купряшин // Электронный журнал «Государственное управление. Электронный вестник». – №1. – 2003. –

Режим доступа : <http://www.spa.msu.ru>.

49.Либин А. В. Элементы теории стиля человека / А. В. Либин // Психология сегодня : материалы I всеросс. начн.-практ. конф. – М. : Изд-во РГППУ, 1996. – С. 32-33.

50.Луговой В. І. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Луговой, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej1/index.html>

51.Луговой В. І. Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій / В. І. Луговой // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 11-20.

52.Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України : від місцевої демократії до демократичної держави: [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.

53.Меликова-Толстая С. Античные теории художественной речи / С. Меликова-Толстая. – М. : Наука, 1980. – 368 с.

54.Мельниченко В. Прозорість чи відкритість? Спроби вирішувати суперечності між народом і владою передусім і лише на виборах аж ніяк не сприятимуть розвитку повноцінного державного управління / В. Мельниченко // Віче. – 2004. – Т. 3. – С. 31–35.

55.Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: [монографія] / Н.М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2010. – 204 с.

56.Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Г.І.Мостового, О.Ф.Мельникова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2005. – 152 с.

57.Модернізація державного сектору [Електронний ресурс] : Тематичні огляди політики (Policy Brief). – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=99>

58.Мурашко М. І. Менеджмент персоналу : [навч.-практ. посіб.] / М. І.

Мурашко. – К. : Знання, 2002. – 311 с.

59.Набока Л. В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : автореф. дис. ...канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л. В. Набока. – Х., 2008. – 20 с.

60.Набока Л. В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : дис. ...к. держ. упр. : 25.00.01 / Л. В. Набока. – Харків, 2008. – 252 с.

61.Нельсон Б. Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы / Б. Дж. Нельсон // Политическая наука. Новые направления. – М., 1999.

62.Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : [б.в.], 1995. – 206 с.

63.Нижник Н. Р. Государственно управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : НАНУ ин-т гос-ва и права, 1995. – 207 с.

64.Нові управлінські цінності : за матеріалами 7-го Глобального форуму з питань переосмислення управління. Розбудова довіри до Уряду. 26-29 червня 2007, Відень, Австрія // Бюрократ. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – № 8-9 (43-44). – С. 7-8.

65.Основи менеджменту : навч. посіб. / за ред. В. С. Верлоки, І. Д. Михайлова. – Х. : Основа, 1996. – 352 с.

66.Осовська Г. В. Менеджмент організацій : [навч. посіб.] / Г. В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Командор, 2005. – 860 с.

67.Парсонс Вейн. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ.]. – К. : Вид. Дім Києво-Могилянської академії, 2006. – 549 с.

68.Питання Державного департаменту ветеринарної медицини: Постанова [Кабінету Міністрів України](#) від 30.08.2007 № 1075 // Офіційний вісник України. – 2007 р. – № 66. – С. 42. – Ст. 2547.

69. Питання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 січня 1999 року, №5/99. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=5%2F99>

70. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України. Постанова від 17 червня 2009 р. № 599. – Офіційний вісник України від 26.06.2009 – № 45. – 2009 р. – С. 34. – Ст. 1511.

71. Питання організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах. Постанова КМУ від 26 травня 2010 р. № 362. – Офіційний вісник України від 04.06.2010 – 2010. – № 39. – С. 180. – Ст. 1302.

72. Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президент України від 21 липня 2001 № 538/2001 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538%2F2001>

73. Питерс Б. Г. Социальная политика и управление: вчера и сегодня. Политическая наука. Новые направления / Питерс Б. Г., Райт В. – М., 1999.

74. Портал української мови і культури : словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slovnyk.net/?swrd=%EF%F3%E1%EB%B3%F7%ED%E8%E9>

75. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2(36). – [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/11/pdfYf,jrf>

76. Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу : [http:// www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)

77.Про внесення змін до Закону України "Про ветеринарну медицину": Закон України від 18.09.2008 № 538-VI. – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2009 р. – № 6. – С. 184. – Ст. 22.

78.Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1031. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1031-2004-%EF>

79.Про внесення змін до складу Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] :Указ Президента України від 18 грудня 1999 № 1587/99 . – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1587%2F99>

80.Про Державний бюджет України на 2000 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 17.02.2000 № 1458-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1458-14>

81.Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Указ Президента України від 24 червня 2010 № 723/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=723%2F2010>

82.Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 7 липня 1997 року № 620/97. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=620%2F97>

83.Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Указ Президента України від 7 липня 1997 року N 620/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=620%2F97>

84.Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16 грудня 1993 № 3723-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>

85.Про Загальне положення про міністерство, інший центральний

орган державної виконавчої влади України. Указ президента України // Урядовий кур'єр від 28 березня – 1996. – С. 3.

86. Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=953-2001-%EF>

87. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. № 1456-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284%2F98>

88. Про затвердження Положення про головні управління ветеринарної медицини в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: Наказ [Державного комітету ветеринарної медицини](#) України від 04.02.2008 № 8.- Зареєстровано: Мін'юст України від 21.02.2008 № 139/14830 // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 15. – С. 66. – Ст. 399.

89. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1150-98-%EF>

90. Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від від 16 лютого 1998 р. № 175. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=175-98-%EF>

91. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Постанова від 12 серпня 2009 р. № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – С. 92. – Ст. 2164.

92. Про затвердження Положення про систему підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1997 № 167. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=167-97-%EF>

93. Про затвердження Положень про управління ветеринарної медицини в містах обласного значення та районах: Наказ Державного комітету ветеринарної медицини України від 10 липня 2008 № 130.- Зареєстровано: Мін'юст України від 01.08.2008 № 717/15408 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 60. – стор. 41. – Ст. 2043.

94. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України Постанова від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України від 03.08.2007 – 2007 р. – № 54. – С. 21. – Ст. 2180.

95. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 липня 1998 № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>

96. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>

97. Про заходи щодо поглиблення співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_45/pg_iwnxm.htm

98. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. N 437-р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=437-2001-%F0>

99. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України. [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 березня 1999 № 250/99. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=250%2F99>

100. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16>

101. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 07 жовтня 2010 № 2591-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>

102. Про Комплексну програму підготовки державних службовців [Електронний ресурс]. Указ Президента України від 09 листопада 2000 № 1212/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1212%2F2000>

103. Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президент України від 25 травня 2001 № 341/2001 Режим доступу : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>

104. Про Координаційну раду з питань державної служби [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 березня 2000 р. № 473/2000 <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=473%2F2000>

105. Про Міністра Кабінету Міністрів України. Указ Президента України від 03 червня 2003 № 464/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=464%2F2003>

106. Про Міністра Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 03 червня 2003 р. № 464/2003. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=464%2F2003>

107. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

108. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 06 квітня 1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

109. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 34. – Ст. 505.

110. Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р. № 51-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>

111. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи. Указ Президента України від 20 листопада 1998 року, №1284/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284%2F98>

112. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 2365-III. – Ст. 118.

113. Про Положення про Головне управління державної служби України. Указ Президента України від 02 жовтня 1999 № 1272/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?reg=1272%2F99>

114. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 02 жовтня 1997 № 1089/97. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1089%2F97>

115. Про Положення про Міністерство економіки України. [Електронний ресурс]. Розпорядження Президента України від 16 травня 1992 № 89/92-рп. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=89%2F92-%F0%EF>

116. Про положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 6 жовтня 1998 року, №1114/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1114%2F98>

117. Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10 вересня 1998 року, №1000/98. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F98>

118. Про порядок вирішення питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад перших заступників і заступників голів місцевих державних адміністрацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 1998 р. № 300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=300-98-%EF>

119. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] : Закон України від 15 липня 1997 № 452/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=452%2F97-%E2%F0>

120. Про систему центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 грудня 1999 № 1572/9999. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1572/99>

121. Про склад Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 грудня 1999 № 1574/99. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=1574%2F99>

122. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 07 червня 2001 № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>

123. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=93-15>

124. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14 квітня 2000 року, № 599/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?>

nreg=599%2F2000

125. Про структуру місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 № 328 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=328-2005-%EF>

126. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 № 158-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>

127. Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс]. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2010 р. № 2113-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>

128. Про удосконалення прийому, підготовки слухачів та використання випускників Української Академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 1998 р. № 299. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=299-98-%EF>

129. Про функціональні повноваження Міністра та його заступників [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства палива та енергетики від 17 травня 2004 № 256 – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_44/pg_imndwo.htm

130. Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2000 № 83 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=83-2000-%EF>

131. Прозора Україна. Методика впровадження завдань // [під ред. Олени Газізової та Пшемислова Фенриха]. – Щецин – Черкаси, 2008. – 148 с.

132. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных

организациях : [пер. с англ.] / Х. Дж. Рейни – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 402 с.

133. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / Центр політико-правових реформ ; [упоряд. І. Коліушко, В. Тимощук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.

134. Сагатовский В. Основы систематизации всеобщих категорий / В. Сагатовский. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1973. – 431 с.

135. Симоненко В. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності [Електронний ресурс] / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. - № 5 (380) 9. - 15 лютого. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1550/33789/>

136. Стиглиц Дж. Ю. Экономик7а государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М., 1997.

137. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова [та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.

138. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : [монографія] / В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. — 268 с.

139. Теорія та історія державного управління : [навч. посібник] / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : «Видничий дім «Професіонал», 2008. – 288 с.

140. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : [монографія] / [за заг. ред. д.філос.н., проф. В.В. Корженка]. – Х. : ХарPI НАДУ, 2004. – 215 с.

141. Термін Public / Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Public>.

142. Тлумачний словник української мови on-line [Електронний

ресурс]. – Режим доступу:
http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%BB%D1%83%D0%BC%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D0%BE%D0%BD%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BD
 D.

143. Устюгова Е. Н. Проблема стиля в контексте теории деятельности / Е. Н. Устюгова // Понятие деятельности в философской науке. – Томск : [б.в.], 1978. – 180 с.

144. Файоль А. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М., 1992.

145. Хан С. М. Управленческие отношения социализма / С. М. Хан – М. : Мысль, 1982. – 208 с.

146. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2003.

147. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування [Зб. Наук. праць] - №1.; Д.: ДРІДУ НАДУ. – 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295 – 304.

148. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : [монографія] / Ю.П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

149. Щекин Г. В. Практическая психология менеджмента. Как делать карьеру. Как строить организацию: научно-практическое пособие / Г. В. Щекин. – К. : Украина, 1994. – 399 с.

150. Энциклопедический словарь / [автор.-состав. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон]. – Спб : Изд-во «Ф. А. Брокгауз – И. А. Ефрон», 1890 – 1907. – Т. XXV. – С. 749.

151. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning

the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg. 1996 // [Электронный ресурс] : <www.coe.int>

152. Allison G. Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Frederick S. L. (ed.) Current Issues in Public Administration. – New York: St Martin's Press, 1992.

153. Barker E. The Development of public services in Western Europe, 1660-1930. – N.Y., 1944.

154. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002.

155. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002.

156. Beckford J. Quality – A Critical Introduction. – Routledge, 1998.

157. Benn S.I., Gaus G. F. Public and Private in Social Life, 1983. – 432 p.

158. Bouckaert, G. Halachmi A. (eds.). The Enduring Challenges in Public Management. – San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

159. Bozeman B., Straussman J. D. Public Management Strategies. – San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

160. Caiden G. Administrative reform. – Chicago, 1970.

161. Caiden G. E. Public Administration, Second Edition. – Pacific Palisades: Palisades Publishers, 2002.

162. Caiden G. The Dynamics of Public Administration. – Hinsdale: Dryden Press, 2001.

163. Carr D. K. and others. Breakpoint: Business Process Redesign. – Arlington, Va.: Coopers & Lybrand, 1992.

164. Citizens as Partners. Information, Consultation and Participation in policy-making Governance. – Paris. : OECD, 2001. – 253 p.

165. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon – Chicago: University of Chicago, 1964.

166. Donahue J. D. The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means.

– New York: Basic Books, 2008.

167. Drucker P. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. – London: Heinemann, 1974. Drucker P. The Practice of Management. – Oxford: Heinemann, 2007.

168. Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. – London: Harvester Wheatsheaf, 2001.

169. European Governance/ A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final/ Brussels/ 2001/ – P. 8 // [Электронный ресурс] : <www.coe.int>

170. European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No. 27. – Paris. : OECD, 1998.

171. Farnham D., Horton S. (eds.) Managing the New Public Services (second ed.). – London: Macmillan, 2006.

172. Gehlen A. Die Seil und technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der Industrie Gesellschaft. – Hamburg, 1987.

173. Gehlen A. Moral und Hypermoral. – Bonn, 1979.

174. Gerth H. H., Mills C. W. (eds.) From Max Weber: Essays in Sociology. – London: Routledge and Kegan Paul, 1970.

175. Gladden E.N. A History of Public Administration. – London: Frank Cass, 2002.

176. Goodnow F.J. Politics and Administration. – N.Y., 1900.

177. Gullick L, Urwick L. Papers on the science of administration. – N.Y., 1937.

178. Gunn J.A.W. Public Opinion, Public Interest, 1989.

179. Gunnell J. Philosophy and Political Theory. – N. Y., 2007.

180. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere, 1989.

181. Hammer M., Champy J. Reengineering the Corporation. – New York: Harper Business, 1993.

182. Heady F. Public administration. A comparative perspective. –N.V., 2006. – 6th edition.

183. Hiromoto T. *Another Hidden Edge - Japanese Management Accounting*. – Harvard, 1998.
184. Hood C. *The Tools of Government*. – London: Macmillan, 1993.
185. Hood C., Jackson M. *Administrative Argument*. – Aldershot: Dartmouth, 2001.
186. Hughes O. *Public Management and Administration: An Introduction*. – London: Macmillan Press Ltd, 2008.
187. Hughes O. *Public Management and Administration: An Introduction*. – London: Macmillan Press Ltd, 2008.
188. Johnson C. *Japan – Who Governs? The Rise of the Developmental State*. – New York: Norton & Co., 2005.
189. Jacoby H. *The Bureaucratization of the world*. – Berkeley, 1973.
190. Kamenka E. *Bureaucracy* – Oxford: Basil Blackwell, 1999.
191. Kaplan R.S., Norton D.P. *The Balanced Scorecard*. – Harvard Business School Press, 1996.
192. Kroeber A. *Style and Civilizations / A. Kroeber*. – N.Y., 1957. – P. 57 – 82.
193. Lasswell H.D. *A Pre-view of policy sciences*. – N. Y., 1971.
194. Light P.C. *The Tides of Reform – Making Government Work 1945-1995*. – New Haven: Yale University Press, 1997.
195. Linden R. *Seamless Government – A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
196. Lynn L. *Managing Public Policy* – Boston: Little-Brown, 2007.
197. *Managing across level of Government*. – Paris, 1997.
198. Merton R. K. *Social Theory and Social Structure, Third Edition*. – New York: Free Press, 1968.
199. Michael E. Milakovich, George J. Gordon *Public Administration in America*. – St. Martin's Press, 2008.
200. Mooney J. *Onward industry*. – N. Y., 1939
201. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entre-*

preneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

202. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration, Revised Edition. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2004.

203. Peters B. G. The Future of Governing: Four Emerging Models. – Lawrence: University of Kansas Press, 1996.

204. Peters B. G. The Politics of Bureaucracy, Third Edition – New York: Longman, 2002.

205. Pollitt C. Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s, Second Edition. – Oxford: Basil Blackwell, 2003.

206. Popovich M.G. (ed.). Creating High Performance Government Organisations. – San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

207. Porter M. E. Competitive Strategy. – New York: Free Press, 1985.

208. Preliminary draft recommendation on good administration and consolidated model code of good administration prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law / Groupe de travail du groupe de projet sur le droit administrative (CJ-DA-GT). – Strasbourg, 21 November / november 2005 // [Электронный ресурс] : <www.coe.int>.

209. Public Administration and Democratic Governance. – 7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government (26-29 June 2007, Vienna, Austria). – [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

210. Public Administration Review. - Vol. 56.- No. 3 (May – Jun., 1996).- pp. 247–255.

211. Rose R. Understanding Big Government – The Programme Approach. – New York: Sage, 2004.

212. Seckendorff V. L. von. Teutscher Fiirstenstat, ed. Ludwig Fertig (reprint of edition of 1665), Glashiitte im Taunus, 1976.

213. Seidman H. Politics, Position, and power. – Oxford, 1970.

214. Shafritz J.M., Russell E.W. *Introducing Public Administration* / Pearson Education, Inc. - 4-th edition.- P.5-22.

215. Spendolini M. *The Benchmarking Book*. – AMACOM, 1992.

216. Starling, Grover. *Managing the Public Sector*. Homewood : Dorsey Press, 1991.

217. Stigler G. *The Citizen and the State*. – Chicago: University of Chicago Press, 1975.

218. Stillman R. J. *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. – New York: St Martin's Press, 2006.

219. Taylor F. W. *Principles of Scientific Management*. – New York: Harper Press, 1991.

220. What is good governance? – [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

221. Wildavsky A. *Speaking truth to power: The Art End Craft of Policy Analysis*. – New Brunswick, 1987.

222. Wilson, W. *The Study of Administration*. – Washington, D.C.:American Political Science Quarterly, 2001.

223. Wright V. *Public Administration in the Nineties: Trends and Innovations*. – Brussels:

ДОДАТКИ

Додаток 4 до постанови Кабінету Міністрів
України від 1 серпня 2007 р. N 996

РЕКОМЕНДАЦІЙНИЙ ПЕРЕЛІК
управлінь, відділів та інших структурних підрозділів
облдержадміністрації

1. Відділи та інші структурні підрозділи апарату:

Відділ адміністрування Державного реєстру виборців

Відділ забезпечення діяльності керівництва

Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи

Відділ (сектор) господарського забезпечення

Загальний відділ

Відділ (сектор) інформаційно-комп'ютерного забезпечення

Відділ кадрової роботи

Відділ (сектор) контролю

Відділ (сектор) мобілізаційної роботи

Організаційний відділ

Відділ (сектор) режимно-секретної роботи

Відділ роботи із зверненнями громадян

Відділ фінансового забезпечення

Юридичний відділ

Відділ (сектор) з питань запобігання та протидії корупції

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

Головне управління агропромислового розвитку

Головне управління економіки

Головне управління праці та соціального захисту населення

Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури

Головне фінансове управління

Державний архів області

Інспекція державного технічного нагляду

Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції

Служба у справах дітей

Управління житлово-комунального господарства

Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю

Управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управління майном)

Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи

Управління культури і туризму

Управління освіти і науки

Управління охорони здоров'я

Управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури

Управління у справах преси та інформації

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту

Управління (відділ) у справах національностей та релігій

Управління (відділ) з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Донецька, Київська, Львівська, Харківська облдержадміністрації)

Додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів
України від 1 серпня 2007 р. N 996

РЕКОМЕНДАЦІЙНИЙ ПЕРЕЛІК

управлінь, відділів та інших структурних підрозділів Севастопольської міськдержадміністрації

1. Відділи та інші структурні підрозділи апарату:

Відділ адміністрування Державного реєстру виборців

Відділ забезпечення діяльності керівництва

Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи

Відділ (сектор) господарського забезпечення

Загальний відділ

Відділ (сектор) інформаційно-комп'ютерного забезпечення

Відділ кадрової роботи

Відділ (сектор) контролю

Відділ (сектор) мобілізаційної роботи

Організаційний відділ

Відділ (сектор) режимно-секретної роботи

Відділ фінансового забезпечення

Юридичний відділ

Відділ (сектор) з питань запобігання та протидії корупції

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

Відділ (сектор) морської акваторії

Державний архів міста

Інспекція державного технічного нагляду

Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції

Служба у справах дітей

Управління агропромислового розвитку

Управління економіки

Управління житлово-комунального та водного господарства

Управління (відділ) з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю

Управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування міською радою повноважень з управління майном)

Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи

Управління культури і туризму

Управління освіти і науки

Управління охорони здоров'я

Управління праці та соціального захисту населення

Управління (відділ) промисловості та розвитку інфраструктури

Управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури

Управління (відділ) у справах преси та інформації

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту

Фінансове управління

Відділ у справах національностей та релігій

Додаток 3 до постанови Кабінету Міністрів
України від 1 серпня 2007 р. N 996

**РЕКОМЕНДАЦІЙНИЙ ПЕРЕЛІК управлінь, відділів та інших
структурних підрозділів райдержадміністрації**

1. Відділи та інші структурні підрозділи апарату:

Відділ ведення Державного реєстру виборців

Відділ (сектор) взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи

Відділ (сектор) з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю

Загальний відділ

Відділ організаційно-кадрової роботи

Відділ (сектор) у справах преси та інформації

Відділ фінансово-господарського забезпечення

Юридичний відділ (сектор)

Сектор контролю

Сектор мобілізаційної роботи

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

Архівний відділ

Відділ житлово-комунального господарства

Відділ (сектор) з питань надзвичайних ситуацій

Відділ розвитку інфраструктури

Відділ культури і туризму

Відділ регіонального розвитку, містобудування та архітектури

Відділ освіти

Відділ (сектор) охорони здоров'я

Відділ у справах сім'ї, молоді та спорту

Служба у справах дітей

Управління агропромислового розвитку

Управління економіки

Управління праці та соціального захисту населення

Фінансове управління

Додаток 4 до постанови Кабінету Міністрів
України від 1 серпня 2007 р. N 996

РЕКОМЕНДАЦІЙНИЙ ПЕРЕЛІК

управління, відділів та інших структурних підрозділів районної у м. Севастополі держадміністрації

1. Відділи та інші структурні підрозділи апарату:

Відділ ведення Державного реєстру виборців

Відділ (сектор) взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи

Відділ (сектор) з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю

Загальний відділ

Відділ організаційно-кадрової роботи

Відділ (сектор) у справах преси та інформації

Відділ фінансово-господарського забезпечення

Юридичний відділ (сектор)

Сектор контролю

Сектор мобілізаційної роботи

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

Архівний відділ

Відділ з питань надзвичайних ситуацій

Відділ культури і туризму

Відділ освіти

Відділ (сектор) регіонального розвитку, містобудування та архітектури

Відділ у справах сім'ї, молоді та спорту

Фінансовий відділ

Служба у справах дітей

Управління економіки

Управління (відділ) житлово-комунального господарства

Управління праці та соціального захисту населення

ЗАТВЕРДЖЕНО

Указом Президента України

від 9 грудня 2010 року №1085/2010

СХЕМА**організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади****I. Міністерства:**

Міністерство аграрної політики та продовольства України

Міністерство внутрішніх справ України

Міністерство екології та природних ресурсів України

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України

Міністерство закордонних справ України

Міністерство інфраструктури України

Міністерство культури України

Міністерство надзвичайних ситуацій України

Міністерство оборони України

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України

Міністерство охорони здоров'я України

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Міністерство соціальної політики України

Міністерство фінансів України

Міністерство юстиції України

II. Центральні органи виконавчої влади:

Державна авіаційна служба України

Державна автотранспортна служба України

Державна архівна служба України

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України

Державна виконавча служба України

- Державна казначейська служба України
- Державна митна служба України
- Державна міграційна служба України
- Державна пенітенціарна служба України
- Державна податкова служба України
- Державна пробірна служба України
- Державна реєстраційна служба України
- Державна санітарно-епідеміологічна служба України
- Державна служба автомобільних доріг України
- Державна служба геології та надр України
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
- Державна служба експортного контролю України
- Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України
- Державна служба зв'язку України
- Державна служба інтелектуальної власності України
- Державна служба молоді та спорту України
- Державна служба морського та річкового транспорту України
- Державна служба статистики України
- Державна служба технічного регулювання України
- Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками
- Державна служба України з питань захисту персональних даних
- Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань
- Державна служба фінансового моніторингу України
- Державне агентство водних ресурсів України
- Державне агентство екологічних інвестицій України
- Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
- Державне агентство з інвестицій та управління національними

проектами України

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України

Державне агентство земельних ресурсів України

Державне агентство лісових ресурсів України

Державне агентство резерву України

Державне агентство рибного господарства України

Державне агентство України з питань кіно

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном

Державне агентство України з управління зоною відчуження

Державне космічне агентство України

Державна архітектурно-будівельна інспекція України

Державна екологічна інспекція України

Державна інспекція сільського господарства України

Державна інспекція техногенної безпеки України

Державна інспекція України з питань праці

Державна інспекція ядерного регулювання України

Державна фінансова інспекція України

Адміністрація Державної прикордонної служби України

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України

Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів

Пенсійний фонд України

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

Антимонопольний комітет України

Державний комітет телебачення і радіомовлення України

Фонд державного майна України

IV. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України:

1) через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України:

Державна служба експортного контролю України

Державна служба статистики України

Державна служба технічного регулювання України

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України

Державне агентство резерву України

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном

2) через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України:

Державна авіаційна служба України

Державна автотранспортна служба України

Державна служба автомобільних доріг України

Державна служба зв'язку України

Державна служба морського та річкового транспорту України

Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів

3) через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

Державна архітектурно-будівельна інспекція України

4) через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України:

Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України

Державна інспекція України з питань праці

Пенсійний фонд України

5) через Міністра аграрної політики та продовольства України:

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України

Державне агентство земельних ресурсів України

Державне агентство лісових ресурсів України

Державне агентство рибного господарства України

Державна інспекція сільського господарства України

6) через Міністра внутрішніх справ України:

Державна міграційна служба України

7) через Міністра культури України:

Державне агентство України з питань кіно

8) через Міністра надзвичайних ситуацій України:

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

Державне агентство України з управління зоною відчуження

Державна інспекція техногенної безпеки України

9) через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України:

Державна служба інтелектуальної власності України

Державна служба молоді та спорту України

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України

10) через Міністра охорони здоров'я України:

Державна санітарно-епідеміологічна служба України

Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань

11) через Міністра екології та природних ресурсів України:

Державна служба геології та надр України

Державне агентство водних ресурсів України

Державне агентство екологічних інвестицій України

Державна екологічна інспекція України

12) через Міністра фінансів України:

Державна казначейська служба України

Державна митна служба України

Державна податкова служба України

Державна пробірна служба України

Державна служба фінансового моніторингу України

Державна фінансова інспекція України

13) через Міністра юстиції України:

Державна архівна служба України

Державна виконавча служба України

Державна пенітенціарна служба України

Державна реєстраційна служба України

Державна служба України з питань захисту персональних даних.