Міністерство освіти і науки України
Запорізький національний університет

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник
для здобувачів ступеня вищої освіти магістра
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖЕНО
Вченою радою ЗНУ
Протокол № 2 від 26.09.2023 р.

Запоріжжя
2023

УДК: 351:342.9(075.8)
П88

Публічне управління : навчальний посібник для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» / за заг. ред. Т.І. Бутченка. Запоріжжя : ЗНУ, 2023. 167 с.

У навчальному посібнику подано в систематизованому вигляді програмний матеріал дисципліни «Публічне управління» для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Розкривається сутність феномена публічного управління, його типи, цілі та функції, конституційно-правові засади, механізми та технології здійснення на різних рівнях. Для діагностики рівня засвоєних знань запропоновано питання для самоконтролю; для формування необхідних умінь і навичок – практичні завдання різного рівня складності.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Бутченко Т.І. – заг. редакція, передмова, теми I, V, VI, IX; Бікулов Д. Т. – теми VII, VIII; Заїка О.В., Осадча В.В. – теми X; XI, XII; Краснокутський О.В. – теми II, IV; Приймак О.М., Приймак Ю.О. – теми III, XIII, XIV.

Рецензент

Болдуєв М.В., д. н. з держ. упр., професор, професор кафедри обліку та аудиту Національного університету «Запорізька політехніка»

Відповідальний за випуск

Бутченко Т.І., доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА……7

РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК БАГАТОМІРНИЙ ФЕНОМЕН

Тема 1. Сутність публічного управління…..……..10

1.1 Публічне управління: поняття та типи…….……10

1.2 Становлення публічного управління……11

1.3 Зміст поняття «держава»……13

1.4 Роль держави у системі публічного управління……..15

Тема 2. Публічна влада та публічне управління……20

2.1 Сутність феномена публічної влади…..……....20

2.2 Співвідношення понять «публічна влада» та «публічне управління»…...22

2.3 Державна політика як підґрунтя публічно-управлінської діяльності……25

Тема 3. Історичні типи бюрократії……..31

3.1 Патримоніальна та раціональна бюрократія: підхід М. Вебера…….31

3.2 Бюрократія публічного типу……..34

3.3 Контури соціального образа сучасної української бюрократії……..36

Тема 4. Цілі та функціональна структура публічного управління……...40

4.1 Цілі публічного управління: поняття та різновиди…..……40

4.2 Функціональна структура публічного управління……..41

4.3 Функції держави…..……43

4.4 Державотворча ідеологія ……...47

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 5. Конституційно-правові засади публічного управління……..55
5.1 Право у системі публічного управління……...55
5.2 Конституція у системі публічного управління……56
5.3 Моделі конституційного процесу…… 58
5.4 Суб'єкти конституційної установчої влади……..59

Тема 6. Форми правління……..63
6.1 Глава держави та глава уряду…….63
6.2 Президентська форма правління……....65
6.3 Парламентська форма правління……....66
6.4 Напівпрезидентська форма правління……...68

Тема 7. Парламент…….72
7.1 Концепції парламентаризму……..…….72
7.2 Структура парламенту…….75
7.3 Парламент у системі публічного управління……77

Тема 8. Уряд……...82
8.1 Уряд: поняття і склад……...82
8.2 Способи формування уряду……84
8.3 Уряд у системі публічного управління…….85

Тема 9. Форма державного устрою……..90
9.1 Загальна характеристика форм державного устрою…….90
9.2 Унітарні держави…….91
9.3 Федеративні держави……...92

Тема 10. Організація територіального публічного управління……97
10.1 Характеристика територіального управління…….97
10.2 Централізована модель територіального публічного управління……99
10.3 Децентралізована модель територіального публічного управління……100
10.4 Державні органи у територіальному публічному управлінні……...102
10.5 Органи місцевого самоврядування у публічному управлінні……..103

РОЗДІЛ 3. ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 11. Менеджмент органів державної влади та місцевого самоврядування……108
11.1 Внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування……108
11.2 Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування……...113
11.3 Стратегічний та ситуаційний менеджмент в органах державної влади та місцевого самоврядування……..115

Тема 12. Комунікації в системі публічного управління……..121
12.1 Особливості публічно-управлінських комунікацій…….121
12.2 Різновиди комунікацій у системі публічного управління……...124
12.3 Оптимізація комунікацій у системі публічного управління……...126

Тема 13. Стратегічне управління та управління
змінами в публічній сфері.....131
13.1 Сутність стратегічного управління та класифікація стратегій……..131
13.2 Принципи та алгоритм стратегічного управління……...133
13.3 Стратегічне планування в публічному управлінні України……....138

Тема 14. Управління якістю публічних послуг……143
14.1 Типологічний аналіз та критерії якості публічних послуг……..143
14.2 Стилі надання публічних послуг……144
14.3 Управлінські технології забезпечення та підвищення якості публічних послуг……149

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК……155

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ……...163

ПЕРЕДМОВА

Актуальність навчального посібника зумовлюється нагальною потребою українського суспільства у дієвій системі публічного управління та забезпеченні високої професійності, компетентності всіх, хто залучений до публічної служби, до вирішення складних управлінських завдань із забезпечення розвитку суверенної України. Сучасні соціально-економічні, політико-правові, духовні перетворення змінюють зміст і характер функцій публічного управління, що зумовлює зростання вимог до освітнього та кваліфікаційного рівня публічних службовців. Нині вони повинні володіти системними знаннями з теорії публічного управління, розуміти дію його механізмів, освоїти сучасні методи та технології управлінської діяльності, вміти давати об’єктивну оцінку сукупності проблем публічного врядування, відслідковувати основні тенденції реформування в галузі децентралізації і розвитку місцевого самоврядування та ін.

Посібник висвітлює авторський навчально-методичний підхід до підготовки здобувачів вищої освіти магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Представлена у навчальному посібнику дисципліна «Публічне управління» займає провідне місце у структурно-логічній схемі освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування». Вона створює підґрунтя для освоєння циклу предметів, спрямованих на підготовку публічних службовців до професійної управлінської діяльності, зокрема таких як «Стратегічне управління та управління змінами», «Територіальне управління та місцеве самоврядування», «Публічна служба», «Техніка адміністративної діяльності» та ін. Мета дисципліни «Публічне управління» – сприяти набуттю здобувачами вищої освіти здатності організовувати діяльність органів публічного управління, самостійно готувати аналітичні довідки, пропозиції, доповіді, надавати експертну оцінку нормативно-правовим актам на різних рівнях публічного управління та адміністрування.

Для досягнення цієї мети передбачається вирішення завдань щодо вивчення основних вимірів феномена публічного управління, його механізмів, конституційно-правових засад, технологій менеджменту та надання публічних послуг. Згідно з цим вибудований план навчального посібника та здійснений розподіл навчального матеріалу між його темами.

В результаті вивчення навчальної дисципліни здобувачі повинні:

знати:

• теоретичні та прикладні засади вироблення й аналізу публічної політики, основ та технологій прийняття управлінських рішень;

• організацію роботи територіальних органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, моделі розподілу повноважень між органами місцевої влади відносно регулювання відносин, реформування органів державного управління;

вміти:

• розв’язувати складні задачі публічного управління та адміністрування, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми;

• розробляти аналітичні документи щодо розвитку публічного управління, використовуючи системний аналіз і комплексний підхід, а також методи командної роботи;

• розробляти обґрунтовані управлінські рішення з урахуванням міжнародного досвіду і в т.ч. питань європейської та євроатлантичної інтеграції, враховувати наявні законодавчі, часові та ресурсні обмеження, оцінювати політичні, соціальні, економічні та екологічні наслідки варіантів рішень;

• вести державотворчу діяльність, стратегувати державотворчий процес на вищому, центральному, регіональному та місцевому рівнях, розробляти й реалізовувати технології державотворчої діяльності.

Посібник спрямований на формування і розвиток у здобувачів таких компетентностей як:

- здатність приймати обґрунтовані рішення та використовувати сучасні комунікаційні технології;
- здатність організовувати діяльність органів публічного управління та інших організацій публічної сфери;
- здатність визначати показники сталого розвитку на вищому, центральному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях;
- здатність здійснювати професійну діяльність з урахуванням потреб забезпечення національної безпеки України.

Навчальний посібник містить виклад основних тем дисципліни, питання для самоперевірки, практичні завдання та тематичні списки рекомендованої літератури, термінологічний словник і список використаної літератури.

РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК БАГАТОМІРНИЙ ФЕНОМЕН

ТЕМА 1. СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

1.1. Публічне управління: поняття та типи

1.2. Становлення публічного управління

1.3. Зміст поняття «держава»

1.4. Роль держави у системі публічного управління

✎**Основні поняття:** публічне управління, стихійне управління, громадянське суспільство, держава, державна влада, державне управління

1.1. Сутнісне призначення публічного управління становить упорядкування суспільства та/або його окремих підсистем відповідно до притаманних йому закономірностей функціонування та розвитку.

Істотні особливості публічного управління:

1) забезпечує узгодження спільної діяльності членів певного суспільства у мінливому природно-історичному середовищі;

2) ґрунтується на відносинах влади, тобто особливих суспільних відносинах, за допомогою яких їх окремі учасники (індивіди, соціальні групи) підпорядковуються інтересам суспільства;

3) здійснюється за допомогою соціальних норм (правових, моральних та ін.) і водночас спрямоване на їх реалізацію;

4) його зміст, структура і характер визначаються конкретно-історичними особливостями певного суспільства. Чим складніше об’єкт публічного управління, тим складніше його суб’єкт.

Відповідно до цього, сформулюємо таке визначення ***публічного управління,*** *як здійснюваний на владно-нормативному підґрунті процес упорядкування суспільних відносин, узгодження спільної діяльності їх учасників відповідно до природно-історичних закономірностей функціонування та розвитку певного суспільства.*

Виділяються два типи публічного управління:

1) *стихійний*, механізм якого передбачає впорядкування суспільних відносин як наслідок здійснення певної загальної тенденції суспільного розвитку через серію випадкових подій. У цьому випадку узгодження спільної діяльності членів суспільства має неусвідомлений характер і здійснюється під впливом неконтрольованих факторів: невпорядковані шлюбні відносини, стихійний розподіл праці в первісну епоху, неврегульовані, «вільні» ринкові відносини в капіталістичному суспільстві та ін. Стихійне публічне управління сполучене з багатьма загрозами безпеці людини, яка в цьому разі завжди підпорядкована непередбачуваній стихії природних і соціальних процесів;

2) *усвідомлений*, механізм якого передбачає зниження невизначеності в існуванні людського роду за рахунок зростання здатності людини розуміти загальносоціальні потреби та контролювати хід їх задоволення.

1.2. У додержавний період нормативне підґрунтя перших публічно-управлінських практик утворювали звичаї і традиції, що, фіксуючи досвід розв'язання тих або інших суспільних завдань, відображали загальні, повторювальні зв’язки між природними і соціальними явищами. Для забезпечення дотримання звичаєвих норм виникли відносно прості родоплемінні форми публічної влади, устрій яких збігався із соціальною структурою. Так чи інакше, загальні збори членів племені, вожді, жерці, старійшини у прийнятті рішень орієнтувалися на досвід минулого, прагнучи виконувати завіти предків і богів. Тобто узгодження спільної діяльності членів родоплемінних колективів здебільшого мало консервативний характер.

У подальшому розвиток суспільної праці, збільшення її продуктивності зумовило ускладнення соціальної структури, зняття її синкретичної єдності з управлінсько-організаційними відносинами. На підґрунті цього виникає внутрішньо диференційована система соціальної суб'єктності суспільства, в якій анонімність волі родового колективу знімається цілеспрямованою публічно-управлінською діяльністю окремих суб'єктів.

Мірою суспільно-історичного розвитку цей процес поступово оформився у громадянсько-державну ієрархічну систему публічного управління, де найвищий поверх зайняла держава як особлива політико-правова форма врядування суспільства. Водночас публічне управління реалізується не лише у державній формі. Історично виникли і розвиваються до нашого часу й інші форми публічно-управлінського впливу, що, так чи інакше, виступають засобами вираження суспільних інтересів. Йдеться, насамперед, про місцеве самоврядування, засоби масової інформації, підприємства та організації публічного сектору економіки, інші установи та інституції громадянського суспільства, що впливають на характер реалізації державної влади, формування і реалізацію державної політики, систему публічного управління та адміністрування.

У сучасний історичний період дедалі більшу роль починає відігравати *місцеве самоврядування – гарантована державою система публічного управління справами місцевої громади, що здійснюється всіма її членами безпосередньо або за допомогою представницьких органів, обраних на підставі місцевих загальних та рівних виборів.* На думку розробників ко-продуктивної концепції (найбільш визначна представниця – лауреат Нобелівської премії з економіки Елінор Остром) перспективу розвитку публічно-управлінських систем складає формування муніципальних форм спільної участі всіх жителів місцевих громад у плануванні, організації та контролі користування природними ресурсами, наданні публічних послуг. Разом із цим реалізація потенціалу самоорганізації громадянського

суспільства, в тому числі, на рівні місцевого самоврядування неможлива без розвинених інституцій правової, демократичної та соціальної держави.

1.3. Існують різні підходи до визначення поняття «держава». У функціональних дефініціях поняття «держава» наголос робиться на особливих наслідках діяльності держави, серед яких, передусім, відзначають встановлення певного соціального порядку. Згідно з цим до держави відносять ті інституції, установи, організації або моделі діяльності, що забезпечують ефект стабілізації життєдіяльності суспільства. Тим самим перелік компонент держави може розширюватися. Наприклад, виходячи з визначення згуртування суспільства як головного функціонального завдання держави і тези про те, що інститут сім'ї забезпечує саме такий результат, деякі автори доходять висновку, що інститут сім'ї – невід'ємний компонент держави (один із перших прикладів міркувань такого роду дає Аристотель).

На нашу думку, цей підхід відображає реально існуючий взаємозв'язок між державою та інституціями громадянського суспільства як учасників системи публічного управління. Разом із цим такий підхід заважає визначити відмінність між державними та громадянськими формами впорядкування суспільного життя. Якщо перші будуються на підґрунті принципу «дозволено все, що прямо передбачено законом», то другі – «дозволено все, що не заборонено законом».

Зазначена істотна відмінність фіксується в організаційних визначеннях поняття «держава» як позначення особливої політичної організації соціально-неоднорідного суспільства, яка здійснює особливу владно-управлінську діяльність із впорядкування суспільних відносин у межах юридично визначених повноважень.

Держава, як особлива організація, має специфічні риси:

1) фіксує поділ між публічною та приватними сферами суспільного буття, виступаючи як сукупність особливих органів, що відокремлені від суспільства;

2) має суверенітет або найвищу владу в межах певної території, на підґрунті якого займається правотворчістю, ухвалює закони, дотримання яких гарантує примусовими санкціями;

3) суверенна влада держави розповсюджується на всіх осіб на визначеній території і застосовується у режимі рівності, в тому числі і до тих, хто займає певні посади в державних органах. Тобто суверенітет – це характеристика саме держави як організації в цілому, а не окремих осіб, задіяних в її діяльності;

4) має штат державних службовців, що формується і навчається керувати в бюрократичній спосіб;

5) має право збирати з населення податки, необхідні для фінансування власної діяльності з врядування суспільства.

Відповідно ***держава*** *– це політична, територіальна організація соціально неоднорідного суспільства, що здійснює за допомогою бюрократичного апарату управління та відповідних матеріальних ресурсів суверенну публічну владу, впорядковує суспільні відносини, закріплюючи загальнообов'язковий характер права.*

Відзначимо, що наявність державної влади складає сутнісну ознаку, за якої державу можна відокремити від інших політичних, соціальних, громадянських організацій.

Державна влада *– це різновид публічної влади, що здійснюється лише державою і характеризується суверенністю, універсальністю і здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей і організацій в країні.*

Формою здійснення державної влади є *державне управління, під яким розуміють особливу управлінську діяльність щодо забезпечення виконання завдань та функцій держави, що здійснюється через практичну діяльність органів державної влади.*

Виділяють такі ознаки державного управління:

1) соціально-політична природа;
2) складова єдиного механізму державної влади;
3) зовнішньо-організаційна форма реалізації державної влади;

4) спрямовано на виконання законів;

5) діяльність із використання владних повноважень, наданих органу державної влади чи посадовій особі.

1.4. У розумінні суспільного призначення держави, її ролі для системи публічного управління виділяються протилежні ідеологічні позиції. Прибічники першої визнають особливу інтегральну місію держави як необхідної форми для досягнення соціально-політичного компромісу (Р. Дарендорф), реалізації суспільного інтересу (Г.В.Ф. Гегель) та ін. Прибічники другої позиції засуджують державу як «виконавчий комітет» соціального класу, що домінує у суспільстві (К. Маркс, Ф. Енгельс), інструмент «організованого насилля» «експлуатації людиною людини» (Б. Такер, Д. Фридман).

Ідеологічні розходження зумовлюють відмінні підходи до практичного визначення легітимних сфер державного втручання у суспільне життя. Представники класичного лібералізму прагнуть обмежити роль держави виконанням завдань і гарантуванням правового порядку в суспільстві, захисту країни від зовнішньої агресії, забезпечення певних традиційних моральних цінностей (І. Бентам, Дж. Мілль). На думку соціал-демократів, держава повинна здійснювати соціальне регулювання економічних відносин, забезпечувати впорядкування відносин власності, перерозподіл доходів та забезпеченні наданні благ та товарів певним категоріям населення на підґрунті принципів, відмінних від ринкового (В. Брандт, У. Пальме).

В останні десятиріччя традиційні ідеологічні підходи трансформуються. Так, рух «нових правих» у США та окремих європейських країнах видозмінює класичну ліберальну модель, в якій роль держави зводиться до охорони правопорядку («мінімальна держава» або «держава – нічна сторожа»). Тепер до неї додається ще й обов’язок охороняти традиційні моральні засади. Своєю чергою, представники «демократичного соціалізму» вважають, що роль

держави має бути розширена в економіці, а моральні питання мають бути лібералізовані, тобто звільнені від державного впливу.

Розмаїття ідеологічних позицій видається не випадковим, а таким, що відображає внутрішню двозначність, суперечливість державної влади, яка, з одного боку, координуючи суперечливі відносини між окремими індивідами та соціальними групами, сприяє формуванню та здійсненню інтересів суспільства як цілого, а з іншого – маючи якість відносно самостійної політичної організації, виражає інтереси пануючих елітарних верств, забезпечуючи, тим самим, проникнення їх одиничності та особливості зі всіма позитивними і негативними аспектами в процес встановлення та реалізації загального. Запропоноване розуміння узгоджується із думкою німецького дослідника Пітера Козловські про те, що управлінські функції держави у ставленні до суспільства в цілому і формування державної волі, виходячи з пріоритетів та інтересів різноманітних суспільних сил (тобто демократичний принцип) суперечать один одному.

У загальній історичній перспективі внутрішня логіка розвитку держави виявляється у поступовому підпорядкуванні окремих особистісних або групових уподобань функціонерів апарату державної влади загальнодержавному інтересу, який, своєю чергою, для забезпечення своєї стійкості та здійсненності підпорядковується всезагальним потребам і інтересам суспільства. За цієї умови державні інтереси виступають рушійною силою прогресивної еволюції форм держави, насамперед як засобу інтеграції суспільства:

1) від деспотичної форми правління, що концентрує всю повноту влади в руках однієї особи – до розділення державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, запровадження системи стримувань і противаг у взаєминах між різними гілками влади;

2) від імперської організації території держави, що виходить з безумовного підпорядкування інтересів національно-територіальних одиниць інтересу центра – до моделі децентралізації системи державного управління,

яка наближає центральну владу до інтересів і потреб національно-територіальних утворень, сприяє розвитку місцевого самоврядування;

3) від тоталітарно-авторитарного режиму здійснення державної влади, за якої воля однієї правлячої особи або групи зводиться у ранг всезагального державно-суспільного інтересу, а решта соціальних інтересів нехтується, – до конституційно-демократичного, де державний інтерес формується з урахуванням потреби зберегти суспільну єдність у розмаїтті потреб й інтересів усіх особистостей і соціальних груп.

Напевно, розведення форм організації державної влади на «добрі» і «погані» має відносний характер і не може абсолютизуватися. У будь-якому разі об'єктивна оцінка ролі держави має залежати від конкретно-історичних умов і враховувати сутнісну суперечливість влади, яка не може бути однозначно негативною або позитивною. Зокрема, як нам не подобаються жорстокі режими рабовласницьких і феодальних держав минулого, але, так чи інакше, і вони виконували неабияку позитивну роль зі створення соціокультурного простору, упорядкування суспільних відносин, зниження соціальної сваволі та насилля. Проте і найсучасніші правові та демократичні державні форми не є стовідсотково досконалими і, природно, містять потенції соціального відчуження (бюрократизація, корупція, нездатність подолати державно-національний егоїзм перед обличчям загальнолюдських екологічних і соціальних проблем та ін.).

У підсумку підкреслимо, що стабільність функціонування та розвитку суспільства зумовлюється конкретно-історичною мірою відповідності державних інтересів суспільним потребам. Відзначаючись динамічністю, вона тяжіє до свого порушення у зв'язку з інерційним характером конституювання державних інтересів, втілених у складній і досить громіздкій системі різноманітних організаційних, правових та ідеологічних форм. Сповільнений ритм оновлення державних інтересів певним чином стабілізує режим володарювання, знімає можливу сваволю окремих соціальних новаторів. Але в цей же час він зумовлює відставання усталених державних інтересів від

змінюваного змісту соціального розвитку. У цьому випадку групова та індивідуальна обмеженість правлячих сил зумовлює відчуження держави від суспільства та неминучу кризу влади, вирішення якої можливе лише за допомогою оновлення державного інтересу на шляху його наближення до суспільних потреб.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає сутність публічного управління?
2. Наведіть приклади стихійного публічного управління.
3. Як співвідносяться державне управління та громадянська самоорганізація у системі публічного управління суспільством?
4. Сформулюйте визначення поняття «держава».
5. Назвіть недержавних суб’єктів публічного управління.

Практична ситуація для аналізу

У Прибалтиці застосовується цікавий порядок облаштування ділянок, на яких зведені житлові новобудови. Після завершення будівництва прилеглі ділянки засипаються гравієм. Капітальні доріжки влаштовуються лише через рік на місці стежок, прокладених мешканцям будинків.

Як співвідноситься стихійний і усвідомлений тип публічного управління у наведеній ситуації?

Чи можливо цілковито відмовитися від стихійного типу публічного управління?

З чим пов’язана обмеженість усвідомленого типу публічного управління?

Основна література

1. Даниленко А. С., Юхименко П. І., Сокольська Т. В. Публічне адміністрування : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2020. 288 с.

2. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування. Київ : Ліра-К, 2019. 268 с.

Додаткова література

1. Бутченко Т. І. Соціально-політичне проектування: проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. 280 с.

2. Міщук Є. В. Окремі аспекти дослідження визначення сутності понять «публічна влада» та «публічне управління». *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 3. С. 117-120.

3. Прокопенко Л. Л. Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 124 с.

4. Публічне управління та адміністрування : словник-довідник М-во освіти і науки України, Чернігів. нац. технолог. ун-т ; уклад.: О. М. Руденко та ін. Київ : Кондор, 2016. 178 с.

5. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

6. Рудик П. А. Теорія держави: основні теорії, концепції, підходи до вивчення : навч. посіб. М-во освіти і науки України, Нац. ун-т харчових технологій. 2-ге вид., перероб. та доп. Київ : Алерта, 2015. 288 с.

7. Kelsen Hans General Theory of Law and State / with a new introduction by A. Javier Trevino New Brunswik, New Jercey: Transaction Publishers, 2006. 516 p.

ТЕМА 2. ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

План

2.1. Сутність феномена публічної влади

2.2. Співвідношення понять «публічна влада» та «публічне управління»

2.3. Державна політика як підґрунтя публічно-управлінської діяльності

✎**Основні поняття:** влада, суб'єкт влади, об'єкт влади, публічна влада, публічне управління та адміністрування, політика, політична система, державна політика, публічно-управлінська діяльність

2.1. Публічна влада постає як основний різновид влади, владного відношення, провідний його модус.

Проблема влади належить до так званих вічних тем, оскільки кожне покоління мислителів-управлінців намагається зазирнути в сутність владного феномена і з'ясувати зміст поняття, що його позначає.

Визначаючи поняття публічної влади й розкриваючи його зміст, слід керуватися певними методологічними принципами, відповідно до яких вказане поняття повинно:

1) мати унікальний, відносно близький до традиційного значення слова «влада» зміст, що включає основні сутнісні структурні аспекти владного феномена;

2) бути пов'язане й співвіднесене з іншими суспільствознавчими поняттями.

У ході аналізу таких понять, як «суспільство», «суспільні відносини», «праця», «сила», «взаємодія», «підпорядковуюча сила», можна встановити, що загальні потреби суспільства як соціальної системи зумовлюють формування первинного сутнісного структурного аспекту владного феномена – підпорядковуючої сили. Влада як підпорядковуюча сила є суспільним

асиметричним каузальним відношенням у формі переважання суб'єкта і залежності, підпорядкування об'єкта.

При цьому суб'єкт владного відношення (влади) – це різноманітні соціальні групи й люди, включені до них, які, з огляду на своє суспільне положення, володіють ресурсами влади, мають загальновизнане право здійснювати підпорядкування інших соціальних груп і людей, включених до них, а об'єкт владного відношення – різноманітні соціальні групи, люди, включені до них, які відповідно до суспільних норм зобов'язані підпорядковуватися вимогам суб'єкта влади.

За допомогою аналізу понять «ціль», «мета влади», «інтерес» можна констатувати, що цільовий сутнісний структурний аспект владного феномена детермінує здійснення влади як підпорядковуючої сили відповідно до певних цілей, в яких відображаються і моменти загальної мети влади – забезпечення суспільного блага, тобто збереження суспільства, його вдосконалення, – і моменти індивідуально-групових цілей конкретних соціальних груп, еліт. Якщо в індивідуально-групових цілях знаходять своє відображення індивідуально-групові інтереси, то в загальній меті феномена влади – суспільні.

Вольовий сутнісний структурний аспект влади, що висвітлюється за допомогою аналізу таких понять, як «воля», «соціальна воля», розкриває внутрішній механізм реалізації влади як підпорядковуючої сили, завдяки якому стають можливими підпорядкування й реалізація певних цілей у владному відношенні. Основна складова цього механізму – соціальна воля, яка зумовлює здатність суб'єкта владного відношення здійснювати підпорядкування його об'єкта для забезпечення досягнення певних цілей.

Аналізуючи проблеми свободи й необхідності, свободи й відповідальності в суспільстві, а також поняття «соціальна відповідальність», можна прийти до висновку, що владне відношення повинно здійснюватися на основі соціальної відповідальності, яка гармонійно доповнює вищезазначені сутнісні структурні аспекти владного феномена і детермінує наявність між

суб'єктом влади та її об'єктом особливого зв'язку, який зумовлює необхідність і обов'язок цього суб'єкта на підставі соціальних норм відповідати за скоєні ним діяння.

Публічну владу, зміст якої включає чотири її основних сутнісних структурних аспекти, *можна визначити як публічно-управлінську категорію, що позначає здатність суб'єкта підпорядкувати об'єкт для забезпечення досягнення певних цілей на підставі соціальної відповідальності*.

У цьому визначенні кристалізується багатогранна сутність публічно-управлінського феномена.

Таким чином, феномен публічної влади складається з таких основних сутнісних структурних аспектів: підпорядковуючої сили, цільового і вольового аспектів, соціальної відповідальності. Ці аспекти утворюють єдину, складну, багаторівневу сутність публічно-владного явища.

Публічну владу можна класифікувати за двома підставами:

1) залежно від ускладнення способу організації соціально-політичної життєдіяльності суспільства (влада соціальна, політична, державна, міждержавна);

2) за масштабом функціонування й впливу в соціальній системі (мікровлада, мезовлада, макровлада, мегавлада).

2.2. Такі поняття, як «влада» та «управління» – і, відповідно, «публічна влада» та «публічне управління», – іноді невиправдано плутають між собою, банально замінюючи одне поняття іншим (часто-густо навіть на вищих щаблях прийняття публічно-управлінських рішень). Відтак, виникає необхідність уточнення їх співвідношення задля мінімізації помилок як у теоретичній площині, так і в практичній.

Нагадаємо, що публічне управління нами було визначено (див. тему №1) як поняття, що позначає здійснюваний на владно-нормативному підґрунті процес упорядкування суспільних відносин, узгодження спільної діяльності їх учасників відповідно до природно-історичних закономірностей

функціонування та розвитку певного суспільства. Публічна влада, як тільки-но нами було з'ясовано, – це поняття для позначення здатності суб'єкта підпорядкувати об'єкт для забезпечення досягнення певних цілей на підставі соціальної відповідальності.

І публічне управління, і публічна влада являють собою якісно визначені різновиди соціальної практики, є по суті провідними суспільними публічними відносинами, без яких державно-організоване суспільство існувати не може.

Вони зумовлені складною системною природою суспільства, розподілом праці й необхідністю здійснювати управлінську діяльність, багатоукладністю природи знання, потребою в комунікаційному забезпеченні управлінських впливів; акумулюють і генерують публічно значимі блага й ресурси; обумовлюють збереження суспільства та його вдосконалення.

І публічна влада, і публічне управління задля виконання своїх функцій та завдань утворюють в суспільстві свої системи, структури, інститути.

Разом з тим, якщо публічне управління – центровий різновид і ядро соціального управління, то публічна влада – це основний різновид влади, владного відношення, провідний його модус.

На відміну від «публічного управління», поняття «публічна влада» відноситься до класу диспозиційних понять (які позначають потенційну можливість певної діяльності в майбутньому).

«Публічна влада» позначає насамперед силу, здатну розгортатися і діяти в системі публічного управління, публічно-управлінських відносин, носії (суб'єкти) яких повинні мати необхідні владні повноваження на легальній, легітимній основі. Тому по відношенню до репрезентантів публічної влади нерідко вживають терміни «легальний», «легітимний» («легітимний Президент», «легальний Уряд» тощо).

Іншими словами, публічна влада (а вірніше публічно-владні повноваження відповідальних суб'єктів) – це необхідна умова функціонування системи публічного управління, її, так би мовити, особистісно-силові легально-легітимні «м'язи», що роблять можливою роботу

усього механізму публічного управління. Тому влада часто-густо у буденній свідомості пересічних громадян персоніфікується (іноді ми можемо почути вислови на кшталт «епоха Рузвельта», «часи Кучми» тощо).

Прийнято вважати, що владу, як правило, «беруть в руки». Це – умова будь-яких глибинних суспільно-політичних перетворень, публічно-управлінських реформ, державотворчих процесів. Без влади ці процеси відбутися не можуть. Часи «безвладдя» не передбачають системність і ефективність управлінських дій, вони закономірно породжують здебільшого так званий «управлінський хаос».

Як бачимо, поняття «публічне управління» по своєму об'єму й змісту ширше, ніж поняття «публічна влада». Можна сказати, що перше поняття включає друге, яке виступає його своєрідним ядром.

У сучасному державно організованому соціально-неоднорідному суспільстві публічне управління трансформується у публічне управління та адміністрування.

Публічне управління та адміністрування *– це формалізований, унормований, системний вплив на суспільство таких суб'єктів, як держава, органи місцевого самоврядування, структури громадянського суспільства задля вирішення складних публічних суспільно-політичних проблем і впорядкування, збереження й поступального розвитку суспільства як складної системи*.

Суб'єкти публічного управління та адміністрування: а) органи державної влади (держава); б) органи місцевого самоврядування (територіальні громади); в) структури громадянського суспільства (громадянське суспільство).

Підкреслимо, що держава (завдяки своїм сутнісним визначальним характеристикам) – це провідний гравець політичної системи й суб'єкт публічного управління та адміністрування.

Яка держава сьогодні здатна забезпечити ефективне публічне управління? Очевидно, що це – демократична, соціальна, правова держава.

У сучасній Україні традиційно спостерігається розкол між публічною (декларованою) державою та глибинною державою (державою де-факто). Подолання прірви між державою де-юре і державою де-факто – це ключ до створення дієвої системи публічного управління та адміністрування, ефективної системи публічної служби та відновлення Великої України.

2.3. Для повноцінного розуміння публічного управління вкрай важливо знати зміст понять «політика» і «державна політика».

Політика (від грець. «πολιτικα» – державні або суспільні справи) – *це поняття для позначення особливого різновиду діяльності, змістом якої є участь суб'єкта у державних справах, відношення до них, що спрямовує, зберігає або змінює державний устрій, визначаючи напрямок розвитку держави.*

Іншими словами (концептуально стисло), політика – це участь у державних справах. Таке розуміння політики йде ще від давньогрецького філософа Аристотеля.

Вищенаведене визначення дає можливість підкреслити ряд визначальних характеристик політики:

1) вона є специфічною соціальною практикою – політичною діяльністю, має в цілому соціоактивний, усвідомлений, цілепокладаючий, доцільний, почуттєво-предметний, матеріальний і перетворюючий характер.

2) має тісний зв'язок із державою, що фіксується, зокрема, у відношенні суб'єкта до державних справ.

3) оскільки держава постає як всеохоплююча політична форма організації суспільства, то цілком правомірно вести мову про різноманіття суб'єктів політики, політичної діяльності – від окремих людей, соціальних груп, що включають цих людей, до всього суспільства, держави, які так чи інакше беруть участь у державних справах, процесі суспільно-політичної життєдіяльності;

4) політика шляхом участі її суб'єкта у державних справах, відношення до них, спроможна спрямовувати, зберігати або змінювати державний устрій, тобто усталений порядок, систему організації держави.

5) спрямовуючи державний устрій, політика тим самим визначає генеральний напрям розвитку держави, обумовлює процес її формування.

Отже, суб'єктом політики (політиком, політичним актором) можуть бути всі люди, соціальні групи, які включають цих людей, котрі так чи інакше беруть участь у державних справах. Суб'єктом політики можуть бути також держава та все суспільство в цілому.

Як правило, всі ми – громадяни – потенційні й реальні суб'єкти політики. Політикою можна займатися практично й теоретично, активно й пасивно, глибоко й поверхово. Навіть коли людини між собою розповідають політичні анекдоти і сміються з них (пригадаємо різноманітні політичні телешоу!), – це теж політика, але з точки зору буденного рівня її усвідомлення й розуміння.

Залежно від того чи іншого критерію можна виділити такі різновиди політики:

1) залежно від конкретного суб'єкту – політика держави або державна політика, політика партії, іншої суспільної організації, політика класу, політика політичного лідера та ін.;

2) залежно від практичного спрямування – політика практична, теоретична;

3) залежно від ступеня інтенсивності – політика активна, пасивна;

4) залежно від ступеня проникнення й глибини – політика поверхова, глибинна;

5) залежно від спрямованості – політика внутрішня, зовнішня;

6) залежно від об'єкту – політика економічна, соціальна, культурна та ін.;

7) залежно від ідейно-політичного й партійного спектру – політика ліва, права, центристська;

8) залежно від відповідності потребам поступального розвитку суспільства та держави – політика прогресивна, консервативна, реакційна.

Політика як особливий різновид діяльності, спрямований на участь у державних справах, постає не інакше, як політичні відносини.

Сукупність політичних відносин у тому чи іншому суспільстві утворює політичну систему (політичну систему у «вузькому» сенсі), або ж так зване політичне буття.

У політичній системі діють різноманітні суб'єкти: політичні партії та їх лідери; окремі громадяни та їх об'єднання; трудові колективи та їх члени; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, держава в цілому, народ як єдине джерело влади.

Серед цих суб'єктів держава займає особливе, центральне місце, адже вона виступає і як суб'єкт політики, що продукує державно-політичні відносини (державну політику), і як її закономірний результат.

Держава є головним гравцем у політичній системі, провідним політичним актором, оскільки вона:

1) є єдиною політичною організацією в масштабах усієї країни;

2) має суверенітет (внутрішній та зовнішній);

3) встановлює правові норми як правила поведінки, що мають загальнообов'язковий характер;

4) має легальний владний апарат управління та примусу.

Функціонуючи в політичній системі соціально-неоднорідного суспільства, кожна держава формує власну якісно визначену модель державної політики.

Державна політика передбачає залучення до виконання державних справ самої держави та всіх її організацій (державних організацій). До державних організацій слід відносити органи державної влади – органи держави, що наділені владними повноваженнями (апарат держави), а також державні підприємства й державні установи, що практично здійснюють функції

держави у сфері виробничої (підприємства), чи невиробничої (установи) діяльності.

Система всіх державних організацій, що здійснюють завдання держави й реалізують державні функції, традиційно позначається поняттям механізм держави.

Отже, ***державна політика*** *– це поняття для позначення особливого різновиду діяльності, змістом якої виявляється участь держави у своїх справах, відношення до них, що спрямовує, зберігає або змінює державний устрій, визначаючи напрямок розвитку держави*.

Суб'єктами державної політики є держава та всі державні організації, їх презентанти – посадові особи.

Як і політичне явище в цілому, державна політика може бути активною або пасивною, поверхневою або глибинною, внутрішньою або зовнішньою, теоретичною або практичною. Поряд з цим можна також виокремлювати прогресивну, консервативну, реакційну державну політику; ліву, праву, центристську політику держави; економічну, соціальну, культурну, військову, екологічну державну політику та ін.

Так, якщо державна політика спрямована на поступальний розвиток усіх підсистем життєдіяльності суспільства – економічної сфери, політичної, соціальної, духовно-культурної, то така політика є прогресивною. Саме вона формує прогресивну державу, що здатна забезпечувати суспільний прогрес.

Здійснюючи державну політику, її суб'єкти беруть участь в особливих, державно-політичних владних відносинах, що формують внутрішнє ядро політичної системи – її державно-політичний кластер (власне державу або державний організм, що постає як державно-політичне буття).

Сама ж державна політика виступає своєрідним підґрунтям, несучою конструкцією для всієї ***публічно-управлінської діяльності*** *– форми активного ставлення суб'єкта до навколишньої суспільно-політичної реальності з метою її впорядкування й перетворення*.

Питання для самоконтролю

1. З яких основних сутнісних структурних аспектів складається феномен публічної влади?

2. Сформулюйте визначення поняття «публічна влада».

3. Як співвідносяться між собою поняття «публічна влада» та «публічне управління»?

4. Які суб'єкти діють у політичній системі і яке місце серед них займає держава?

5. Що таке політика і які її визначальні характеристики?

Практична ситуація для аналізу

За роки незалежності в Україні склалася своя національна, якісно визначена політична система як сукупність певних політичних відносин.

Проаналізуйте політичну систему сучасної України. Які ключові політичні актори – суб'єкти політики в ній діяли та діють зараз? Наведіть приклади.

Який різновид політики вони продукували та продукують? Як їх політична діяльність впливала на перебіг державотворчого процесу, як вона зараз позначається на Українській державі, державній політиці, українському суспільстві, як обумовлює майбутнє України?

Яка державна політика здатна принести максимальну користь Україні та її народу? Обґрунтуйте свою думку.

Основна література

1. Даниленко А. С., Юхименко П. І., Сокольська Т. В. Публічне адміністрування : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2020. 288 с.

2. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А. О. Дєгтяр, О. А. Дєгтяр, Х. І. Калашнікова, М. К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

Додаткова література

1. Афонін Е. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник. Київ : К.І.С., 2016. 264 с.

2. Воловик В. І. Політична філософія : навч. посіб. для ВНЗ. Запоріжжя : Просвіта, 2012. 182 с.

3. Воловик В. І., Лепський М. А., Бутченко Т. І., Краснокутський О. В. Основи соціальної філософії : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіта, 2011. 320 с.

4. Ковбасюк Ю. В. Державна політика : підручник. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

5. Краснокутський О. В. Взаємозв’язок політичної та правової свідомості: проблема формування ідеології державотворення : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. 428 с.

6. Політична освіта публічних службовців в Україні / Ю. Лихач (кер. авт. кол.) та ін. ; за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2020. 199 с.

7. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / пер. з англ. О.Дем'янчука. Київ : ВД «Києво-Могилянська академія», 2006. 550 с.

8. Classics of Public Administration. Eighth Edition / edited by Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Boston : CENCAGE Learning, 2017. 627 p.

ТЕМА 3. ІСТОРИЧНІ ТИПИ БЮРОКРАТІЇ

План

3.1. Патримоніальна та раціональна бюрократія: підхід М. Вебера

3.2. Бюрократія публічного типу

3.3. Контури соціального образа сучасної української бюрократії

✎**Основні поняття:** патримоніальна бюрократія, раціональна бюрократія, публічна бюрократія, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, клієнтела, соціально-сервісна держава, традиційне суспільство, капіталістичне суспільство.

3.1. М. Вебер виділяє два історичні типи бюрократії: патримоніальну та раціональну.

В умовах традиційного суспільства, з його становою соціальною структурою, натуральною економічною системою, домінуючої в країнах того часу абсолютно-монархічної форми державного правління, легітимізація священної влади володаря здійснювалася завдяки діяльності патримоніальної бюрократії.

У капіталістичному суспільстві, з його класовою структурою, ринковою економічною системою, республіканською чи конституційно-монархічною формами правління, виникає раціональний тип бюрократії.

Істотна ознака патримоніальної бюрократії – особистісний характер відносин влади, в яких вона бере участь. В результаті вона займає певну політичну позицію у патримоніальних владних структурах, налаштовуючись на відстоювання інтересів певного сюзерена/патрона, навіть якщо інтереси останнього мають ірраціональний характер і суперечать потребам суспільства.

Інша важлива ознака патримоніальної бюрократії, що відрізняє її від раціонального типу, полягає у відсутності легального компоненту в публічній

адміністрації. Відданість патримоніального чиновника державі не є безособистісним зобов'язанням по відношенню до безособистісної мети. Це – більше відданість слуги, що заснована на особистісному ставленні до правителя та на обов'язку бути йому вірним без обмежень. Елемент ірраціональності постійно присутній у патримоніальній бюрократії, оскільки керівник у цій системі публічно-управлінських відносин не зв'язаний будь-якими формальностями й може діяти на власний розсуд.

На відміну від патримоніальної моделі для раціональної бюрократії є характерною спеціалізація чиновників та їх професійна компетентність. Відносини між окремими чиновниками й організацією у раціональній бюрократії мають контрактно-договірний характер. Обов'язковою є також освіта в підготовці чиновників, рівень якої повинен перевірятись екзаменами, або підтверджуватись відповідним дипломом.

Крім того, раціонально сформована бюрократія є колективом службовців, призначених вищими інстанціями. Тих чиновників, які мають особисте джерело легітимності поза організацією, неможливо дисциплінувати, а останнє є невід'ємною рисою бюрократії, що відноситься до раціонального типу. Поєднання спеціальних знань і дисципліни – основа раціонально-бюрократичної організації.

У рамках раціональної моделі бюрократії управління здійснюється функціонерами, які мають спеціальну підготовку і в процесі постійної практики удосконалюють свої навички.

Слід вказати також на ще одну рису раціональної бюрократії – дух формальної безособистісності. Йдеться про цілковите виключення всіх особистих і емоційних елементів. Бюрократія тим більш професійна, чим більше вона дегуманізована та деперсоніфікована. Чиновник повинен виконувати свої функції без гніву і пристрасті, він підкорюється дисципліні, виключаючи будь-які емоції. Підлеглі не мають право критикувати накази, які вони виконують.

Публічна служба, тим самим, є професією та покликанням, а не привілеєм володаревого слуги. Якщо для патримоніального чиновника було нормальним розглядати посаду в першу чергу як джерело прибутку, то при легальному пануванні першочергового значення для чиновника раціонального типу набувають ті цілі, виконання яких є сенсом його діяльності.

У публічно-управлінському просторі раціональної бюрократії відданість чиновника службовому обов'язку не передбачає особистої відданості керівнику, як це мало місце в патримоніальних і феодальних владних структурах. В умовах легального панування діяльність чиновника підпорядкована безособистісним і суто функціональним завданням. Але водночас організація може виступати в ролі індивідуального господаря як об'єкт відданості.

Втім, і в капіталістичному суспільстві раціональна бюрократія, подібно до патримоніальних чиновників минулих епох, створює особливу групу, яка має привілеї. Цьому не суперечить і той момент, що вона підлегла у своїй діяльності централізованому контролю й дисципліні. Усвідомлення чиновником свого привілевійованого статусу – своєрідна морально-психологічна компенсація жорсткого адміністративного підпорядкування, яка дозволяє йому зберегти самоповагу.

Статусні групи відзначають особливий стиль життя, в якому знаходить вираження соціальний престиж їх членів. У більшості випадків статусні групи намагаються монополізувати ті або інші культурні цінності, а також обмежують процес входження до своїх лав. Ця риса найбільш характерна для патримоніальних бюрократій, проте в сучасних адміністративних структурах вона зникає.

Сукупність поглядів і цінностей, що притаманні і характеризують раціональних чиновників М. Вебер назвав «кодексом честі». Погляди й цінності, які створюють «кодекс честі» мають і позитивну, і негативну сторони. Так, до першої належить специфічно своєчасна й суворо об'єктивна ідея інтересів держави, безпристрасність, позапартійність, істинне розуміння

національних інтересів. Але віра чиновників у безумовне домінування їх професійних якостей йшла поряд зі зневажливим відношенням до некомпетентних мас, а також до будь-яких форм суспільної діяльності, не санкціонованих зверху. Певні ціннісні орієнтації були притаманні чиновництву саме як статусній групі. Типовим для них було бажання обійняти таку посаду, яка давала б платню відповідно до соціального престижу освіченої людини. І, вірогідно, до кінця життя. Для них вищим ідеалом була надійна посада, з якої вони б не могли бути усунені та на якій їм би було гарантоване переміщення вгору службовими сходинками.

М. Вебер підкреслював ідеальний характер виділених типів бюрократії. На практиці в реальному житті існує сполучення окремих рис зазначених типів у межах окремої системи. На нашу думку, в контексті історичного розвитку можна спостерігати наступну закономірність: раціональних рис у діяльності бюрократії стає дедалі більше з наближенням до сучасності; чим далі у глиб сторіч – тим більш вагомими в середовищі чиновництва були риси патримоніального характеру.

3.2. У постіндустріальному або інформаційному суспільстві публічна бюрократія – це соціальний важіль і канал легітимізації влади держави та органів місцевого самоврядування. Її наявність є ознакою високого рівня розвитку демократичної правової соціальної держави та громадянського суспільства.

Публічний характер діяльності сучасних державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначається широким доступом громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням. Важливі чинники забезпечення публічності в управлінських процесах – наявність дієвих механізмів гарантування конституційної законності, прав і свобод громадян. Передусім, йдеться про якість роботи правоохоронних органів, у тому числі,

за рахунок створення особливих адміністративних суддів, в юрисдикції яких розгляд справ у сфері публічної служби.

Законодавчо закріплені такі принципи публічної служби як:

1) гласності – (передбачає, що сучасні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження публічно та відкрито);

2) колегіальності – (відображається в організаційно-правових формах діяльності публічної бюрократії);

3) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб (передбачає, що діяльність останніх піддягає громадському контролю з боку мешканців територіальних громад);

4) відкритості (означає перебування органів державної влади та місцевого самоврядування під громадським контролем та базується на трьох чинниках: якісному нормативно-правовому забезпеченні, впровадженні дієвих механізмів і процедур для доступу громадян до інформації про діяльність влади, конкретизації реалізації прав на забезпеченні належного рівня політичної культури членів територіальної громади; запорукою її виступає суспільний запит на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування);

5) прозорості (передбачає обов’язок публічної бюрократії гарантувати громадянам можливість одержувати реальну інформацію про змістове навантаження публічного управління та адміністрування та їх вплив на суспільство; може бути утлумачений не лише як ознака публічності місцевої влади, а й як забезпечення зрозумілості її політики для громадян);

6) зорієнтованості на якісне обслуговування громадян (у типовому відношенні послуги, що надають сучасні органи державної влади та виконавчі установи місцевого самоврядування, є публічними; як підсистема загальної сфери послуг вони мають загальнотипові риси – невідчутність, нерозривність виробництва і споживання, мінливість якості, нездатність до зберігання; найнижчі установи державного управління та виконавчі структури місцевого

самоврядування надають такі класи послуг, як: адміністративні, регуляторні, соціальні, освітні, медичні, інформаційні, комунальні, транспортні та інші; поділ видів послуг місцевих владних установ на класи підкреслює полісуб'єктний характер надавача).

Тобто встановлені нормативно-правові засади моделі відтворення сучасної публічної бюрократії, що наближається до раціонального типу, визначеного М. Вебером.

3.3. У перші десятиліття незалежності українська бюрократія була представлена вихідцями із старої радянської номенклатури. Це наводить на думку щодо так званої персоніфікованої спадкоємності. До того ж, одним із чинників, який негативно вплинув на якість сучасної бюрократії, стало зникнення так званого господаря радянського типу, який достатньо жорстко контролював діяльність апарату, виходячи з позиції державної цілераціональності. В результаті чиновництво не звикло служити суспільству, а в його рядах постійно відбувається боротьба за роль нового господаря. Бюрократія, звільнившись від ролі «слуги», прагне завоювати і освоїти нову для себе роль суб'єкта управління.

У розвинутих країнах контроль за діяльністю бюрократичної спільноти здійснює громадянське суспільство. Але для досягнення європейського рівня громадянське суспільство в Україні має пройти у своєму розвитку велику кількість етапів. Сьогодні вітчизняна, транзитарна за характером, бюрократія ще не відчуває належного контролю з боку громадськості.

Тим самим утворюється сприятливе підґрунтя політизації чиновництва і, як наслідок, зниження ефективності його функціонування. З огляду на незрілість політичних інститутів і громадянського суспільства, політизація клієнтельної бюрократії являє собою прагнення монополізувати владу та посилити здатність самостійно генерувати політичні рішення, виходячи з власних інтересів.

Специфічною рисою української трансформації публічної служби стало її підпорядкування правлячій еліті пострадянського «штибу». Роздержавлення власності в Україні зосередилось цілком у руках управлінського апарату, а головною дійовою особою ринкових відносин стала бюрократія. Приватизація, тим самим, прискорила процес становлення бюрократичного капіталізму, визначальною рисою якого стало зрощення державної бюрократії з олігархічними кланами. Значна частина державних чиновників стала виступати в ролі лобістів провідних корпорацій. Державне чиновництво, як соціальна спільність, опинилося під контролем представників великих фінансових та промислових груп, з притаманними для них комерціалізованими важелями впливу. Як наслідок, загострюється проблема корупції чиновництва, що зсередини руйнує систему публічного управління, зумовлює її відчуження від стратегічних інтересів суспільства та держави.

На сучасному етапі подолання корупції, відновлення довіри, підйом іміджу та престижу публічної служби пов’язується з комплексом організаційно-інфраструктурних реформ, орієнтованих на створення транспарентного публічно-управлінського простору за допомогою технологій електронного врядування, декларування прибутків службовців, громадського моніторингу, інноваційних моделей надання публічних послуг («прозорі офіси», відмова від дискреційних повноважень та ін.).

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте головні риси патримоніальної бюрократії.

2. Розкрийте сутність раціональної бюрократії.

3. Проаналізуйте соціально-історичні витоки корупції.

4.Зробіть порівняльний аналіз історичних типів бюрократії.

5. Охарактеризуйте роль публічності у повсякденній професійній діяльності сучасного вітчизняного державного службовця.

Практична ситуація для аналізу

У 1908 р. до Департаменту державного майна надійшли скарги від кількасот мешканців селищ, що знаходилися навколо казенної оброчної маєтності Кашкабаш Мелітопольського повіту Таврійської губернії з приводу несправедливого розподілу орендних земель місцевим земським начальником Івановим. Під час розгляду справи виявилося, що цей державний чиновник протягом майже 10-ти останніх років віддавав в оренду землі з державного фонду тим селянським громадам, які готові були платити більшу суму грошей. Проводячи негласний аукціон, він не приймав до уваги ані потреб незаможних селян, ані традицій земельної оренди, що склалися за часів його попередників. У вигляді обов'язкового додатку до орендної угоди Іванов вимагав особисто собі від селян щоденного приготування їжі та прибирання в його будинку. При цьому ревізори Департаменту виявили, що державна маєтність Кашкабаш по офіційній документації проходила як цілина, а орендна плата до бюджету не надходила.

Як Ви думаєте, чому державного чиновника не було звинувачено у корупції та шахрайстві, а просто переведено на схожу посаду до іншої губернії?

Які риси патримоніальної бюрократії простежуються в діяльності Іванова, відносинах його з селянами, представниками верхніх рівнів місцевого чиновництва, прізвища яких не були згадані на сторінках справи?

Чи можна простежити у вчинках Іванова певні ознаки існування в регіоні історичного типу раціональної бюрократії?

Основна література

1. Карташов Є. Г. Основи публічного управління та антикорупційна діяльність : навч. посіб. Київ : Освіта України, 2020. 304 с.

2. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.

3. Публічна служба : навч. посібник М-во освіти і науки України, Поліський нац. ун-т ; В. П. Якобчук та ін. Київ : Ліра-К, 2021. 396 с.

4. Публічне управління = Public Administration : навч. посібник / А. В. Стасишин, Г. В. Капленко, Г.О. Комарницька та ін. ; за заг. ред. А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

5. Трофанчук Г. Історія держави та права України. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 586 с.

Додаткова література

1. Онуфрієнко О. В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України : веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 5. С. 59-73.

2. Приймак О. М. Контури соціального образа сучасної української бюрократії. *Матеріали VII Міжнародної наукової конференції «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: ідеї миру та ненасильства у змінах глобального порядку»*, м. Запоріжжя, 24 березня 2017 р. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2017. С. 25-26.

3. Тишкун Ю. Українська бюрократія в контексті соціології Вебера та структурно-функціонального аналізу. *Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць*. 2010. Т. 9. С. 120-129.

4. Кормич А. І. Політико-правова теорія типології влади, теорії еліт, бюрократії. Макс Вебер, Вільфредо Парето, Гаетано Моска. Історія вчень про державу і право : навч. посіб. Міністерство освіти і науки. Київ, 2015. С. 219-222.

5. The Max Weber dictionary : key words and central concepts : Richard Swedberg, Ola Agevall (eds.) Stanford : Stanford University Press : 2016. 449 p.

ТЕМА 4. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

4.1. Цілі публічного управління: поняття та різновиди

4.2. Функціональна структура публічного управління

4.3. Функції держави

4.4. Державотворча ідеологія

✎**Основні поняття:** цілі публічного управління, функції публічного управління, функції органу державної влади, функціональна структура публічного управління, функції держави

4.1. ***Цілі публічного управління*** *– це ідеальне визначення результатів діяльності з упорядкування певних суспільних відносин.*

Зміст цілей публічного управління зумовлюється такими об’єктивними чинниками як структура суспільства, рівень економічного розвитку, характер ресурсної бази та ін. Чим складніше суспільство, склад учасників суспільних відносин, тим більш диференційованими виявляються цілі публічного управління. Цілі публічного управління об’єктивно залежать і від особливостей держави: спрямованості її влади, форми правління та територіального устрою, політичного режиму, рівня централізації та децентралізації, зовнішньополітичного середовища та ін. Зрештою цілі публічного управління опосередковують об’єктивно існуючий взаємозв’язок між громадянським суспільством і державою та виступають рушійною силою прогресу публічної політико-правової форми організації суспільних відносин.

Поряд із цим існують суб’єктивні чинники формування цілей публічного управління. Йдеться про домінуючі інтереси та цінності настанови, рівень освіти та компетентності, характер ідеології державних і недержавних

суб'єктів цілепокладання. На сучасному етапі формулювання цілей публічного управління починається з визначення порядку денного громадських обговорень як сукупності пріоритетних тем, питань і завдань, до яких прикута увага суспільства і стурбованість якими спонукає посадових осіб органів державної влади приймати рішення, здійснювати заходи та брати на себе певні зобов'язання.

Цей процес має складний характер і відображає суперечливий характер репрезентації громадських запитів на загальнодержавному рівні. Помилкове розуміння актуальних суспільних потреб чи свідоме бажання видати за них власні інтереси зумовлюють відчуження цілей публічного управління. Як наслідок, відбувається дезорганізація суспільних відносин, виникають конфлікти і, врешті-решт, система публічного управління або руйнується, або змінюється, повертаючи собі здатність до продукування цілей, що адекватно відображають потреби суспільства.

Виділяються такі різновиди цілей: внутрішні (стосуються завдань внутрішнього облаштування державного організму) і зовнішні (пов'язані з безпосереднім впливом державних органів на різні сфери суспільної життєдіяльності), тактичні (спрямовані на розв'язання питань поточного характеру) та перспективні (орієнтовані на середньотермінові, довготривалі, стратегічні завдання), явні (такі, що офіційно декларуються) та приховані, латентні (проявляються лише у фактичній поведінці, діяльності держави та її органів). Зазначені цілі реалізуються, насамперед, через внутрішні і зовнішні функції держави та органів місцевого самоврядування, що мірою історичного розвитку постійно диференціюється, включаючи до сфери публічно-управлінського впливу все нові й нові галузі суспільної життєдіяльності.

4.2. Розкриваючи зміст ***функцій публічного управління***, виходимо з їх визначення *як специфічних за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісних управляючих впливів учасників суспільних відносин, що на сучасному етапі очолюються та координуються державою.*

Поняття ***«функції публічного управління»*** слід відрізняти від поняття **«управлінські функції органів державної влади»** – *юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право здійснювати щодо певних об'єктів управління.*

За змістом, характером і обсягом впливу функції публічного управління можуть бути поділені на загальні і спеціальні.

*До **загальних функцій** відносяться управлінські завдання, які змушені виконувати всі учасники публічного управління (і державні, і недержавні) для забезпечення цілісного управлінського процесу*. Йдеться про прогнозування, планування, регулювання, організацію, мотивацію, стимулювання, контроль, прийняття рішень, налагодження комунікацій та ін.

Спеціальні функції публічного управління *– це особливі управлінські завдання, виконання яких потрібне для впорядкування відносин у певних сферах і галузях життєдіяльності суспільства.* Виділяють управління сферою забезпечення правопорядку, забезпечення безпеки громадян, регулювання економіки, соціального захисту, надання публічних послуг у сферах освіти, науки, культури та ін. Кожна із названих груп функцій, у свою чергу, складається з численних функціональних підзавдань.

Під ***функціональною структурою публічного управління розуміємо*** *внутрішній порядок розподілу управлінських завдань із забезпечення впорядкування суспільних відносин між органами державної влади, органи місцевого самоврядування, іншими організаційними структурами громадянського суспільства.*

Розподіл функцій публічного управління між державою і громадянським суспільством має конкретно-історичний характер. Чим менш розвинена культура громадянської самоорганізації, тим більше функцій виконує держава. І навпаки. На сучасному етапі з огляду на зростання складності структури суспільства, прискорення соціальної динаміки формуються передумови децентралізації публічного управління, у тому числі, шляхом делегування повноважень органів державної влади органам місцевого

самоврядування, розвитку партисипативних практик залучення представників громадянського суспільства до формування та реалізації публічних політик. Поруч із цим сучасні держави зберігають чільну роль, так чи інакше, відповідаючи за виконання важливих функцій.

4.3. Традиційно функції держави поділяються на зовнішні та внутрішні.

Серед зовнішніх функцій держави відзначимо завдання із забезпечення міжнародного співробітництва та оборони країни.

В якості незалежної політичної організації всього суспільства держава підтримує дипломатичні відносини з іншими суверенними державами, уряди яких офіційно визнають її суверенітет та прагнуть до міжнародної співпраці.

Одна із найстаріших і найбільш важливих функцій держави – захист суспільства від зовнішньої агресії. Для цього держава утримує армію, організує її комплектацію та підготовку, вирішує завдання з її озброєння для гарантування національної безпеки і територіальної цілісності.

До внутрішніх функцій держави належить: підтримання внутрішнього порядку; захист громадянських свобод; забезпечення економічного розвитку; соціального страхування; реалізація програм загального добробуту; надання публічних послуг та ін.

Підтримання порядку, цивілізованих мирних відносин між окремими індивідами, соціальними групами – одна із найстаріших і найважливіших внутрішніх функцій держави. Зокрема, у таких країнах як Великобританія, Канада або США підтримання внутрішнього ладу здійснюється за допомогою публічного управління у режимі «правління закону» («rule of law»). Цей режим передбачає захист прав громадянина на життя, свободу, чесно здобуту власність відповідно до умов, що визначені законами. Обов’язки уряду – захистити людину від незаконного фізичного насильства, убезпечити її власність від вандалізму, крадіжок або шахрайства, створити умови, за яких можна безпечно мандрувати територією держави, займатися підприємництвом

і будь-якими іншими особистими та приватними справами на законних підставах і без заподіяння шкоди іншим людям.

Суть режиму «правління закону» іноді визначається як «упорядкована свобода» або «свобода у рамках закону». Тут проводиться думка про те, що без внутрішнього ладу не може бути свободи і що успіх держави у подоланні внутрішнього безладу пов'язаний з її здатністю гарантувати законність задля захисту прав громадян на життя, свободу та власність.

У правовому демократичному суспільстві життєво важливі завдання держави складає захист основних прав і свобод людини і громадянина. Так, відповідно до Конституції України, держава зобов’язана захищати свободу віросповідання, слова та преси, права на мирні зібрання та громадські об’єднання, працю і соціальний захист, освіту і охорону здоров’я та ін. Важливе місце займає захист політичних прав громадян, зокрема, шляхом проведення вільних періодичних виборів вищих посадових осіб держави.

Інша внутрішня функція держави – забезпечення економічного розвитку суспільства. Сучасні уряди здійснюють публічні політики у галузях оподаткування, міжнародної торгівлі, фінансової підтримки внутрішньої економічної діяльності задля збільшення інвестицій у сферу виробництва, підйому рівня економічної активності населення, гарантування прийнятного міжнародного торговельного балансу, зменшення безробіття та зміцнення добробуту всіх верств суспільства.

Цілі державного управління у сфері економіки можуть бути такі:

1) збільшення промислової та воєнної міцності країни;

2) гарантування єдності суспільства та легітимності уряду;

3) активізацію політичної підтримки від громадян як наслідок зростання рівня зайнятості та загального добробуту населення;

4) гарантування широкої податкової бази, що створює для уряду можливості фінансування власних програм та ініціатив. Тобто високий рівень зайнятості у сукупності з низькою інфляцією та загальним добробутом, що має сталий характер, зумовлює збільшення податкових надходжень від громадян.

У свою чергу, поповнення державної скарбниці на регулярній основі впродовж тривалого періоду часу створює підґрунтя для активності уряду в підготовці та реалізації різноманітних соціальних програм.

Підкреслимо, що забезпечення економічного розвитку – не нова функція. Насправді історія її реалізації вже налічує понад 500 років. Вона з'явилася в європейських державах в XVI ст. (Іспанія, Португалія, Франція та Англія), уряди яких здійснювали *політику меркантилізму*, спрямовану на захист інтересів національних товаровиробників у міжнародній торгівлі.

Для того, щоб гарантувати соціально-економічний добробут громадян і попередити їх бідність, сучасні держави вирішують завдання з організації соціального страхування для захисту членів суспільства від економічних негараздів, пов'язаних із обставинами, настання яких люди не можуть попередити, наприклад, такі як старість, фізичні обмеження, хвороба або тимчасове безробіття.

Програми соціального страхування фінансуються за рахунок внесків їх учасників, а не відрахувань із державного бюджету, сформованого в результатів збору податків. Соціальне страхування відноситься до тих функцій, які держави почали виконувати порівняно нещодавно. Перша система соціального страхування була створена урядом Німеччини у 1884 р. І вже на початку XX ст. в інших європейських державах були впроваджені різні типи соціального страхування.

Водночас сучасні уряди реалізують програми соціального захисту, що розроблюються з метою викорінення бідності, надання допомоги тим категоріям громадян, які неспроможні підтримувати себе на належному рівні у зв'язку з обставинами, виникнення яких вони не здатні самостійно контролювати. Категорії осіб, котрим надається допомога, як правило, включають: безробітних, жінок, які самостійно виховують дітей, осіб з фізичними обмеженнями та ін.

На відміну від програм соціального страхування заходи із забезпечення загального добробуту фінансуються за рахунок відповідних асигнувань із

державного бюджету. Іншими словами, вони оплачуються платниками податків.

Організація соціального захисту – відносно нова функція держави. Наприклад, у США відповідні практики були впроваджені у 1930-х роках. У цей період американське суспільство переживало глибоку соціально-економічну кризу, відому як Велика депресія, для подолання її наслідків уряд США впровадив політику «Нового курсу», початок якого пов'язують із програмами підтримки людей похилого віку та сімей з дітьми («Old Age Assistance» та «Aid to Families with Dependent Children»), ухвалених Конгресом у 1935 р. у рамках закону про соціальну безпеку («the Social Security Act»).

Крім того, сучасні держави беруть активну участь у забезпеченні суспільства публічними благами та послугами, до переліку яких, як правило, входить: утримання закладів освіти (загальноосвітніх шкіл, коледжів, університетів); будівництво іригаційних споруд, дамб і каналів; забезпечення публічного транспорту (залізниць, аеропортів, автошляхів та ін.); поштовий зв'язок; прибирання публічних місць; організація охорони здоров'я (лікарні, медичні амбулаторії) та ін. З огляду на особливу економічну природу публічних благ і послуг (зокрема, те, що не існує ефективних способів обмеження загального доступу до користування публічними благами після їхнього створення) ринкові механізми та мотивація отримання прибутку не можуть забезпечити їх надійне виробництво та надання суспільству. Тому виявляється потрібною відповідна діяльність урядових інституцій. Цей висновок прагнуть спростувати прибічники лібертаріанської ідеології або розробники концепції «держави як нічного охоронця». Так, лібертаріанці, також відомі як «манчестерські ліберали» (Ричард Кобден (1804 – 1865), Джон Брайт (1811 – 1889) вважали, що легітимні функції держави обмежуються дипломатією, військовим захистом, утриманням внутрішнього порядку, забезпеченням правосуддя, захистом громадянських свобод, проведення періодичних виборів. Решта завдань разом із наданням публічних послуг

населенню повинні виконуватися приватним економічним сектором із використанням ринкових механізмів.

4.4. Ідеологія – це поняття для позначення сукупності теоретично обґрунтованих ідей та поглядів на навкружну дійсність і самого себе, які сприймаються суб'єктом як правильні й потрібні у розв'язанні тих або інших практичних завдань.

Державотворення – це поняття, що позначає процес діяльності зі створення якісно нової держави.

Отже, ***ідеологія державотворення (державотворча ідеологія)*** *– це поняття для позначення сукупності теоретично обґрунтованих ідей і поглядів на державно-політичне буття і самого себе, які сприймаються суб'єктом як правильні й потрібні у вирішенні практичних завдань зі створення якісно нової держави*.

Сутнісні риси державотворчої ідеології:

1) ідеальний характер;

2) вторинний, похідний (від державно-політичного буття, діяльності та практики зі створення й перетворення держави) характер;

3) віддзеркалення державно-політичного буття, практичної діяльності зі створення й перетворення держави у систематизованій, теоретично обґрунтованій формі (передусім, у вигляді ідей та поглядів);

4) аксіологічний, ціннісний характер (оскільки теоретично обґрунтовані ідеї та погляди, що утворюють ідеологію державотворення, сприймаються суб'єктом у якості правильних, потрібних, необхідних у вирішенні практичних завдань, пов'язаних із процесами розбудови держави);

5) відносно самостійний характер, що проявляється, насамперед, в активному впливі на державно-політичне буття, державотворчу практику;

6) орієнтація на створення якісно нової держави.

Виокремимо дві основні функції ідеології державотворення:

1) функцію відображення державно-політичного буття й державотворчої практики у систематизованій, теоретично обґрунтованій формі (насамперед, у вигляді ідей і поглядів);

2) функцію активного впливу на державно-політичне буття й державотворчу практику з метою створення якісно нової держави.

Окрім них, державотворча ідеологія має ряд інших, додаткових функцій:

1) інтегруючу функцію, оскільки в межах своєї матриці об'єднує все різноманіття теоретично обґрунтованих ідей і поглядів на державно-політичне буття, що сприймаються суб'єктом як правильні й потрібні у вирішенні практичних завдань зі створення якісно нової держави;

2) регулюючу функцію, адже завдяки активному впливу на навкружну державно-політичну дійсність державотворча ідеологія координує різноманітні процеси практики державного будівництва, виступаючи тим самим у ролі духовного регулятора-координатора державотворчої практичної публічно-управлінської діяльності;

3) організаційну функцію, позаяк ідеологія державотворення виступає у якості «ідеальної», духовної форми реалізації завдання з організації суспільної життєдіяльності;

4) мобілізаційну функцію, оскільки ідеологія державотворення мобілізує всі наявні життєдайні сили суб'єкта, усю його творчу потугу на виконання поставлених перед ним практичних завдань, пов'язаних, передусім, зі створенням, перетворенням державного організму.

У ролі суб'єкта ідеології державотворення можуть виступати: народ як єдине джерело влади; співгромадяни конкретного суспільства, утворенні ними об'єднання; носії державної влади, які уособлюють органи держави – державні службовці; посадовці органів місцевого самоврядування; інші соціальні групи, які певною мірою беруть участь у практичній реалізації теоретично обґрунтованих ідей та поглядів на державно-політичне буття, що сприймаються ними як правильні й потрібні під час створення якісно нової держави.

Конституція України, регламентуючи основи державотворчої, публічно-управлінської діяльності, проголошує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (Стаття 5 Конституції України).

У ролі об'єкта ідеології державотворення виступає певна сфера практичної діяльності, на яку спрямована активність вищевказаних суб'єктів, а саме: практика зі створення й перетворення держави.

Виділяють такі різновиди державотворчої ідеології:

1) за ступенем науковості:

- наукова ідеологія державотворення або відносно істинна;
- ненаукова ідеологія державотворення або ілюзорна;
- змішана ідеологія державотворення.

2) за формаційним критерієм:

- ідеологія державотворення рабовласницької держави;
- ідеологія державотворення феодальної держави;
- ідеологія державотворення капіталістичної (посткапіталістичної) держави;
- ідеологія державотворення соціалістичної держави.

3) за формою правління:

- ідеологія державотворення монархічної державності;
- ідеологія державотворення республіканської державності.

4) за державно-територіальним устроєм:

- ідеологія державотворення простої, унітарної держави;
- ідеологія державотворення складної держави – федерації, конфедерації, імперії та інших складних державно-територіальним форм.

Сутність державотворчої ідеології:

1) у «широкому» сенсі – бути теоретично обґрунтованою практичною свідомістю, спрямованою на створення якісно нової держави (сутність першого порядку);

2) у «вузькому» сенсі – бути об’єднавчим ідеальним майданчиком для теорії та практики державотворення, забепечувати взаємозв’язок державотворчої теорії та практики (сутність другого порядку).

Сучасний стан державотворчої ідеології в Україні характеризується, зокрема, такими рисами (як традиційними, так і модерними):

1) відсутність чітко вираженої спрямованості розвитку суспільства;

2) існування когнітивного державотворчо-ідеологічного дисонансу;

3) фрагментарність державотворчо-ідеологічного поля й різноплановість його напрямків;

4) існування синдрому дива;

5) безсистемність ідеологічно-державотворчої діяльності, відсутність у ній чіткого ядра, «мозкового центру», специфічної національної «фабрики державотворчої думки», де б відбувалась генерація та провадження такої діяльності, внаслідок чого могла з’являтися оновлена повноцінна ідеологія державотворення;

6) укорінення ілюзорного державотворчо-ідеологічного кластеру, відособлення іншого, вищого та більш визначального – наукового, унаслідок чого духовні сили ідеології державотворення залишаються сповна не задіяними, а її державотворчий потенціал – невикористаним;

7) зростання радикалізму;

8) екзистенційні розломи;

9) наростаючий вплив цифровізації (як наслідок – цифрова залежність). Наявність державотворчо-подібних симулякрів;

10) зростання віртуального контенту (наростання віртуальності).

Такі риси (як традиційні, так і модерні) сучасного стану державотворчої ідеології значно гальмують, ускладнюють процес національного державотворення та публічного управління, а також саму публічно-управлінську діяльність на всіх рівнях.

Як вдосконалити державотворчу ідеологію, що виступає у ролі теоретично обґрунтованої практичної свідомості та ідеального підґрунтя публічно-управлінської діяльності?

Система чинників оптимізації розвитку державотворчої ідеології в сучасному українському суспільстві складається з п’яти блоків:

«Теоретичний» блок (основи системи), що передбачає створення відповідної метатеорії як єдиної, тобто в одній теоретичній зв’язці, теорії суспільства, держави й державотворення. Тут наявні такі проблемні моменти: відсутність єдиної інституції, що здійснює системну розробку теорії суспільства, держави й державотворення; напрацювань щодо законів і закономірностей, яким підпорядковані у своєму розвитку вищевказані явища соціальної реальності (суспільство, держава, державотворення); чітко окресленої, прийнятної для більшості громадян теоретично обґрунтованої української національної ідеї; привабливого для широких мас соціально-політичного ідеалу; концептуально відпрацьованих шляхів і засобів досягнення такого ідеалу та ін.

«Культурний» блок, що включає: а) підвищення рівня політичної та правової культури; б) підвищення рівня відповідальності державно-владних структур та структур місцевого самоврядування (суб’єктів публічного управління й публічно-управлінської діяльності).

«Організаційний» блок, що передбачає низку чинників, за допомогою яких відповідна метатеорія може просуватись у широкі народні маси, перетворюючись тим самим на державотворчу ідеологію:

а) формування ефективної системи заходів щодо поширення і ствердження в практичній свідомості мас теоретичних напрацювань державотворчого змісту;

б) розробка й практична реалізація конкретних програм-символів незалежної України;

в) підготовка молодих поколінь громадян до реалізації державотворчих завдань, усебічний розвиток, ґрунтовна освіта, патріотичне виховання дітей та молоді як майбутніх повноцінних носіїв ідеології державотворення.

«Економічний» блок, який передбачає удосконалення структури власності на знаряддя праці й засоби виробництва, що створить умови для найшвидшого формування означеної партійної конструкції.

Реалізація цього блоку суттєво зменшить домінування олігархічних кіл у суспільстві, обмежить їхній вплив на владні інститути й водночас підвищить статусні позиції інших соціальних груп (малих і середніх підприємців, кваліфікованих найманих працівників і службовців, пенсіонерів, працюючої молоді та ін.), збільшить їхню роль у суспільно-політичній життєдіяльності.

Це створить основи для формування широких лав середнього класу й сил прогресу, тобто соціальної бази для позначеного вище партійного блоку й того суб’єкта, котрий здатен опрацьовувати теорію та сформувати оновлену ідеологію державотворення).

«Духовний» блок, що передбачає системне утвердження в суспільстві трьох християнських чеснот – віри, надії та любові, перенесення цієї тріади в державотворчу площину:

- віри у можливість творення якісно нової Української держави;
- надії, що державотворення України буде успішним;
- любові до Батьківщини, Вітчизни, оновленої країни.

Системна реалізація всіх цих блоків та чинників (серед яких «теоретичний» блок є засадничим) забезпечить народження якісно нової державотворчої ідеології, а разом з цим – якісно нової Української держави із відповідними практиками публічного управління та адміністрування, публічно-управлінської діяльності на благо всіх і кожного.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть різновиди цілей публічного управління.
2. Основні вектори історичного розвитку цілей публічного управління.
3. Назвіть різновиди функцій публічного управління.
4. Яка роль держави у здійсненні цілей публічного управління?
5. У чому виявляється сутність державотворчої ідеології?

Практична ситуація для аналізу

Серед пріоритетних напрямків роботи Міністерства економіки, закріплених у Плані його роботи, зазначено стимулювання розвитку регіонів шляхом запровадження механізмів цільової підтримки територій та поширення практики договірних засад у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування; активізація розвитку транскордонного співробітництва.

У яких правових актах мають бути закріплені цілі та функції центрального органу виконавчої влади? У представленій ситуації виділіть цілі та функції Міністерства економіки.

Основна література

1. Бакуменко В. Д. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. М-во культури України, Київ. нац. ун-т культури і мистецтв. Київ : Ліра-К, 2019. 256 с.

2. Даниленко А. С., Юхименко П. І., Сокольська Т. В. Публічне адміністрування : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2020. 288 с.

3. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін. Вінниця : ВНТУ, 2019. 181 с.

Додаткова література

1. Афонін Е. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник. Київ : К.І.С., 2016. 264 с.

2. Бутченко Т. І. Соціально-політичне проектування: проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. 280 с.

3. Воронкова В. Г., Фурсін О. О., Сапа Н. В. Соціально-орієнтоване державне управління : монографія. Запоріжжя : ЗДІА, 2011. 256 с

4. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

5. Краснокутський О. В. Взаємозв’язок політичної та правової свідомості: проблема формування ідеології державотворення : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. 428 с.

6. Мамонов І. Л. Цільова гуманізація публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 1. С. 25-28.

7. Berman Larry, Bruce Allen Myrphy. Approaching democracy. New Jersey : Upper Saddle River, 2005. 507 p.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

5.1. Право у системі публічного управління

5.2. Конституція у системі публічного управління

5.3. Моделі конституційного процесу

5.4. Суб'єкти конституційної установчої влади

✎**Основні поняття:** право, правові норми, конституція, конституційна інженерія

5.1. Право відіграє особливу роль для публічного управління. Якщо норми додержавних епох мали синкретичний характер і були невіддільні від певних різновидів діяльності, то правові норми характеризуються формальною визначеністю, тобто закріпленістю в певних документах, знакових системах, ідеальних образах. Завдяки цьому правові норми стають стійкими та відносно самостійними не лише від інтересів і бажань окремих осіб, але й від волі законодавця, який на певний період (принаймні до часу ухвалення нової правової норми) виявляється зв'язаний результатами власної правотворчості.

Особлива публічно-управлінська роль права забезпечується, крім того, такою його ознакою, як нормативність, яка означає всезагальний і обов'язковий характер певних правил поведінки для всього населення, що проживає в державі. Логіка правової норми – це логіка єдності та рівності, реалізуючи яку можна закономірно дійти до ідеї законності, тобто рівності всіх громадян перед законом незалежно від їх соціального статусу або місця в

системі влади.

Проте не будь-яка норма, нормативний акт держави носить правовий характер. Нормативність слід розуміти не лише з точки зору форми права, а більш глибоко, враховуючи, що за допомогою норм, нормативних засад забезпечується упорядкування певної групи закономірних суспільних відносин.

Роль права для публічного управління має історичний характер. Для реалізації соціально-регулятивного потенціалу права важливе значення мали зміни, що відбулися у період Нового часу. Саме в цей час закріплюється розуміння правових норм, передусім, як форми вираження рівності та свободи людини і громадянина та відбувається практичне здійснення ідеї конституціоналізму.

5.2. Поняття «конституція» має два різні значення.

У першому емпіричному значенні ***конституція*** *– це характеристика природи держави, яка вказує на притаманну їй систему врядування*.

У другому нормативному значенні ***конституція*** *– це основний закон, що встановлює засади суспільного ладу та державного врядування, визначає розподіл повноважень між органами державної влади, межі її здійснення, регулює відносини між державою і народом, закріплює основні права людини та громадянина.*

Конституція як основний закон має найвищу юридичну силу, норми якого мають пряму дію, а закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їм. У цій якості вона виступає формою конституювання публічно-управлінських цілей і завдань, забезпечення єдності, цілісності і стабільності системи державного управління і місцевого самоврядування, підпорядковування інтересів окремих органів та чиновників потребам та інтересам суспільства.

Перші кейси розробки та практичного впровадження конституцій як основних законів держави виникли в ході революцій у США (1787 р.) та

Франції (1791 р.). Сформовані тут нормативні моделі в подальшому виконали роль прототипів для творення конституцій інших держав.

Одне з провідних завдань, яке вирішували творці перших конституцій – обмеження владних повноважень держави задля попередження виникнення тиранії та абсолютистської сваволі правителів. У зв'язку з цим відбувся стрімкий розвиток конституційної техніки, одним із досягнень якої стало впровадження системи стримувань і противаг у відносинах між органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

У подальшому актуальним стало інституційне забезпечення активності держави як уповноваженого суб'єкта публічного врядування задля досягнення загального добробуту у суспільстві. Історична практика публічного управління розкрила обмеженість перших конституцій. Виявилося, що без відповідних соціальних гарантій правова рівність і конституціоналізм є лише формальними, декларативними вимогами, що не можуть забезпечити загальносоціальний характер державних інтересів. У багатьох країнах світу було ухвалено соціальне законодавство, внесені відповідні зміни до конституцій, які значно розширили сферу державних інтересів, надавши державі функції із регулювання соціально-економічної нерівності з метою попередити руйнування цілісності суспільного організму, зберегти соціально корисну багатоманітність особистих і групових інтересів.

Конституція має юридично визначену форму вираження. Як правило, йдеться про єдиний нормативно-правовий документ. Разом із цим інколи зазначена форма може бути більш складною, коли джерелом конституційного права стають неписані конституційні звичаї та кілька окремих конституційних законів, що доповнюють один одного, утворюючи єдину нормативну конструкцію (йдеться про конституційну практику у Великобританії або Ізраїлі).

Держава санкціонує та ухвалює конституційні норми державного ладу, гарантуючи їх виконання. У цей же час конституційне право не підпорядковується державі. Натомість воно має відносну самостійність і

виступає як особливий інститут публічного управління, внутрішній потенціал якого зорієнтований на підпорядкування логіці конституційної законності всіх суспільних інституцій, організацій, і, в тому числі, самої держави.

5.3. У багатьох державах світу від часів завершення Другої світової війни і до сьогодні спостерігається інтенсифікація конституційного процесу. Розробка конституції, її ухвалення, внесення різноманітних змін до ухвалених текстів – все це утворює необхідну частину державотворення у сучасному світі. На підґрунті порівняльного аналізу досвіду різних країн Даніель Елізар виділяє три політичні моделі організації конституційного процесу:

Таблиця 5.3.1 – Моделі організації конституційного процесу (Джерело: Daniel J. Elazar Constitution-making: The Pre-eminently Political Act. The Politics Of Constitutional Change In Industrial Nations. Redesigning the State / Edited by Keith G. Banting and Richard Simeon. NY, : Palgrave Macmillan. 257 p.)

Політична форма	Процес	Засоби узгодження
Ієрархічний	Має ручний характер, ініціюється правлячою верхівкою	Переконання верхами
Органічна	Здійснюється у рамках традиційних інституцій	Неформальна згода
Договірна	Досягнення згоди між членами суспільства або їх представниками	Формальна згода

В ієрархічних моделях творення конституції переважно виступає як процес її «дарування» правителями народу в спосіб, у який середньовічні королі дарували хартії (найвідоміший приклад – Велика Хартія Вольностей (Magna Carta Libertatum), підписана англійським королем Іоанном Безземельним у 1215 р.).

Зазначена модель організації конституційного процесу фактично використовується і в сучасних авторитарних державах, правляча верхівка

яких, незважаючи на формально демократичні процедури, в однобічний спосіб впроваджує ту систему публічного врядування, яка найбільш відповідає їхнім інтересам. Прикладом можуть служити деякі сучасні африканські країни.

В органічних моделях формальній конституційній нормотворчій діяльності передує суспільна згода, досягнута в неформальний спосіб. Тобто «органічне» використовується у значенні «неформальне» або «квазіформальне». Як наслідок, реально діючі конституції зрідка мають характер цілісного письмового документу. Конституційний процес здійснюється дуже повільно і поступово, зміни до конституції вносяться маленькими порціями, поетапно. Приклад цієї моделі є Великобританія.

У договірних моделях конституційний процес здійснюється за допомогою партисипативної публічної політики. Йдеться про наповнення демократичних формальних процедур реальним змістом, активізацію членів суспільства як реальних учасників конституційного процесу. Приклади цієї моделі – США, Швейцарія.

На нашу думку, в Україні відбувається поступове подолання ієрархічної моделі. Демократизація вітчизняного конституційного процесу на сучасному етапі передбачає протидію олігархізації державного управління, а натомість публічно-управлінське структурування громадянського суспільства, забезпечення партнерства між ним і державою задля реалізації демократичних цінностей, закріплених в Конституції України. Цей вектор розвитку закріплений у чинному законодавстві (закони України про «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об’єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та ін.).

5.4. Карл Шмідт визначає «конституційну установчу владу» як певну політичну волю, міцність та авторитет якої забезпечує прийняття конкретного комплексного рішення щодо типу та форми власного політичного існування.

Згідно із середньовічними уявленнями лише Бог має «утворюючу владу» (лат. «potestas constituens»). Інше формулювання цієї думки представлене у біблійному вислові «будь-яка влада від Бога» (Non est enim potestas nisi a Deo, Rom. 13:1).

Згідно з принципом народного суверенітету, розробленого прибічниками суспільно-договірної концепції (зокрема, Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, Т. Пейном та ін.) конституційну установчу владу має лише народ.

Відзначимо історичну еволюцію поняття «народ». У середньовіччі його значення обмежувалося лише дорослими чоловіками, представниками заможних соціальних верств. У XIX та XX ст. прибічниками націоналізму поняття «народ» асоціюється з поняттям «нація». Істотна ознака народу – наявність етнічної та мовно-культурної спільності. Водночас, на думку К. Шмідта, народ не існує як нація лише завдяки спільній етнічній або культурній приналежності, а стає нацією насамперед завдяки усвідомленню колективної політичної спільності.

Зазначені уявлення створили підґрунтя для принципу національного самовизначення, за яким будь-який народ має право на визначення національної суверенної юрисдикції у межах своєї території. Вперше це правило було визнано на Паризькій мирній конференції у 1919 р. Після Другої світової війни воно було закріплено у численних резолюціях Організації Об’єднаних Націй і стало частиною міжнародного права.

У Преамбулі Конституції України, зазначено, що цей документ було прийнято Верховною Радою «від імені Українського народу – громадян України всіх національностей». Тобто інтегральна ознака народу становить громадянство як політико-правовий зв'язок людини та держави.

Народ як єдина політична нація реалізує конституційну установчу владу безпосередньо і через представницькі органи. Згідно ст. 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Ст. 69 встановлює, що народне волевиявлення

здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

При прийнятті Конституції України 28 червня 1996 р. суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України.

У міжнародній практиці є досвід створення спеціального установчого органу – конституційної установчої асамблеї, члени якої обираються на підставі загального та рівного виборчого права для обговорення і прийняття Конституції держави.

Питання для самоконтролю

1. Порівняйте правові норми та соціальні норми додержавної доби.
2. Що таке правовий закон?
3. Що таке конституційна техніка?
4. Дайте визначення поняттю «конституція».
5. Розкрийте особливості співвідношення законодавчої, виконавчої та судової влади у Конституції України.

Практична ситуація для аналізу

Суб'єкт права на конституційне подання – Верховний Суд України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає статтям 1, 3, 6, частині першій статті 8, частині першій статті 129 Конституції України (є неконституційним), положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» у тій частині, яка передбачає, що норми і положення 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України.

Верховний Суд України обґрунтовує своє клопотання тим, що надання Кабінету Міністрів України повноважень застосовувати норми і положення

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо порядку та розмірів фінансування судової влади виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України порушує засади поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову, не відповідає правовій визначеності як елементу принципу верховенства права та гарантіям незалежності суддів, а також створює загрозу для функціонування судової системи в цілому.

Чи є правий Верховний Суд України? Обґрунтуйте Вашу думку.

Основна література

1. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / за заг. ред. : Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Херсон : Олді-Плюс, 2019. 644 с.

2. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право. 2020. 212 с.

3. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / укладачі : О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Харків : НУЦЗУ, 2020. 175 с.

Додаткова література

1. Рабінович П. Універсальна теорія права як загальна концептуальна основа теорій національного і міжнародного права (до проблеми формування). *Публічне право*. 2017. № 3 (90). С. 8-18.

2. Савчин М. В., Федоренко В. Л. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посібник / Ін-т громадянського суспільства, Академія муніципального права. Київ : Наука, 2008. 188 с.

3. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник М-во освіти і науки України ; вид. 4-те. Київ : Правова єдність, 2016. 528 с.

4. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів / пер. з 2-го англ. вид. О. І. Мороз ; наук. ред. І. А. Грицяк. Київ : АртЕк, 2001. 212 с.

5. Скрипнюк О. Конституційне право і теорія конституційного права України: теоретико-методологічні проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С 108-114.

6. Daniel J. Elazar Constitution-making: The Pre-eminently Political Act. The Politics Of Constitutional Change In Industrial Nations. Redesigning the State / Edited by Keith G. Banting and Richard Simeon. NY, : Palgrave Macmillan. 257 p.

7. Schmitt Carl. Constitutional theory / translated and edited by Jeffrey Seitzer; foreword by Ellen Kennedy. London : Duke University Press Durham, 2008. 468 p.

ТЕМА 6. ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

План

6.1. Глава держави та глава уряду

6.2. Президентська форма правління

6.3. Парламентська форма правління

6.4. Напівпрезидентська форма правління

6.1. Для розуміння відмінностей між різними формами правління, насамперед, слід визначити ролі глави держави і глави уряду:

глава держави *– вища посадова особа, яка представляє державу та всіх її громадян. Тобто глава держави відокремлений від окремих політичних сил, партій, має об'єднувати їх, гарантуючи реалізацію державних і суспільних інтересів, виступаючи символом державності, виконуючи різноманітні процедури легітимізації важливих державних рішень (насамперед, санкціонування законів);*

глава уряду *– політичний керівник уряду – вищого органу виконавчої влади загальної компетенції. Як правило, він виступає представником домінуючих політичних сил у державі. Незважаючи на те, що в демократичних державах офіційно глава уряду має бути політично нейтральним, на практиці він фактично відповідає за здійснення певної політичної програми, яку підтримала більшість виборців.*

У президентських республіках зазначені ролі виконує одна посадова особа – президент, який є є гарантом здійснення суспільних інтересів, прав і свобод всіх громадян, символом державності і водночас безпосередньо очолює уряд, забезпечуючи реалізацію певної політики (приклад – США, Мексика, Нігерія).

У парламентських республіках ці ролі виконуються двома різними посадовими особами. Глава уряду – обраний парламентом прем'єр-міністр або канцлер. У свою чергу, главою держави тут може бути:

1) президент без повноважень виконавчої влади, що обирається народом (Ірландія) або парламентом (Ізраїль) або спеціальним виборчим органом, сформованого з представників парламенту, регіональних і місцевих урядів (Німеччина);

2) монарх. У десяти європейських країнах (Бельгія, Данія, Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Швеція, Великобританія, Монако, Ліхтенштейн, Люксембург) – конституційні монархи, що успадковували посаду глави держави. Малайзія дає приклад виборних монархів. Чимало сучасних монархій виникли під час кризи та демократичного переходу. Так, король Хуан Карлос зіграв значущу роль для затвердження демократії в Іспанії у 1970 р., тоді як король Бельгії забезпечував федералізацію своєї країни у період між 1970-1993 р.

6.2. У парламентських республіках президент виконує роль церемоніального глави держави без значущих повноважень у сфері виконавчої влади та можливості приймати важливі політичні рішення.

У багатьох авторитарних державах президент концентрує у своїх руках всю державну владу, фактично керуючи всіма її гілками.

У демократичних республіках президентська форма правління – форма конституційного врядування, за якої правління здійснюється посадовою особою – президентом, що переміг на загальнонаціональних виборах.

Тобто ***президентська форма публічного врядування*** *– це такий порядок, за якого вищі органи виконавчої та законодавчої гілок державної влади безпосередньо обираються народом та мають окремі повноваження і відповідальність.*

Виділимо такі характеристики президентської форми публічного врядування:

1) президент є водночас главою держави і главою уряду;

2) президент призначає членів уряду;

3) встановлені терміни повноважень президента і парламента, після завершення яких проводяться нові вибори;

4) президент не може розпустити парламент, а парламент не може припинити повноваження президента інакше, ніж з дотриманням процедури імпічменту;

5) перебування на посаді президента, як правило, обмежується двома термінами;

6) у більшості випадків виключається можливість бути водночас членом парламенту та уряду.

У найбільш класичному вигляді президентська модель публічного врядування діє в США. До переваг цієї моделі слід віднести те, президент забезпечує цілісність виконавчої влади, наявність єдиного центру прийняття рішень та відповідальності за них. Це поєднується з можливістю чіткого розподілу повноважень між органами законодавчої, виконавчої і судової

влади, між федеральним центром та суб'єктами федерації. Крім того, президент як переможець загальнонаціональних виборів з великою ймовірністю може представляти інтереси та мати підтримку різних регіонів країни. Важливою є роль президента як символу єдності нації.

Водночас зазначена модель має і певні слабкості. Насамперед, оскільки перемогти на виборах президента може лише одна політична сила, то нерідко виникають ситуації взаємного блокування: якщо у виборах президента та парламенту переможуть різні партії (приклад – «deadlock» у США).

6.3. ***Парламентська форма публічного врядування*** *– це порядок, за якого вищий орган виконавчої влади формується парламентом (як правило, у формі коаліційного уряду) та лишається підзвітним йому, спираючись на підтримку парламентської більшості.*

Найбільш істотні характеристики парламентської форми правління такі:

1) прем'єр-міністр (прем'єр, канцлер) – як правило, лідер домінуючої партії або коаліції;

2) уряд формується парламентом, а голова уряду втрачає посаду у випадку вотуму недовіри або зникнення підтримки парламентської більшості;

3) посадовці можуть працювати в уряді необмежену кількість термінів;

4) уряд – це колегіальний орган у формі Кабінету або ради міністрів, в якому прем'єр-міністр – перший серед рівних;

5) прем'єр-міністр очолює виконавчу владу та діє відокремлено від глави держави, що переважно здійснює церемоніальні, представницькі повноваження.

Більшість європейських країн має парламентську форму. Так, яскравий приклад парламентської держави – Федеративна республіка Німеччина.

На відміну від чіткого відокремлення органів виконавчої і законодавчої влади у президентській формі правління, у парламентській ці органи органічно поєднуються. Прем'єр-міністр у більшості випадків – лідер провідної

парламентської партії або коаліції. Він та члени кабінету нерідко зберігають статус парламентаріїв (проте не завжди, наприклад, у Швеції це заборонено).

Така модель має певні переваги, оскільки заохочується колективне лідерство, керівництво, формуються традиції участі різних політичних сил у державному управлінні. Крім того, за рахунок можливості займати урядові посади необмежену кількість разів забезпечується професіоналізація вищих урядовців.

Поряд із цим парламентська модель публічного врядування не уникає і недоліків. Відзначимо, що така модель краще працює у малих країнах, оскільки у великих країнах велика кількість і складність рішень, які слід приймати, зумовлюють проблеми у налагодженні роботи коаліційного уряду. Зазначена модель має різні різновиди, інформація про які наводиться у таблиці нижче.

Таблиця 6.3.1 – Парламентська модель публічного врядування (джерело – Hague R., Harrop M., McCormic J. Comparative Government and Politics. 11 Edition. London : RED GLOBE PRESS, 2019. 381 p.)

Типи парламентського Правління	Риси	Приклади
Прем'єр-міністерський	Прем'єр-міністр – головна фігура, що взаємодіє з кожним міністром індивідуально. Міністри налаштовані на підпорядкування прем'єр-міністру.	ФРН
Кабінетний	Політика визначається шляхом рівних дискусій всіх членів кабінету. Міністри відіграють роль командних гравців.	Фінляндія
Міністерський	Прем'єр-міністр, кабінет здійснюють незначний вплив на міністрів, які самостійно керують власними міністерствами та	Італія,Японія, Нідерланди

	відіграють роль лідерів.	

6.4. ***Напівпрезидентська форма публічного врядування*** *– це порядок, за якого вищий орган виконавчої влади формується спільно президентом і парламентом, обраними на загальнонаціональних виборах.*

Напівпрезидентська форма має такі особливості:

1) президент обирається окремо від парламенту;

2) як правило, президент призначає прем'єр-міністром ту особу, яка одержала підтримку парламентської більшості;

3) президент має деякі ключові повноваження в галузі виконавчої влади (призначає частину членів уряду; міжнародне представництво та ін.).

Якщо президент має підтримку парламентської більшості його вплив на публічне управління країни зростає. І навпаки. Можуть виникати ситуації, коли президент і прем'єр-міністр представляють різні політичні сили.

Класичний приклад напівпрезидентської республіки – Франція. З метою подолання нестабільності Четвертої республіки, в якій за 12 років помінялося 23 прем'єр-міністра, у 1958 р. була ухвалена конституція П'ятої республіки. Вона була ініційована Шарлем де Голлем, який у 1959-1969 р. був Президентом Франції.

В результаті була встановлена модель, яка передбачала зниження ролі уряду. Президент – гарант конституційного порядку та незалежності, головнокомандуючий армії, підписує міжнародні угоди, ініціює референдуми, призначає прем'єр-міністра та інших членів уряду за його поданням, має право за певних випадків розпустити парламент. У 2000 р. термін його повноважень був зменшений з 7 до 5 років, а у 2008 р. можливість президента переобиратися була обмежена 2 термінами. Прем'єр-міністр переважно займається внутрішніми справами. Призначений президентом, він водночас підзвітний парламенту. Право парламенту змусити прем'єр- міністра та членів кабінету піти у відставку за результатами процедури вотуму недовіри – значущий компонент парламентської участі в публічному управлінні.

Французька модель добре зарекомендувала себе у випадках, коли президент, прем'єр-міністр і парламентська більшість представляють одну політичну партію або фракцію. Так трапилося у 2017 р., коли партія президента Макрона перемогла у виборах до парламенту. Проте нерідко президент, прем'єр-міністр і парламентська більшість представляли різні політичні партії. Так, у 1986-1988 р. пост президента займав соціаліст Франсуа Міттеран, а прем'єр-міністром був консерватор Жак Ширак. Як наслідок, виникають перманентні політичні конфлікти, публічно-управлінський процес сповільнюється і губить свою ефективність.

Питання для самоконтролю

1. Порівняйте ролі глави держави та голови уряду. Визначіть спільні і відмінні ознаки.

2. Назвіть переваги і недоліки президентської форми публічного врядування.

3. Назвіть переваги і недоліки парламентської форми публічного врядування.

4. Що таке вотум недовіри?

5. Яка форма публічного врядування в Україні? Назвіть її переваги та недоліки.

Практична ситуація для аналізу

Верховна Рада України звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" в такій редакції:

«Вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України. Повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом».

Народні депутати України, які подали законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовують необхідність внесення змін до статті 98 Конституції України тим, що вона звужує повноваження Рахункової палати як органу, який має здійснювати парламентський контроль не лише за видатковою, але й, як вважають автори цього законопроекту, за доходною частинами Державного бюджету України, а також за його формуванням.

Представники Верховної Ради України, які виступили на пленарному засіданні Конституційного Суду України, пояснили, що проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Оскільки Регламентом Верховної Ради України спеціальна процедура проходження у Верховній Раді України та прийняття нею законопроектів про внесення змін до Конституції України не передбачена, Верховна Рада України застосувала норми Регламенту щодо загального порядку проходження законопроектів у Верховній Раді України і прийняла Постанову про попереднє схвалення законопроекту і направлення його до Конституційного Суду України для одержання висновку.

Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України у поясненні зазначив, що пропоновані доповнення до статті 98 Конституції України стосовно контролю за виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках не суперечать Конституції України. Проте, на його думку, викликає сумнів надання Рахунковій палаті повноважень на здійснення контролю за формуванням Державного бюджету України, що може призвести до порушення закріпленого у статті 6 Конституції України принципу поділу влади.

Чи є конституційним запропонований депутатами проект внесення змін до Конституції?

Назвіть особливості здійснення парламентського контролю виконання Державного бюджету у парламентсько-президентській формі врядування.

Обґрунтуйте Вашу думку.

Основна література

1. Конституційне право зарубіжних країн : підручник за заг. ред. : Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Херсон : Олді-Плюс. 2019. С. 318-366.

2. Тихоненков Д. А. Історія держави і права зарубіжних країн : відповіді на екзаменаційні питання : навч. посібник Харків : Право, 2020. 248 с.

3. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування. Київ : Ліра-К, 2019. 268 с.

Додаткова література

1. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави : проблеми історії, теорії, практики : монографія. Запоріжжя : Дике поле, 2005. 540 с.

2. Калюжний Р. Глава держави: інститут і статус. *Юридична Україна*. 2012. № 4. С. 96-98.

3. Мартинюк Р. Форма правління, встановлена первинною редакцією Конституції України: труднощі класифікації *Право України*. 2020. № 12. С. 173-182.

4. Процюк І. Парламентська форма правління: сутність і особливості *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 65-74.

5. Теорія парламентаризму : навчальний посібник / М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. 392 с.

6. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

7. Hague R., Harrop M., McCormic J. Comparative Government and Politics. 11 Edition. London : RED GLOBE PRESS, 2019. 381 p.

ТЕМА 7. ПАРЛАМЕНТ

План

7.1. Концепції парламентаризму

7.2. Структура парламенту

7.3. Парламент у системі публічного управління

✎**Основні поняття:** парламент, вільний мандат, імперативний мандат, депутатський імунітет, депутатський індемнітет, інтерпеляція, промульгація

7.1. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

У сучасному розумінні ***парламент*** *– це найвищий колегіальний орган народного представництва загальної компетенції, що працює на постійний основі, регулює найважливіші суспільні відносини шляхом ухвалення законів та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади.*

Парламентаризм *– це особливий режим публічного управління, в якому взаємодія між громадянським суспільством і державою грунтується на активній діяльності парламенту як загальнонаціонального представницького органу законодавчої влади.*

Концептуальні засади сучасного парламентаризму були закладені ще у XVIII ст.ст. завдяки розробці *теорії поділу влади*. Її класична версія була представлена у працях Ш.Л. де Монтеск'є, на думку якого для гарантування свободи людини та суспільства державна влада має ділитися на три рівноправні гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Відносини між ними маються будуватися на основі *принципу стримувань і противаг*. У проєкті конституційної монархії французького мислителя вищим органом законодавчої влади був визначений двопалатний парламент, нижня палата якого формувалася з числа представників народу, а верхня – представників

дворянської аристократії. Верхня палата мала забезпечити виваженість рішень парламенту та його конструктивну співпрацю з урядом і монархом.

Важливе значення для теорії і практики сучасного парламентаризму має *концепція представницької демократії* Дж. Медісона та Е. Сієса: професійний парламент тут розглядається як знаряддя республіканського правління, використання якого дозволяє уникати популізму, забезпечувати професійний і відповідальний характер законотворчої діяльності, що не повинна підпорядковуватися поточним недалекоглядним інтересам тих або інших соціальних груп. Для цього розроблялася *ідея вільного мандату*: парламентарії або депутати повинні мати відповідну фахову підготовку і представляти суспільство в цілому, а не лише своїх виборців.

Ідея парламентського представництва зазнавала критики з різних позицій. Так, Ж.-Ж. Руссо стверджував, що вона суперечить принципу народного суверенітету: народ отримує владу лише на час виборів і позбавляється її після виборів. У свою чергу, прибічники марксизму прагнули довести, що парламент виконує суто маніпулятивну роль, оскільки справжня управлінська праця здійснюється в апаратах управління органів виконавчої влади та великих промислово-фінансових корпорацій («штабах монополій»).

На підґрунті марксистсько-ленінської теорії держави у СРСР була розроблена, так звана, «радянська» модель, в рамках якої відповідно до *принципів демократичного централізму, «працюючої корпорації» та імперативного мандату* створювалася вертикаль рад народних депутатів, що мали необмежені законодавчі повноваження і формували власні виконавчі органи. Проте на практиці зазначена модель виявилася не здатна забезпечити здійснення публічного управління в демократичному режимі:

1) принцип імперативного мандату, який передбачав підзвітність членів рад пересічним громадянам, насправді виливався в їхню підконтрольність партійному керівництву;

2) принцип «працюючої корпорації», який надавав радам і законодавчі, і виконавчі повноваження, на практиці обертався на підпорядкування рад партійно-державним органам управління;

3) принцип демократичного централізму замість урахування думки меншості при виробленні державної політики мав наслідком фактичну монополію центральних органів влади на ініціювання й ухвалення всіх значущих соціальних рішень.

У свою чергу, в багатьох країнах відбувався розвиток теорії і практики парламентаризму як цілісної системи, що передбачає:

1) здійснення роботи парламенту у режимі конституційної законності («правління закону»);

2) дієві процедури взаємної політичної відповідальності уряду та парламенту;

3) наявність розвинених політичних партій і традицій цивілізованої конкурентної боротьби між ними. Тим самим виникає основа для роботи парламентських фракцій, структування різних груп інтересів, забезпечення регулярного кадрового оновлення органів влади та проведення громадських комунікацій під час прийняття значущих рішень, у тому числі на законотворчому рівні.

У ІІ пол. ХХ ст. виникає концепція раціоналізованого парламентаризму. Її розробка і практичне впровадження були пов’язані з діяльністю президента Ш. де Голля, який, як згадувалося вище, шукав шляхи гармонізації відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади. Прибічники цієї концепції відзначають зниження ролі парламенту в системі публічного управління у зв’язку з прискоренням суспільного життя та зростанням потреби в оперативних рішеннях. Тобто парламент як складний представницький і колегіальний орган не встигає за змінами. Як вихід – пропонується делегувати частину нормотворчих повноважень парламента органам виконавчої влади (у Франції зазначені повноваження були делеговані президенту). Натомість парламент повинен дедалі більш активно займатися створенням «рамкових

законів», визначенням засад публічної політики за участі різноманітних суб'єктів (урядових і громадянських) та має отримати розширені повноваження щодо здійснення контролю над роботою уряду (у Франції для цього були впроваджені різноманітні спеціальні процедури, наприклад, *процедура конструктивного вотуму*: уряд, якому парламент виявив недовіру, якщо він не бажає йти у відставку, може розпустити парламент (Конституція Франції 1958 р.).

7.2. Основні структурні елементи парламенту:

1) члени парламенту більшості країн – це особи, які здійснюють представницькі функції на пропорційній або мажоритарній виборчій основі та не мають права займатись іншою оплачуваною роботою, крім наукової, викладацької та іншої творчої діяльності. У радянській моделі депутат виконує свої обов'язки на громадських засадах за невелику винагороду, яка розглядається як компенсація депутатських витрат.

У більшості країн депутати мають *«вільний мандат», який наділяє їх правом та обов'язком діяти незалежно від доручень окремих груп виборців, забезпечуючи тим самим реалізацію загальнонаціональних інтересів.* Відтак за системою «вільних мандатів» виключається здійснення будь-якого тиску на депутатів (у тому числі у формі права виборців відкликати їх).

У КНР і Республіці Кубі зберігається радянська модель. Відповідно тут діє *«імперативний мандат», за яким депутат розглядається лише як уповноважений своїх виборців*. Останні, відповідно, зберігають право відкликати свого представника у будь-який час.

Практичне і теоретичне значення для публічного управління має питання депутатського імунітету. Слід розрізняти поняття «депутатський імунітет» і «депутатський індемнітет».

Депутатський імунітет *– сукупність конституційних гарантій особистої недоторканості депутата, в рамках яких передбачені в тому числі спеціальні процедури його притягнення до юридичної відповідальності.*

Поняття ***«депутатський індемнітет»*** *має такі значення:*

– винагорода парламентарія за його роботу в парламенті;

– невідповідальність за свої виступи в парламенті і за дії, які він підтримував своїм голосуванням у парламенті.

2) палати парламенту. Як правило, за своєю чисельністю нижча палата більше вищої. Найбільша чисельність нижчої палати у Великобританії – 659 членів. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї – 3 тисячі членів. У більшості країні палати рівноправні в утворенні законів (приклад – США) і контролю уряду (приклад – Італія) або нижча палата домінує;

3) голова палати або однопалатного парламенту. Зауважимо, що в багатьох країнах політична нейтральність – головна вимога до особи голови парламенту. Він навіть голосує лише у випадку, якщо голоси депутатів розділилися нарівно.

4) партійні фракції, участь у яких надає депутатам низку переваг:

– право виступати від імені фракції;

– брати участь у роботі комісій.

Керівник фракції в англосаксонських країнах називається «кнутом», оскільки один із його головних обов’язків – забезпечення явки депутатів фракції;

5) партійні комісії та комітети. Наприклад, в Ізраїлі – 9 комітетів, у Великобританії – 15 комісій. Різновиди комітетів: галузеві і спеціалізовані;

6) апарат парламенту, одна з головних вимог до якого – політична нейтральність його працівнкиів. Можливий інструмент забезпечення цієї вимоги: наділення опозиції правом призначати кандидатів на посади в апараті (наприклад, 1/5 всіх посад у Конгресі США);

Особливий статус мають парламентські органи, що не входять до структури парламенту, але допомагають парламенту виконувати його функції (генеральні секретаріати або законодавчі бюро, органи державного фінансового контролю або рахункові палати, парламентські бібліотеки та ін.).

7.3. Роль парламенту у системі публічного управління зумовлюється тими повноваженнями, якими він наділений. Існують різні моделі визначення повноважень парламенту:

1) конституційно-правова – повноваження і способ діяльності парламенту чітко визначаються у конституції;

2) радянська модель – передбачає необмежені повноваження рад народних депутатів;

3) монархічна – парламент має лише консультативні повноваження (зберігається до сьогодні у деяких монархіях Близького Сходу).

В більшості сучасних країн парламент у системі публічного управління виконує такі функції:

1) законодавчі;

2) бюджетні;

3) формування або участь у формуванні інших вищих органів держави;

4) ратифікація міжнародних угод;

5) контроль інших вищих органів державної влади;

6) спрямування запитів до уряду.

Згідно із ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить таке:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених її відповідним розділом;

2) прийняття законів;

3) затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за виконанням;

4) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізація стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО;

5) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції і законів;

6) та ін.

Відзначимо повноваження Верховної Ради України щодо здійснення контролю за роботою уряду та його членів. Виділяють прямий та опосередкований парламентський контроль. Перший здійснює безпосередньо парламент або його комісія чи комітет. Другий – парламентські органи – Рахункова палата, Уповноважений з прав людини (Закони України про «Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату»).

Крім того, слід виділити такі конституційні форми забезпечення участі парламенту у публічному управлінні:

- ***інтерпеляція*** *– суспільно значущий запит парламентаріїв, на який дається пояснення одного із міністрів*. Народний депутат України має право звернутися із запитом до органів парламенту, до уряду, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій (ст. 86 Конституції України);
- висловлення ***вотуму недовіри уряду*** *– форма несхвалення політики уряду шляхом прийняття відповідної резолюції більшістю від конституційного складу парламенту* (ст. 87 Конституції України);
- проведення парламентських розслідувань;
- ініціювання *імпічменту Президенту* (ст. 111 Конституції України);
- та ін.

Характеризуючи публічно-управлінську роль парламенту, слід приділити особливу увагу його законотворчій діяльності, яка складається з таких стадій:

- внесення законопроекту (право законодавчої ініціативи у більшості випадків (80-90%) реалізується урядом, крім того, на рівні конституційного права часто закріплюються повноваження уряду з розробки найбільш важливих законопроєктів (наприклад, згідно із ст. 116 Конституції України проєкт закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України);

– його обговорення;

– ухвалення;

– ***промульгація*** *– засвідчення, підписання та опублікування документу головою держави із зазначенням термінів його виконання.*

Велике значення мають різноманітні технічні процедури прийняття законодавчих рішень і здіснення парламентського контролю, закріплені у парламентських регламентах (закони «Про регламент в Україні», «Про комітети Верховної Ради України», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та ін.).

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні концепції парламентаризму.
2. Яка функція парламенту є ключовою в системі публічного управління?
3. Порівняйте «вільний мандат» та «імперативний мандат».
4. Назвіть основні стадії законотворчості.
5. Що таке інтерпеляція?

Практична ситуація для аналізу

На сесії Верховної Ради України народний депутат М. відповідно до ст. 86 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» направив до Національного банку України запит про надання інформації про фінансовий стан комерційного банку А. та звернення про необхідність активних дій НБУ щодо притягнення цієї установи до фінансової відповідальності.

Голова Національного банку України у відповіді на запит і звернення зазначив, що народні депутати України не можуть звертатися до Національного банку України (будь-якого іншого банку) з вимогою про надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також втручатися у здійснення Національним банком України функцій банківського нагляду,

давати обов'язкові до виконання вказівки, доручення тощо, оскільки це не відповідає Конституції України, законам України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України». Відповідно до положень статей 6, 19 Конституції України народні депутати повинні діяти в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Відтак право народних депутатів України на депутатський запит та депутатське звернення не є абсолютним. Адже повноваження на здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб віднесено до компетенції Національного банку України, згідно із законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність».

Оцініть конституційність дій народного депутата та Голови НБУ.

Чи можна розцінювати вимогу народного депутата про необхідність активних дій НБУ щодо притягнення комерційного банку А. до фінансової відповідальності як приклад безпідставного втручання органу законодавчої влади у діяльність органу виконавчої влади? Аргументуйте Вашу відповідь.

Основна література

1. Конституційне право зарубіжних країн : підручник за заг. ред. : Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Херсон : Олді-Плюс, 2019. 644 с.

2. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право. 2020. С. 10-36.

3. Основи публічного управління та антикорупційна діяльність : навчальний посібник / Є. Г. Карташов, А. П. Миколаєць, А. В. Антонов, І. О. Драган, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. Є. Г. Карташова, А. П. Миколайця. Київ : Освіта України, 2020. 303 с.

Додаткова література

1. Боднар П. О. Особливості сучасного інституту парламентаризму. *Право та державне управління*. 2018. № 3, том 1. С. 126-130.

2. А як у них? Світові парламентські практики / упоряд. О. Неберикут. Київ : ФОП П'ятаков Ю.О., 2016. 80 с.

3. Кресіна І. О. Парадокс політичної відповідальності в парламентській республіці. *Держава і право : зб. наукових праць : юридичні і політичні науки* Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України ; редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2012. Вип. 58. С. 608-613.

4. Парламентаризм в Центрально-Східній Європі: історія, національні особливості, сучасні тенденції : зб. наук. праць / НАН України, Київ. ун-т права, Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича ; редкол. : Ю. Л. Бошицький та ін.. Київ : Ліра-К, 2015. 192 с.

5. Тацій В. Я. Двопалатний парламент: порівняльний аналіз і досвід конституційного реформування в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2019. № 3. С. 16-31.

6. Теорія парламентаризму : навчальний посібник / М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. 392 с.

7. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

ТЕМА 8. УРЯД

План

8.1. Уряд: поняття і склад

8.2. Способи формування уряду

8.3. Уряд у системі публічного управління

✎**Основні поняття:** уряд, міністр, міністр без портфеля, адміністрація уряду, вотум недовіри, імпічмент особливого роду

8.1. **Уряд** – *вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який очолює адміністративну, тобто виконавчо-розпорядчу діяльність у державі в цілому.*

В Україні цей орган називається «Кабінет міністрів». У Китайській народній республіці – «Державна рада». У Федеративній республіці Німеччині – «Федеральний уряд». У класичних президентських республіках уряд як окремий колегіальний орган відсутній, а органи виконавчої влади (міністерства, відомства та ін.) підпорядковуються безпосередньо президенту (приклад – США).

Як колегіальний орган, уряд ухвалює рішення більшістю голосів. Водночас у більшості країн розповсюджена практика, коли вирішальною є думка прем'єр-міністра. Згідно зі ст. 3 Закону України про «Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів є колегіальним органом і приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

До складу уряду у більшості країн залучені:

1) голова уряду. За цією посадою закріплюються ключові повноваження у сфері організації роботи уряду, подання кандидатур до складу уряду, ініціювання розробки державних проєктів, програм, планів та ін. Голова уряду (залежно від форми правління) може призначатися головою держави або

парламентом. Нерідко при ньому створюються спеціальні допоміжні органи (відомства федерального канцлера у Німеччині та ін.);

2) міністри – керівники центральних галузевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції. Вони можуть називатися секретарями або державними секретарями (США). Міністри можуть мати імунітет, рівний імунітету депутатів;

3) голови окремих відомств – керівники центральних міжгалузевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції;

4) парламентські секретарі – представники уряду, міністерств, відомств у парламенті;

5) міністри без портфеля – посадові особи, які виконують окремі доручення прем'єр-міністра. Вони не керують міністерством і водночас беруть участь у засіданні уряду з правом голосу;

6) міністри – керівники великих регіонів (приклад – Великобританія);

7) міністри-координатори – керують роботою кількох однорідних міністерств

8) кабінет – орган, який в уряді створюється у деяких країнах з англосаксонськими традиціями державного управління (Великобританія, Індія). Якщо в уряд входять міністри, їх заступники, іноді до вісімдесяти п'яти і більше осіб, то в кабінет включаються провідні міністри, відібрані прем'єр-міністром, як правило, у кількості двадцять осіб. Вони збираються на регулярній основі на наради, під головуванням прем'єр-міністра;

9) міжвідомчі комітети або комісії – форми об'єднання груп споріднених міністрів;

10) адміністрація уряду («Секретаріат») – орган організації роботи уряду. Його керівник може називатися міністром зі справ та входити до складу уряду (в Україні – Міністр Кабінету Міністрів).

Ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що до складу Кабінету Міністрів входять: Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

8.2. Найбільш розповсюджені у сучасному світі способи формування уряду:

1) президентський (Бразилія, Мексика, США та ін.);

2) монархічний (Саудівська Аравія та ін.);

3) парламентський: обрання як голови уряду, так і міністрів парламентом; обрання лише голови уряду, який сам призначає міністрів (Болгарія, Німеччина);

4) змішаний – використовується у президентсько-парламентських або парламентсько-президентських республіках.

Згідно зі ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Тобто діє змішаний спосіб формування уряду.

У деяких державах практикується обрання голови уряду громадянами на прямих виборах (наприклад, в Італії голова уряду обирається народом, а згодом затверджується президентом республіки).

Для визначення характеру формування уряду слід звертати увагу на цензи залучення до уряду:

1) територіальні цензи – норми участі представників суб'єктів федерації (Індія, Швейцарія);

2) мовні цензи – норми участі представників мовних груп (Бельгія) або володіння державною мовою (так, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів повинні володіти державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови);

3) вікові цензи – вікові рамки (у Бразилії – 25 років, у Єгипті – 30 років);

4) релігійні цензи (Ліван);

5) цензи суміщення депутатства з іншими видами професійної діяльності (Франція, США, Болгарія). Так, згідно зі ст. 7 Закону України «Про

Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

8.3. У сучасних країнах уряд відіграє активну роль у формуванні та реалізації публічної політики. Конкретні урядові повноваження зумовлюються формою правління.

У парламентських республіках і монархіях уряд виконує повноваження, що належать за конституцією голові держави.

У президентських республіках, де уряд як особливий колегіальний орган відсутній, його повноваження виконує голова держави, який для цього керує роботою центральних органів виконавчої влади (міністерства, департаменти та ін.).

У змішаних республіках уряд очолює виконавчу владу та забезпечує реалізацію публічної політики, що формується за участі президента і парламента. Так, серед ключових повноважень Кабінету Міністрів України:

1) розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

2) розробка проєкту Закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України;

3) утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до Закону міністерств або інших центральних органів виконавчої влади та ін.

У цілому в сучасних країнах спостерігається зростання ролі уряду у системі публічного управління. Потреба в оперативному регулюванні суспільних відносин у різних сферах життя зумовлює навіть приклади делегування органами законодавчої влади своїх повноважень щодо прийняття законодавчих актів (практика британського парламенту). Поруч із цим прояв зміцнення регуляторних функцій уряду пов'язаний з практикою ухвалення сучасними парламентами «рамкових» законів, в яких визначаються лише

базові цілі, завдання та принципи. Відповідно до цього уряд уповноважується на видання підзаконних нормативно-правових органів, призначення яких – наповнити «рамковий» закон конкретними регулюючими процедурами.

Залежно від співвідношення політичних сил виділяють такі різновиди урядів:

1) однопартійні – створюються в парламентських республіках, де певна партія має абсолютну більшість. Однопартійний уряд, як правило, створюється і в президентських республіках, в яких президент призначає міністрів зі своєї партії і лише іноді вводить до складу представників іншої партії або безпартійних спеціалістів. Такий уряд забезпечує реалізацію політичної програми тієї партії, яка перемогла на виборах і домінує в державі;

2) безпартійні – створюються в країнах, де немає партій або у президентсько-парламентських республіках, в яких президент, як голова держави і гарант конституції, формує уряд за погодженням з парламентом. Безпартійний уряд зобов'язується не проводити політику лише однієї партії;

3) коаліційні – створюються, якщо в парламентській республіці жодна з партій не має більшості. У такому випадку на підставі попередньої згоди між лідерами провідних партій формується коаліційний уряд, в якому міністерські пости поділені між керівниками провідних партій (Німеччина). Як наслідок, уряд забезпечує політичну інтеграцію суспільства, вироблення єдиної публічної політики на підставі досягнення компромісу між представниками кількох домінуючих партій;

4) уряди національної єдності створюються у кризові періоди як результат консенсусу багатьох партій, що приймають на себе відповідальність за керівництво державою і вирішення головних завдань із забезпечення виходу з кризової ситуації;

5) уряди парламентської меншості створюються в ситуації рівноваги 2-х або 3-х партій, коли одна з них формує уряд, а решта не бере у цьому участі й водночас обіцяють підтримувати уряд (Японія);

6) службові уряди – створюються зі спеціальних підстав у парламентських державах за умови нездатності сформувати уряд на коаліційній основі. Члени цього уряду можуть бути безпартійними або повинні у своїй роботі не враховувати партійну приналежність;

7) тимчасові уряди створюються в умовах військових або революційних переворотів у позапарламентський спосіб та без належних конституційних підстав.

Виділяють такі р*ізновиди політичної відповідальності уряду:*

1) солідарна (діє принцип «один за всіх, усі за одного»);

2) індивідуальна (встановлена можливість прийняття парламентом резолюції недовіри окремому члену уряду);

3) змішана.

Закон «Про Кабінет Міністрів України» закріплює принцип солідарної відповідальності (ст. 3, ст. 45). Тобто прийняття Верховною Радою резолюції про недовіру Кабінету Міністрів є підставою для відставки всього його складу. Поряд із цим члени Кабінету Міністрів України особисто несуть відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління.

Питання для самоконтролю

1. Що таке уряд?
2. Розкрийте порядок висловлення вотуму недовіри Кабінету Міністрів України за Конституцією України.
3. Назвіть різновиди урядів. Який різновид діє в Україні?
4. Які цензи для участі в роботі Кабінету Міністрів передбачені законодавством України?
5. Який орган виконує функції адміністрації уряду в Кабінеті Міністрів України?

Практична ситуація для аналізу

Відповідно до положень пункту 9-1 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України наділений повноваженням утворювати,

реорганізовувати та ліквідовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Чи відповідатиме зазначеній конституційній нормі рішення Кабінету Міністрів України щодо перейменування і реорганізації Міністерства освіти і науки України в межах відповідних бюджетних коштів?

Чи відповідатиме зазначеній конституційній нормі рішення Кабінету Міністрів України щодо перейменування і реорганізації Фонду державного майна України в межах відповідних бюджетних коштів?

Чи можна оцінювати запропоновані рішення як приклад необґрунтованого звуження повноважень Верховної Ради України і Президента України щодо участі у формуванні центральних органів виконавчої влади? Аргументуйте Вашу відповідь.

Основна література

1. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування. Київ : Ліра-К, 2019. 268 с.

2. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної ; вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. 238 с.

3. Тихоненков Д. А. Історія держави і права зарубіжних країн : відповіді на екзаменаційні питання : навч. посібник. Харків. : Право, 2020. 248 с.

Додаткова література

1. Волощук О. Т. Місце уряду в системі розподілу влад. *Держава і право : зб. наукових праць : юридичні і політичні науки* / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України ; редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. Вип. 57. С. 136-143.

2. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

3. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС : (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : монографія Нац. юр. академія України ім. Ярослава Мудрого. Київ : Правова єдність, 2010. 216 с.

4. Шаповал В. Виконавча влада в контексті форм державного правління : (теорія і практика світового конституціоналізму). *Право України*. 2015. № 11. С. 77-88.

5. Хмельова І. Є. Визнання урядів: класичні підходи та сучасні тенденції. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 370-373.

5. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

7. Hague R., Harrop M., McCormic J. Comparative Government and Politics. 11 Edition. London : RED GLOBE PRESS, 2019. 381 p.

ТЕМА 9. ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

План

9.1. Загальна характеристика форм державного устрою

9.2. Унітарні держави

9.3. Федеративні держави

✎**Основні поняття:** форма державного устрою, унітарна держава, федеративна держава, багаторівневе врядування, деконцентрація, делегування, деволюція, принцип субсидіарності

9.1. ***Форма державного устрою*** *– це спосіб територіальної організації держави, що визначає характер розподілу владних повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами державної влади.*

За загальним правилом центральні органи влади відповідають за загальнодержавні завдання і зовнішні відносини з іншими державами. У той час як територіальні органи концентруються на вирішенні виключно внутрішніх завдань певних територій.

Територіальні органи поділяються на такі різновиди:

1) органи середньої ланки (адміністрації/уряди регіонів, провінцій, областей, штатів);

2) органи нижчої ланки (префектури/муніципалітети громад, міст, селищ і сіл,районів).

Форми державного устрою поділяються на такі:

1) унітарні (90% держав-членів ООН, але серед них дуже багато маленьких держав, тому в них проживає лише 63% населення планети, виключення – КНР, оскільки лише без нього в унітарних державах проживає 43% населення планети);

2) федеративні (понад 24 великих держави світу – федеративні, але в них проживає 37% населення планети).

На думку Хегью Р., Херопа М., Маккорміка Дж. Р., на сучасному етапі виникає нова форма державного устрою – багаторівневе врядування («multi-level governance»), за якою повноваження в системі державного управління розподіляються за горизонталлю та вертикаллю від центральних органів до місцевих зі збереженням взаємозв'язків між ними. Зазначена форма державного устрою виникає тоді, коли один рівень органів державної влади не спроможний ефективно вирішувати більшість управлінських завдань, а натомість потрібна кооперація органів всіх ланок. Відповідно термін «уряд» або «government» поступається терміну «правління» або «governance» як позначення особливої динамічної системи управлінської взаємодії між центральними, регіональними та місцевими органами влади на паритетних засадах. Приклад – Європейський Союз.

9.2. ***Унітарна держава*** *– це держава, центральним органам влади якої належить єдина суверенна влада, а її територіально-адміністративні утворення позбавлені суверенних прав.*

Україна – унітарна держава (ст. 2 Конституції).

Унітарні моделі історично виникли у великих монархічних державах (Франція, Японія, Великобританія) або маленьких республіках без складного етнічного поділу. В унітарних державах всі ключові повноваження належать центральним органам державної влади. Проте у сучасній період і в цих державах відбуваються процеси децентралізації.

Виділяють три способи децентралізації унітарної держави:

1) ***деконцентрація*** *– передача виконання певної категорії управлінських завдань із столиці на місця.* Наприклад, йдеться про рутинні операції щодо видачі паспортів;

2) ***делегування*** *– передача виконавчих повноважень територіальним органам*. Яскравий приклад – Швеція, парламент якої («Riksdag») делегував

значні повноваження регіональним і місцевим органами влади. Якщо регіональні органи влади відповідають за охорону здоров'я, транспорт,туризм, то місцеві – освіту, планування міст, комунальне обслуговування, громадську безпеку. Функціонуючи на засадах підзвітності, прозорості («транспарентності»), автономії публічних службовців, зазначена форма врядування одержала назву «шведської моделі»;

3) ***деволюція*** *– делегування центральними органами державної влади частини законодавчих повноважень територіальним органам.* Приклад – Іспанія, в якій після смерті генерала Франко у 1975 р. регіональні органи влади одержали значні владні повноваження («Країна басків», Каталонія), незважаючи на те, що за Конституцією Іспанія – унітарнадержава.

Для сучасних унітарних держав є характерною хвиля ***«регіоналізму»*** - *зміцнення публічно-управлінської ролі регіональних адміністрацій, які відповідають за економічний розвиток, транспорт, соціально значущі інфраструктурні об'єкти регіону.*

9.3. ***Федеративна держава*** *– це держава, в якій суверенні владні повноваженнярозподілені між центральними і територіальними органами.* На відміну від унітарних держав, в яких центральні органи мають вищувладу, а територіальні – лише передані зверху владні повноваження, у федеральних державах влада розподілена між органами влади різних адміністративно-територіальних рівнів.

Зазначена форма використовується у великих державах зі складним територіальним, культурним, етнічним устроєм. Приклади – Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Бразилія, Федеративна Республіка Німеччина.

Виділяють два шляхи утворення федерацій:

1) об'єднання у федерацію раніше незалежних політичних утворень (США,Австралія, Нігерія, Канада, Швейцарія);

2) передача суверенних владних повноважень етнічно-територіальним утворенням (Бельгія).

Виділяють такі форми федерального державного устрою:

1) ***дуальний федералізм*** *– система, в якій органи влади федерального центру та органи влади суб'єктів федерації, наділені окремими повноваженнями, функціонуючи незалежно один від одного.* Приклад – США;

2) ***кооперативний дуалізм*** *– система, в якій повноваження органів влади федерального центру та органи влади суб'єктів федерації перетинаються, тим самим закладається підґрунтя для налагодження співпраці із забезпечення належного виконання цих повноважень відповідно до принципу субсидіарності.* ***Субсидіарність*** *– принцип, за яким повноваження закріплюються за вищим рівнем публічного управління лише за умови, що вони не можуть бути виконані на його нижчому рівні.* Приклад функціонування цієї системи дає Федеративна республіка Німеччина;

3) ***квазіфедералізм*** *– система, в якій на формальному конституційно-нормативному рівні закріплена унітарна модель державного устрою, але фактично закріплені окремі принципи федеративності, зокрема, в частині поділу повноважень між центральним урядом і органами виконавчої влади окремих регіонів.* Прикладом може служити Королівство Іспанія, де окремі провінції мають високий рівень автономії;

4) ***конфедерація*** *– тимчасовий союз двох або більше держав, що передбачає створення наднаціональних органів управління для досягнення спільних цілей.* Головна особливість – збереження в руках держав-учасниць конфедерації головних повноважень, з якими пов'язано здійснення суверенної державної влади. Хрестоматійний приклад конфедерації – Швейцарський Союз у період між 1815-1848 рр.

Таблиця 9.3.1 – Переваги та слабкості федерального устрою

Переваги	Слабкості
Забезпечує систему стримувань і противаг у відносинах між центральним урядом і урядами суб'єктів федерації	Процес ухвалення публічно-управлінських рішень є більш повільним і складним, ніж в унітарних державах
Створює сприятливі адміністративні умови для розвитку соціокультурної багатоманітності суб'єктів федерації	Реалізація загальнонаціональних ініціатив гальмується наявністю у суб'єктів федерації значних соціокультурних відмінностей
Уникнення перевантаження центральних органів влади	Розмивається відповідальність за прийняті рішення, ускладнюється процес здійснення публічного контролю
Конкуренція між суб'єктами федерації за залучення населення та інвестицій – чинник зростання якості надання публічних послуг	Нерівномірність рівня життя громадян у різних регіонах країни
Ефект масштабу: суб'єкти федерації отримують можливість скористатися економічними та воєнно-політичними перевагами великої країни	Створюються умови, коли більшість населення федеративної держави може порушувати права національно-культурних меншин
Наближення органів державної влади до народу	Особливі процедури врахування результатів волевиявлення на рівні суб'єктів федерації можуть порушувати принцип демократичних виборів: один громадянин – один голос

Питання для самоконтролю

1. Що таке унітарна держава?
2. Назвіть способи децентралізації унітарної держави.
3. Розкрийте суть федеративної держави.
4. Які різновиди федералізму Ви знаєте?
5. Визначіть переваги та слабкості федеративної держави.

Практична ситуація для аналізу

Проаналізуйте основні нормативно-правові документи щодо проведення реформи децентралізації: Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014); Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015); зміни до Бюджетного і Податкового кодексів у частині фінансової децентралізації.

Які способи децентралізації передбачені зазначеними документами?

Визначіть переваги та слабкості моделі децентралізації, що впроваджується в Україні.

Основна література

1. Карташов Є. Г. Основи публічного управління та антикорупційна діяльність : навч. посіб. Київ : Освіта України, 2020. 304 с.

2. Конституційне право зарубіжних країн : підручник за заг. ред. : Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Херсон : Олді-Плюс, 2019. 644 с.

3. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти : навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків : УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

Додаткова література

1. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

2. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС : (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : монографія / Нац. юр. академія України ім. Ярослава Мудрого. Київ : Правова єдність, 2010. 216 с.

3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

4. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

5. Hague R., Harrop M., McCormic J. Comparative Government and Politics. 11 Edition. London : RED GLOBE PRESS, 2019. 381 p.

ТЕМА 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

10.1. Характеристика територіального управління

10.2. Централізована модель територіального публічного управління

10.3. Децентралізована модель територіального публічного управління

10.4. Державні органи у територіальному публічному управлінні

10.5. Органи місцевого самоврядування у публічному управлінні

✎**Основні поняття:** територіальне управління, централізована модель, децентралізована модель, території, місцеве самоврядування, державний орган

10.1. ***Територіальне публічне управління*** *– це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення ефективного функціонування територій і задоволення потреб населення.*

Складовими цього поняття є: *території* – частини країни, які мають певні географічні, економічні, соціальні та культурні особливості та *публічне управління* – діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію державних і суспільних інтересів.

Отже, територіальне публічне управління – це діяльність органів влади, спрямована на управління територіями з метою забезпечення їхнього розвитку і задоволення потреб населення.

Територіальне публічне управління здійснюється за допомогою таких інструментів, як:

1) нормативно-правове регулювання – дозволяє встановлювати правила і норми, що регулюють діяльність на територіях.

2) фінансові ресурси – дозволяє фінансувати заходи щодо розвитку територій і задоволення потреб населення.

3) адміністративні ресурси – дозволяє органам влади здійснювати контроль і управління на територіях.

Існує кілька моделей територіального публічного управління, які відрізняються між собою за такими критеріями, як: ступінь децентралізації влади, кількість рівнів управління та взаємовідносини між органами влади різних рівнів.

За ступенем децентралізації влади виділяють такі *моделі територіального публічного управління*:

1) централізована модель – влада зосереджена в руках центрального органу влади;

2) децентралізована модель – влада розподілена між центральним органом влади та органами місцевого самоврядування;

3) деконцентрована модель – центральний орган влади делегує частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування, але зберігає за собою контроль над їхньою діяльністю.

В Україні застосовуються як централізована, так і децентралізована моделі територіального публічного управління. Централізована модель управління зберігає свій вплив, але вона поступово децентралізується. Це пов’язано з такими факторами, як:

1) зростання значення місцевого самоврядування;

2) розвиток інформаційних технологій, які дозволяють органам місцевого самоврядування мати більшу автономію;

3) потреба у врахуванні місцевих особливостей.

10.2. ***Централізована модель територіального публічного управління*** *– це модель, при якій владні повноваження зосереджені в руках центрального органу державної влади. У цій моделі управління суб'єкти територіального управління не мають самостійності, а лише виконують укази і розпорядження центрального органу влади.*

Централізована модель територіального публічного управління має ряд характерних особливостей: 1) централізований характер (управління існує як єдина система органів державної влади, яка очолюється центральним органом); 2) монорівневість управління (суб’єкти територіального управління утворюються тільки на одному рівні – місцевому); 3) зосередження владних повноважень у центральних органах державної влади (центральні органи державної влади мають всі владні повноваження, а суб'єкти територіального управління є лише їхніми виконавцями).

Централізована модель територіального публічного управління має як переваги, так і недоліки

До переваг слід віднести:

1) дозволяє ефективно управляти великими територіями і населенням;

2) дозволяє швидко і ефективно реагувати на зміни в зовнішньому середовищі;

3) сприяє впровадженню єдиної державної політики на всій території країни.

До недоліків централізованої моделі територіального публічного управління відносяться:

1) віддалення органів влади від населення – органи влади часто знаходяться далеко від населення, що ускладнює взаємодію з ними.

2) нездатність враховувати місцеві особливості – централізована система управління не завжди враховує місцеві особливості, що може призвести до неефективного управління.

3) посилення бюрократії – централізована система управління часто призводить до посилення бюрократії, що ускладнює і уповільнює процес управління.

Щоб уникнути цих недоліків, в централізованій моделі управління необхідно впроваджувати механізми, які дозволяють враховувати місцеві особливості і потреби населення.

10.3. ***Децентралізована модель територіального публічного управління*** *– це модель, при якій влада розподілена між центральним органом влади та органами місцевого самоврядування.*

Децентралізація державного управління *полягає в передачі державною владою місцевим органам самоврядування певних функцій та ресурсів.* Цей процес дозволяє зміцнити повноваження та права адміністративно-територіальних одиниць, одночасно зменшуючи обсяг повноважень центральних органів державної влади. Метою цього процесу є оптимізація та підвищення ефективності управління важливими суспільними питаннями та максимальне врахування регіональних та місцевих інтересів.

За децентралізованої моделі управління органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) мають певну автономію від центральної влади. Вони мають право приймати рішення щодо питань місцевого значення, а також мають власні фінансові і ресурсні можливості.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), Законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут

місцевого самоврядування на базовому рівні – об’єднані територіальні громади (ОТГ).

Метою децентралізації влади є відмова від централізованого моделювання управління в державі, надання місцевим органам самоврядування більшої автономії та створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Це також включає в себе повну реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, принципу субсидіарності, універсальності та фінансової самодостатності.

Перевагами децентралізованої моделі територіального публічного управління є:

1) ефективність управління – органи місцевого самоврядування краще розуміються на місцевих умовах і потребах, тому вони можуть приймати більш ефективні рішення;

2) відповідальність органів влади – органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свої рішення, що сприяє підвищенню їхньої ефективності.

3) участь населення в управлінні – органи місцевого самоврядування є більш доступними для населення, що сприяє підвищенню його участі в управлінні.

Недоліки децентралізованої моделі територіального публічного управління:

1) складність управління – децентралізована модель управління вимагає більш складної системи управління, що може ускладнити її реалізацію;

2) збільшення витрат;

3) небезпека зростання регіоналізму – може негативно позначитися на єдності країни.

Виконання на практиці реформи децентралізації в Україні призвело до розвитку місцевого самоврядування, створення об’єднаних територіальних громад, які переймають на себе нові сфери повноважень.

Децентралізована модель територіального публічного управління є більш поширеною в сучасному світі. Це пов'язано з такими факторами, як: зростання значення місцевого самоврядування; розвиток інформаційних технологій, які дозволяють органам місцевого самоврядування мати більшу автономію; потреба у врахуванні місцевих особливостей.

10.4. ***Державні органи*** у територіальному публічному управлінні – *це органи державної влади, які здійснюють управління на території країни.*

До державних органів у територіальному публічному управлінні належать:

1) центральні органи виконавчої влади – здійснюють управління на всій території країни, а також делегують частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування.

2) регіональні органи виконавчої влади – здійснюють управління на території регіону та є підлеглими центральним органам виконавчої влади.

3) територіальні органи центральних органів виконавчої влади – здійснюють управління на території певної адміністративно-територіальної одиниці та є підлеглими центральним органам виконавчої влади.

4) органи місцевого самоврядування – здійснюють управління на території певної територіальної громади та мають певну автономію від центральної влади.

Державні органи України створюються і діють згідно із Конституцією та Законами України. Відповідно до їх юридичного статусу, кожен з цих державних органів виконує відповідні завдання та функції, які є характерними для нього у межах встановленого законодавством обсягу влади і компетенції.

Основними ознаками державних органів є: наявність владних повноважень, тобто право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання іншими суб'єктами права; формування і діяльність на основі закону; функціонування в інтересах суспільства, а не окремих осіб чи груп; бюджетні кошти; взаємодія з іншими органами влади.

Державні органи у територіальному публічному управлінні виконують такі функції:

1) законодавча, а саме державні органи здійснюють розробку і прийняття нормативно-правових актів, які регулюють діяльність на території країни.

2) виконавча – державні органи здійснюють реалізацію нормативно-правових актів, а також забезпечують надання послуг населенню.

3) контрольна – державні органи здійснюють контроль за дотриманням законів і нормативно-правових актів на території країни.

Державні органи у територіальному публічному управлінні взаємодіють між собою на основі таких принципів, як: взаємодопомога (державні органи взаємодіють між собою з метою досягнення спільних цілей); координація (державні органи взаємодіють між собою з метою узгодження своїх дій); контроль (державні органи здійснюють контроль за діяльністю один одного).

Державні органи в територіальному управлінні виконують різноманітні функції, такі як регулювання економічних процесів, забезпечення безпеки та правопорядку, надання комунальних послуг, виконання податкової політики та багато інших завдань, які стосуються певної території.

10.5. Місцеве самоврядування – ключовий принцип конституційного ладу та важлива складова демократичного режиму. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування відзначено: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції країни».

Органи місцевого самоврядування функціонують відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР). Відповідно до ст. 6 цього Закону первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Громади можуть об’єднуватися в одну сільську,

селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Об’єднані громади повинні діяти відповідно до Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-VIII), «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-VII) тощо.

Основними ознаками органів місцевого самоврядування є:

1) автономія – органи місцевого самоврядування мають певну автономію від державної влади, вони самостійно вирішують питання місцевого значення, які не віднесені законом до компетенції інших органів влади;

2) відповідність інтересам територіальної громади – органи місцевого самоврядування діють в інтересах територіальної громади, яка їх утворила;

3) відповідність закону – діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється на основі законів і нормативно-правових актів.

До функцій органів місцевого самоврядування відносяться:

1) представництво інтересів територіальної громади у відносинах з іншими органами влади, юридичними і фізичними особами;

2) управління територіальною громадою для вирішення питання місцевого значення;

3) забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які проживають на території відповідної територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими суб'єктами публічного управління на основі таких принципів, як:

1) взаємодопомога – органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими суб'єктами публічного управління з метою досягнення спільних цілей.

2) координація – органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими суб'єктами публічного управління з метою узгодження своїх дій.

3) контроль – органи місцевого самоврядування підконтрольні іншим суб'єктам публічного управління.

Переваги органів місцевого самоврядування:

1) доступність для населення – органи місцевого самоврядування є більш доступними для населення, ніж органи державної влади;

2) відповідальність перед населенням – органи місцевого самоврядування більш відповідальні перед населенням, ніж органи державної влади;

3) більша гнучкість – органи місцевого самоврядування більш гнучкі, ніж органи державної влади.

Органи місцевого самоврядування стикаються з певними викликами сьогодення, наприклад: нестача фінансових ресурсів (ОМС часто не мають достатніх фінансових ресурсів для реалізації своїх повноважень); недосконаліть законодавства; корупція.

Питання для самоконтролю

1. Як децентралізована модель впливає на роль та функції місцевого самоврядування у публічному управлінні?

2. Які основні завдання та компетенції органів місцевого самоврядування у публічному управлінні?

3. Яким чином органи місцевого самоврядування впливають на публічне управління на своїй території?

4. Які можливі переваги і недоліки централізованої та децентралізованої моделей територіального публічного управління?

5. Які основні принципи та характеристики централізованої моделі територіального управління?

Практична ситуація для аналізу

Проаналізуйте план децентралізації та реформи територіального публічного управління для певного регіону або місцевості в Україні на Ваш вибір. Аналіз сучасного стану: здійсніть детальний аналіз функцій, повноважень та організаційної структури державних та місцевих органів

влади у вибраному регіоні. Визначте слабкі та сильні сторони існуючої системи управління.

Сформулюйте конкретні цілі децентралізації та реформи, враховуючи потреби та очікування місцевого населення (цілі можуть включати підвищення якості комунальних послуг, збільшення відповідальності та автономії місцевих органів самоврядування тощо).

Запропонуйте детальний план кроків, які потрібно вжити для досягнення визначених цілей (може включати в себе передачу нових повноважень та ресурсів на місцевий рівень, реформу комунальних служб, створення механізмів громадської участі тощо).

Охарактеризуйте взаємодію з місцевими органами самоврядування, громадськістю, бізнесом і іншими зацікавленими сторонами в контексті забезпечення підтримки та участі в процесі реформи.

Запропонуйте механізми здійснення систематичного моніторингу впливу реформ на публічне управління та місцевий розвиток.

Основна література

1. Бондаренко І. О. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Херсон : Олді-Плюс. 2019. С. 424-447.

2. Державне та регіональне управління : підручник за заг. ред. Є. Г. Карташова. Київ : Освіта України, 2019. 248 с.

3. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право. 2020. С. 259-262.

4. Публічне управління = Public Administration : навч. посібник / А. В. Стасишин, Г. В. Капленко, Г. О. Комарницька та ін. ; за заг. ред. А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

5. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін. Вінниця : ВНТУ, 2019. 181 с.

Додаткова література

1. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : навч. посібник для внз / М-во освіти і науки України. Київ : Професіонал, 2004. 256 с.

2. Круш П. В. Регіональне управління : навч. посіб. / Нац. техн. ун-т України "Київ. політехн. ін-т". Київ : Центр учб. літ., 2016. 248 с.

3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

4. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. № 8. С. 14-28.

РОЗДІЛ 3. ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕМА 11. МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

План

11.1 Внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування

11.2 Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування

11.3 Стратегічний та ситуаційний менеджмент в органах державної влади та місцевого самоврядування

✎**Основні поняття:** структура управління, внутрішні організаційні зв'язки, децентралізація, модернізація, транспарентність, інтердепенція, інформація

11.1. Внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування – це система органів, посадових осіб, працівників, а також організаційної та правової основи їх діяльності.

Основні нормативно-правові акти, які регулюють внутрішню організацію органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні такі:

1) Конституція України – визначає основи внутрішньої організації органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, їх структуру, повноваження та порядок діяльності;

2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – визначає порядок організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

3) Закон України «Про державну службу» – визначає порядок організації державної служби в Україні, зокрема, порядок призначення на посади в органах державної влади, умови оплати праці та соціальні гарантії державних службовців.

4) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» – визначає порядок організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема, порядок призначення на посади в органах місцевого самоврядування, умови оплати праці та соціальні гарантії працівників органів місцевого самоврядування.

Основні принципи внутрішньої організації органів державної влади та місцевого самоврядування:

1) децентралізація – це принцип, згідно з яким органи державної влади та місцевого самоврядування не є єдиною, централізованою системою, а складаються з окремих органів, які мають свою власну структуру, компетенцію та порядок діяльності;

2) ефективність – це принцип, згідно з яким внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування повинна забезпечувати ефективне виконання їхніх повноважень;

3) прозорість – це принцип, згідно з яким внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування повинна забезпечувати відкритість та доступність інформації про їхню діяльність;

4) відповідальність – це принцип, згідно з яким органи державної влади та місцевого самоврядування повинні нести відповідальність за свою діяльність.

Основні завдання внутрішньої організації органів державної влади та місцевого самоврядування:

1) забезпечення ефективного виконання повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування;

2) створення умов для прозорої та відповідальної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) забезпечення захисту прав і свобод громадян.

Внутрішня організація органів державної влади та місцевого самоврядування передбачає визначення порядку формування, структури, компетенцію, форм і процедур діяльності і взаємодії.

Структура (від лат. structura) – будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв'язків об'єкту, забезпечуючи його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.

Структура – це сукупність органів, посадових осіб, працівників, які входять до складу органу державної влади або місцевого самоврядування.

Структура управління – це сукупність ланок та рівнів управління, їх сопідлегліть та взаємозв'язок.

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління.

До ланки управління слід відносити також керівників, що здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів, наприклад, керівник управління.

Рівень управління *– це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори.* В основі створення рівнів управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації.

Кількість рівнів управління визначає тип структури з точки зору її складності. Не обов'язково на кожному рівні управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції. Важливим елементом структур управління є внутрішні структурні зв'язки. Вони складають інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності.

У більшості випадків прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення детермінації, тобто підпорядкованості. Зв'язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати.

Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими.

Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях інтердепенції (взаємозв'язку, взаємозалежності) та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що щільно взаємодіють у процесі управлінської діяльності.

Структура органів державної влади в Україні визначається Конституцією України, законами України та актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

Наприклад, структуру Кабінета Міністрів – Законом України «Про Кабінет Міністрів», структура Національної поліції України визначається Законом України «Про Національну поліцію», структура Служби безпеки України визначається Законом України «Про Службу безпеки України». Структура органів місцевого самоврядування в Україні визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Основними органами місцевого самоврядування в Україні є:

1) місцеві ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які обираються жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) місцеві виконавчі органи – органи, які утворюються місцевими радами і здійснюють виконавчу владу на відповідній території.

Крім того, в Україні існують інші органи місцевого самоврядування, які мають свою власну структуру. Наприклад, структура виконавчого комітету міської ради визначається Регламентом виконавчого комітету міської ради.

Термін «компетенція» має декілька визначень – обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; наявність повноважень, повновладність.

Компетенція – це повноваження органу державної влади або місцевого самоврядування, тобто обсяг питань, які він має право вирішувати.

Компетенції органів державної влади *– це обсяг питань, які вони мають право вирішувати. Компетенції органів державної влади визначаються Конституцією України, законами України та актами Президента України, Кабінету Міністрів України*.

Порядок діяльності – це правила, за якими орган державної влади або місцевого самоврядування здійснює свою діяльність.

Компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами. Органи державної влади та місцевого самоврядування в Україні взаємодіють між собою на основі таких принципів, як взаємодопомога, взаємоконтроль і взаємовідповідальність.

Основні напрями реформування внутрішньої організації органів державної влади та місцевого самоврядування:

1) децентралізація – це напрям, який передбачає передачу повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування;

2) модернізація – це напрям, який передбачає впровадження сучасних методів і технологій у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) транспарентність – це напрям, який передбачає підвищення відкритості та доступності інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

4) відповідальність – це напрям, який передбачає посилення відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за свою діяльність.

11.2. ***Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування*** *– це комплекс процесів, процедур та засобів, що забезпечують ефективне функціонування органу влади та місцевого самоврядування на основі інформаційних технологій.*

Основними завданнями інформаційного забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування є:

1) забезпечення доступу до інформації, необхідної для виконання завдань і функцій органу влади та місцевого самоврядування;

2) полегшення та автоматизація процесів прийняття рішень;

3) підвищення ефективності управління та контролю;

4) покращення взаємодії між органами влади та місцевого самоврядування.

Основними елементами інформаційного забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування:

1) інформаційна система – це сукупність програмних, технічних та організаційних засобів, призначених для збирання, зберігання, обробки та надання інформації;

2) інформаційна інфраструктура – це сукупність технічних, програмних та організаційних засобів, необхідних для функціонування інформаційної системи;

3) інформаційні ресурси – це сукупність інформації, що використовується в інформаційній системі;

Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування реалізується за допомогою таких основних заходів:

1) розробка та впровадження інформаційних систем. Цей захід передбачає розробку та впровадження інформаційних систем, які забезпечують збирання, зберігання, обробку та надання інформації, необхідної для виконання завдань і функцій органу влади та місцевого самоврядування;

2) формування інформаційної інфраструктури. Цей захід передбачає створення та розвиток інформаційної інфраструктури, яка забезпечує функціонування інформаційних систем;

3) збір, зберігання та обробка інформації. Цей захід передбачає збирання, зберігання та обробку інформації, необхідної для виконання завдань і функцій органу влади та місцевого самоврядування.

4) надання інформації користувачам. Цей захід передбачає надання інформації користувачам у доступній формі.

Як приклад, розглянемо конкретні заходи реалізації інформаційного забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування:

1) розробка та впровадження єдиної інформаційної системи органу влади та місцевого самоврядування. Ця система забезпечує збирання, зберігання, обробку та надання інформації з усіх сфер діяльності органу влади та місцевого самоврядування;

2) запровадження електронного документообігу. Цей захід передбачає автоматизацію процесів створення, обробки та зберігання документів;

3) розвиток аналітичних систем. Ці системи дозволяють аналізувати великі обсяги даних для прийняття ефективних рішень;

4) захист інформації. Забезпечення безпеки та конфіденційності інформації є важливим аспектом інформаційного забезпечення органів влади;

5) залучення громадськості. Інформаційні платформи можуть сприяти взаємодії між громадськістю та органами влади, забезпечуючи громадянам доступ до важливої інформації та можливість висловлювати свої погляди.

Важливим фактором успішної реалізації інформаційного забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування є залучення до цієї роботи фахівців у сфері інформаційних технологій, а також забезпечення їхньої підготовки та перепідготовки.

Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування є важливим фактором забезпечення

ефективного функціонування цих органів. Розвиток інформаційних технологій відкриває нові можливості для підвищення ефективності інформаційного забезпечення, які необхідно використовувати для підвищення ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування є ключовим фактором для забезпечення їх ефективного функціонування. Розвиток інформаційних технологій відкриває перед нами нові можливості для підвищення ефективності інформаційного забезпечення, які необхідно максимально використовувати з метою поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

11.3. Стратегічний та ситуаційний менеджмент – це два підходи до управління, які широко використовуються в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Стратегічний менеджмент *– це процес розробки, реалізації та оцінки стратегії, яка визначає довгострокові цілі та напрями розвитку організації.* Стратегічний менеджмент в органах державної влади та місцевого самоврядування спрямований на забезпечення ефективності та результативності цих органів.

Основними цілями стратегічного менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування є:

1) визначення цілей та напрямів розвитку;

2) визначення конкурентних переваг;

3) розробка планів дій для досягнення поставлених цілей;

4) організація ефективної роботи для досягнення поставлених цілей;

5) контроль виконання планів і внесення необхідних коректив.

Розглянемо основні етапи стратегічного менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування:

1) аналіз зовнішнього середовища: оцінка економічної, політичної, соціальної та технологічної ситуації в країні та регіоні. На цьому етапі

проводиться оцінка економічної, політичної, соціальної та технологічної ситуації в країні та регіоні. Мета аналізу – визначити можливості та загрози, які можуть вплинути на діяльність органу влади або місцевого самоврядування;

2) аналіз внутрішнього середовища: оцінка ресурсів, можливостей та обмежень органу влади або місцевого самоврядування. На цьому етапі проводиться оцінка ресурсів, можливостей та обмежень органу влади або місцевого самоврядування. Мета аналізу – визначити сильні та слабкі сторони органу влади або місцевого самоврядування;

3) формування стратегії: визначення цілей, напрямів розвитку та заходів для їх досягнення. На цьому етапі визначаються цілі, напрями розвитку та заходи для їх досягнення. Мета формування стратегії – розробити план дій, який дозволить органу влади або місцевому самоврядуванню досягти поставлених цілей;

4) реалізація стратегії: розробка планів дій, організація роботи та контроль виконання. На цьому етапі розробляються плани дій, організація роботи та контроль виконання. Мета реалізації стратегії – забезпечити ефективне виконання плану дій;

5) оцінка ефективності стратегії: аналіз результатів діяльності та внесення необхідних коректив. На цьому етапі аналізуються результати діяльності та вносяться необхідні корективи. Мета оцінки ефективності стратегії – визначити, чи досягнуті поставлені цілі, і в разі необхідності внести зміни у стратегію.

Стратегічний менеджмент є важливим інструментом для забезпечення ефективності та результативності органів державної влади та місцевого самоврядування. Застосування стратегічного менеджменту дозволяє органам влади та місцевому самоврядуванню:

1) визначити свої цілі та напрями розвитку;

2) визначити свої конкурентні переваги;

3) розробити план дій для досягнення поставлених цілей;

4) організувати ефективну роботу для досягнення поставлених цілей;

5) контролювати виконання планів і вносити необхідні корективи.

Стратегічний менеджмент дозволяє органам влади та місцевому самоврядуванню ефективно адаптуватися до змінних умов зовнішнього середовища і досягати поставлених цілей.

Стратегічний менеджмент може застосовуватися в органах державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях. На рівні держави стратегічний менеджмент спрямований на розробку та реалізацію довгострокової стратегії розвитку країни. На рівні органів місцевого самоврядування стратегічний менеджмент спрямований на розробку та реалізацію стратегії розвитку конкретного регіону або населеного пункту.

Стратегічний менеджмент може застосовуватися в органах державної влади та місцевого самоврядування для вирішення широкого кола завдань, таких як:

1) розвиток економіки регіону;

2) поліпшення якості життя населення;

3) забезпечення безпеки громадян;

4) впровадження реформ;

5) розвиток нових послуг для громадян;

6) взаємодія з громадськістю.

Важливим доповненням до стратегічного менеджменту є ***ситуаційний менеджмент*** – *підхід до управління, який передбачає адаптацію до змінних умов зовнішнього середовища*. Цей підхід спрямований на розробку та реалізацію рішень, які дозволяють органу влади або місцевому самоврядуванню ефективно реагувати на зміни.

Основні принципи ситуаційного менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування:

1) гнучкість: здатність адаптуватися до змінних умов.

2) адаптивність: здатність швидко реагувати на зміни.

3) інноваційність: здатність розробляти нові підходи для вирішення проблем.

Основні інструменти ситуаційного менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування:

1) моніторинг ситуації: постійний аналіз зовнішнього середовища для виявлення можливих змін;

2) аналіз сценаріїв розвитку подій: розробка можливих сценаріїв розвитку подій для підготовки до них;

3) прийняття рішень на основі аналізу ситуацій: прийняття рішень, які враховують конкретну ситуацію.

Ситуаційний менеджмент може застосовуватися в органах державної влади та місцевого самоврядування для вирішення широкого кола завдань, таких як:

1) реагування на кризові ситуації;

2) впровадження реформ;

3) розвиток нових послуг для громадян;

4) взаємодія з громадськістю.

Наведемо декілька прикладів застосування ситуаційного менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування:

1) в умовах кризи ситуаційний менеджмент може бути використаний для розробки заходів щодо стабілізації ситуації та мінімізації негативних наслідків;

2) при впровадженні реформ ситуаційний менеджмент може бути використаний для адаптації реформ до конкретних умов;

3) для розвитку нових послуг для громадян ситуаційний менеджмент може бути використаний для проведення опитувань та вивчення потреб населення;

4) для взаємодії з громадськістю ситуаційний менеджмент може бути використаний для розробки ефективних комунікаційних стратегій.

Стратегічний та ситуаційний менеджмент є важливими інструментами для забезпечення ефективності та результативності органів державної влади та місцевого самоврядування. Застосування цих підходів дозволяє органам влади та місцевому самоврядуванню ефективно адаптуватися до змінних умов зовнішнього середовища і досягати поставлених цілей.

Питання для самоконтролю

1. Які є приклади внутрішньої реформи органів державної влади, спрямовані на поліпшення їхньої ефективності?

2. Які виклики і перешкоди стоять перед органами державної влади та місцевим самоврядуванням у питаннях внутрішньої організації та управління?

3. Як органи влади взаємодіють із ЗМІ та громадськістю через інформаційне забезпечення?

4. Які можливі сценарії кризових ситуацій передбачаються та плануються органами влади, і як вони готуються до їх реалізації?

5. Як важливі принципи ситуаційного менеджменту можуть бути використані для вдосконалення реагування органів влади на надзвичайні події та кризові ситуації?

Практична ситуація для аналізу

У місті спостерігається постійне зростання населення та ускладнюються громадські потреби, місцева адміністрація стикається з низкою викликів у розподілі ресурсів, обслуговуванні громадян, інфраструктурному розвитку і бюджетному плануванні.

Потрібно розробити стратегічний план розвитку, який би враховував ці зміни та забезпечував відповідність послуг потребам містян. Важливо також вдосконалити механізми бюджетування та витрат для оптимізації фінансових ресурсів.

Основна література

1. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / укладачі : О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Харків : НУЦЗУ, 2020. 175 с.

2. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти : навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків : УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

Додаткова література

1. Балацький О. Ф., Теліженко О. М., Мішенін Є. В. Менеджмент громадських організацій: вибрані питання теорії та практики : навч. посіб. за заг. ред. О. Ф. Балацького, О. М. Теліженка, О. А. Лукянихіної. Суми : Університетська книга, 2016. 366 с.

2. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : навч. посібник для внз / М-во освіти і науки України. Київ : Професіонал, 2004. 256 с.

3. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін. Київ : НАДУ, 2014. 352 с.

4. Заїка О. В. Техніка адміністративної діяльності : навч.посіб. Запоріжжя, 2017. 356 с.

5. Інформаційний менеджмент : конспект лекцій. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 96 с.

6. Менеджмент для публічної влади: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. Ніжин : ТОВ «Аспект-Поліграф», 2011. 360 с.

7. Шведун В.А., Луценко Т. О. Інформаційна політика в Україні : конспект лекцій. Харків : НУЦЗ України, 2016. 40 с.

ТЕМА 12. КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

12.1. Особливості публічно-управлінських комунікацій

12.2. Різновиди комунікацій у системі публічного управління

12.3. Оптимізація комунікацій у системі публічного управління

✎**Основні поняття:** комунікації, публічно-управлінські комунікації, цільова аудиторія, взаємодія, оптимізація

12.1. Публічно-управлінські комунікації є важливою складовою ефективного функціонування сучасного суспільства. Вони відіграють ключову роль у взаємодії між державними органами, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами.

Публічно-управлінські комунікації *– комунікації між органами публічної влади та іншими суб'єктами публічного управління, а також між органами публічної влади та суспільством.*

Публічно-управлінські комунікації, орієнтовані на особливу цільову аудиторію, яка включає: громадян, які проживають на території, що перебуває під юрисдикцією органів публічної влади; представників інших суб'єктів публічного управління, таких як бізнес, громадські організації, міжнародні організації; іноземних громадян, інвесторів, туристів та ін.

При визначенні цільової аудиторії публічно-управлінських комунікацій необхідно враховувати такі фактори:

1) мета комунікацій. Саме від мети комунікацій залежить, хто саме є їхньою цільовою аудиторією. Наприклад, якщо мета комунікацій – інформування громадськості про нову Державну програму, то цільовою аудиторією будуть громадяни, які проживають на території, де реалізується ця програма.

2) інтереси аудиторії. При розробці комунікацій необхідно враховувати інтереси цільової аудиторії. Наприклад, якщо цільовою аудиторією є бізнес, то комунікації повинні бути спрямовані на задоволення його потреб, таких як захист прав та інтересів бізнесу, створення сприятливого інвестиційного клімату.

3) доступність інформації. Інформація, яка поширюється органами публічної влади, повинна бути доступною для цільової аудиторії. Для цього необхідно використовувати ефективні форми і канали комунікації.

Мета публічно-управлінських комунікацій – це забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, а також формування довіри до них.

Складові мети публічно-управлінських комунікацій:

1) інформування громадськості про діяльність органів публічної влади. Громадяни мають право знати про те, що відбувається в їхній країні, і про те, як працюють органи публічної влади. Публічно-управлінські комунікації спрямовані на те, щоб забезпечити громадськість інформацією про діяльність органів публічної влади, їхні рішення та дії;

2) формування довіри до органів публічної влади. Довіра до органів публічної влади є основою для ефективного публічного управління. Публічно-управлінські комунікації спрямовані на те, щоб громадськість довіряла органам публічної влади, їхнім рішенням та діям;

3) публічно-управлінські комунікації також спрямовані на залучення громадськості до участі в управлінні. Громадськість є важливим партнером органів публічної влади. Публічно-управлінські комунікації спрямовані на те, щоб громадськість була залучена до процесу прийняття рішень органами публічної влади;

4) реалізація державних інтересів. Публічно-управлінські комунікації також можуть використовуватися для просування державних інтересів та позицій серед громадськості. Це може бути актуально в таких ситуаціях, як, наприклад, під час проведення реформ або в умовах зовнішньої загрози;

5) вплив публічно-управлінських комунікацій. Публічно-управлінські комунікації мають значний вплив на ефективність публічного управління. Вони сприяють прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, а також формуванню довіри до них.

Суб'єкти публічно-управлінських комунікацій – особи, групи осіб, організації, які беруть участь у процесі комунікації.

Основними суб'єктами публічно-управлінських комунікацій є:

1) органи публічної влади – державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти публічного управління. Органи публічної влади є ініціаторами публічно-управлінських комунікацій. Вони використовують різні форми і канали комунікації для того, щоб інформувати громадськість про свою діяльність, формувати довіру до себе, залучати громадськість до участі в управлінні;

2) громадськість – громадяни, громадські організації, інші зацікавлені особи. Громадськість є адресатом публічно-управлінських комунікацій. Громадськість має право на інформацію про діяльність органів публічної влади, а також право брати участь у процесі прийняття рішень органами публічної влади.

3) міжнародні організації підтримки – організації, які розробляють та реалізують програми, спрямовані на допомогу у вирішення актуальних національних, регіональних і місцевих проблем;

4) недержавні організації публічної сфери – організації, які здійснюють діяльність в інтересах суспільства.

Суб'єкти публічно-управлінських комунікацій взаємодіють між собою в процесі комунікації. Ця взаємодія може бути двосторонньою або односторонньою.

Двостороння взаємодія передбачає, що суб'єкти комунікації є рівноправними учасниками процесу. Вони обмінюються інформацією, висловлюють свої думки і переконання.

Одностороння взаємодія передбачає, що один із суб'єктів комунікації є ініціатором, а інший – адресатом. Ініціатор комунікації поширює інформацію, а адресат її сприймає.

12.2. Система публічного управління включає в себе різноманітні види комунікацій, які використовуються для спілкування між державними органами, громадськістю, іншими зацікавленими сторонами та між різними рівнями управління.

За спрямованістю:

1) внутрішні комунікації – комунікації між органами публічної влади та їхніми співробітниками. Внутрішні комунікації сприяють: покращенню взаємодії між співробітниками. покращенню прийняття рішень, покращенню якості обслуговування громадян. В науковій літературі виділяють розподіл внутрішніх комунікацій на:

- вертикальні комунікації між різними рівнями управління в одній державній організації (наприклад, між адміністрацією та підлеглими);

- горизонтальні комунікації між співробітниками на одному рівні управління.

2) зовнішні комунікації – комунікації між органами публічної влади та іншими суб'єктами, такими як громадськість, бізнес, міжнародні організації. Вони сприяють інформуванню громадськості про діяльність органів публічної влади, формуванню довіри до органів публічної влади, залученню громадськості до участі в управлінні.

За характером:

1) державні комунікації – комунікації державних органів із громадськістю або представниками урядів інших країн або міжнародних організацій згідно із встановленими процедурами у випадках передбачених законодавством;

2) громадські комунікації – комунікації державних органів із громадськістю та громадськими організаціями.

За формою:

1) вербальні комунікації – комунікації, які здійснюються за допомогою мови;

2) невербальні комунікації – комунікації, які здійснюються за допомогою жестів, міміки, погляду тощо.

За каналами:

1) особисті комунікації – комунікації, які здійснюються віч-на-віч.

2) дистанційні комунікації – комунікації, які здійснюються за допомогою технічних засобів, таких як телефон, електронна пошта, соціальні мережі тощо.

За цілями:

1) інформаційні комунікації – комунікації, які спрямовані на надання інформації;

2) переконливі комунікації – комунікації, які спрямовані на зміну поведінки адресата.

3) регулюючі комунікації – комунікації, які спрямовані на встановлення правил і норм поведінки.

До різновидів комунікацій у системі публічного управління також відносяться:

1) комунікація в кризових ситуаціях – включає в себе швидке і ефективне інформування громадськості та інших зацікавлених сторін під час природних катастроф, аварій, епідемій тощо;

2) публічні виступи та засідання – представники державних органів можуть виступати перед громадськістю на публічних заходах, брати участь у засіданнях і дискусіях для пояснення політики та рішень;

3) комунікації у форматі засобів масової інформації – державні органи можуть використовувати засоби масової інформації, такі як телебачення, радіо, газети та онлайн-платформи для поширення інформації та спілкування з громадськістю;

4) комунікації у форматі соціальних мереж і веб-сайтів – державні органи активно використовують соціальні мережі та веб-сайти для взаємодії з громадськістю, надання інформації, отримання відгуків;

5) консультації та громадське обговорення – державні органи можуть проводити консультації з громадськістю і зацікавленими сторонами, а також організовувати громадське обговорення законопроектів і стратегій;

6) інформаційні кампанії – державні органи можуть запускати інформаційні кампанії для пояснення важливих питань і сприяння розумінню політики та програм.

Залежно від мети та контексту використовуються різні комунікаційні інструменти та стратегії для досягнення своїх цілей і покращення взаємодії з громадськістю та іншими стейкхолдерами.

12.3. ***Оптимізація комунікацій у системі публічного управління*** – *процес підвищення ефективності комунікацій за допомогою впровадження нових методів і технологій.*

Цілі оптимізації комунікацій:

1) покращення якості комунікацій. На якість комунікації впливають: достовірність, актуальність та зрозумілість для цільової аудиторії інформації, яка поширюється органами публічної влади; відповідати цільовій аудиторії форм і каналів комунікації; комунікативні навички співробітників;

2) зменшення витрат на комунікації. Для цього можна використовувати такі методи, як: впровадження нових методів і технологій, які дозволяють скоротити витрати на комунікації; покращення якості інформації, щоб зменшити кількість повторних запитів на інформацію; вдосконалення форм і каналів комунікації, щоб зробити їх більш доступними і ефективними; розвиток комунікаційної компетентності співробітників, щоб вони могли ефективніше використовувати ресурси;

Органи публічної влади можуть покращити свої комунікації, впроваджуючи нові методи і технології, покращуючи якість інформації,

вдосконалюючи форми і канали комунікації, а також розвиваючи комунікаційну компетентність співробітників.

Із розвитком технологій з'являються нові можливості для комунікації. Органи публічної влади можуть використовувати такі технології, як соціальні мережі, чат-боти, віртуальні консультації тощо, для того, щоб покращити якість і ефективність комунікацій.

Практичні поради для покращення ефективності комунікацій у системі публічного управління:

1) почніть з визначення комунікативних цілей і завдань. Що ви хочете досягти? Які зміни потрібно запровадити?

2) проведіть аналіз ефективності комунікацій, які використовуєте. Що можна покращити?

3) змінюйте комунікації. Не намагайтеся запровадити всі зміни одразу. Почніть з невеликих кроків і спостерігайте за результатами.

Нижче наведені етапи та стратегії для оптимізації комунікацій у системі публічного управління:

1) розробка стратегії комунікацій. Розробіть чітку стратегію комунікацій, визначте основні цілі, аудиторії та повідомлення. Сплануйте, як ви будете взаємодіяти з різними аудиторіями і в який спосіб;

2) визначення аудиторій. Ретельно аналізуйте і визначте ваші цільові аудиторії. Розрізняйте їх за потребами, інтересами та впливом;

3) використання різних каналів комунікацій. Розгляньте використання різних каналів комунікацій, включаючи засоби масової інформації, соціальні мережі, веб-сайти, електронну пошту та інші інтернет-інструменти. Враховуйте, які канали найбільше підходять для вашої цільової аудиторії;

4) забезпечення доступності інформації. Зробіть інформацію легкодоступною для громадськості, включаючи важливі документи, звіти і відомості;

5) взаємодія з громадськістю. Створіть механізми для взаємодії з громадськістю, такі як відкриті засідання, громадські консультації, публічні обговорення та громадські форуми;

6) внутрішня комунікація. Підтримуйте ефективну внутрішню комунікацію між державними органами та співробітниками для координації дій і обміну інформацією;

7) відкритість та прозорість. Прагніть до відкритості в діяльності та приймайте рішення, які сприяють прозорості в управлінні;

8) аналіз і зворотній зв’язок. Постійно аналізуйте результати вашої комунікаційної діяльності і враховуйте зворотній зв'язок від аудиторії для подальших покращень;

9) оптимізація ресурсів. Враховуйте бюджетні обмеження та розподіляйте ресурси ефективно, використовуючи більше ефективні канали та інструменти;

10) навчання та розвиток персоналу. Забезпечте персонал кваліфікаційними курсами та навчаннями в галузі комунікацій, щоб підвищити їхні навички та знання;

11) систематична оцінка. Регулярно оцінюйте ефективність вашої комунікаційної стратегії з метою її коригування.

Оптимізація комунікацій у системі публічного управління допомагає покращити сприйняття та взаємодію з громадськістю, підвищити ефективність управління та підвищити рівень довіри до державних органів.

Питання для самоконтролю

1. Які основні перешкоди і виклики можуть виникати при здійсненні ефективних публічно-управлінських комунікацій?

2. Які види комунікацій можуть використовувати державні органи для управління кризовими ситуаціями?

3. Як підвищити ефективність комунікації у кризових ситуаціях та які інструменти можуть бути використані для цього?

4. Як соціальні мережі та Інтернет впливають на різновиди комунікацій у системі публічного управління?

5. Як систематичний аналіз та оцінка можуть допомогти у покращенні стратегії комунікаційного управління?

Практична ситуація для аналізу

Розробіть комунікаційну стратегію для місцевої адміністрації з метою покращення інформування громадськості про екологічні проблеми у вашому регіоні.

Застосовуйте різні канали комунікацій, включаючи соціальні мережі, веб-сайт, публічні засідання та локальні медіа, щоб поширити інформацію про стан довкілля, ризики та плани заходів.

Визначте основні аудиторії, розробіть повідомлення та ресурси для інформування і врахуйте можливості для залучення громадських організацій та наукових дослідників до спільної роботи.

Відслідкуйте ефективність комунікаційної стратегії і адаптуйте її на основі отриманих результатів та зворотного зв'язку від громадськості..

📚Основна література

1. Комунікаційний інструментарій для державних службовців / Косар Л., Камініс Я., Халісте Е. та ін. Київ : Б. в., 2018. 136 с.

2. Коротич О. Б. Комунікативна діяльність персоналу органів публічного управління. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики* : зб. тез XIX Міжнар. наук. конгрес, (19 квітня 2019 р.). Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. С. 23-25.

3. Стратегічні комунікації для безпекових і державних інституцій : практичний посібник / Л. Компанцева, О. Заруба, С. Череватий, О. Акульшин ; за заг. ред. О. Давліканової, Л. Компанцевої. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2022. 278 с.

4. Топольницька Т. Б. Комунікативний аспект у формуванні іміджу органів публічної влади. *Електронне наукове видання «Економіка та суспільство»*. 2019. Вип. 20. С. 593-594.

Додаткова література

1. До прозорості через публічні консультації та комунікацію. Урядовий кур'єр. URL: https://ukurier.gov.ua/ uk/articles/do-prozorosti-cherez-publichni-konsultaciyi-ta-kom/

2. Івашова Л. М., Івашов М. Ф. Особливості використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для запобігання та протидії корупції в системі публічного управління. *Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору* : колективна монографія. 2021. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 29-54.

3. Лопушинський І. П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2018. № 2. URL: http://www.srbss-nbuv.ua/

4. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text

ТЕМА 13. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

План

13.1. Сутність стратегічного управління та класифікація стратегій

13.2. Принципи та алгоритм стратегічного управління

13.3. Стратегічне планування в публічному управлінні України

✎**Основні поняття:** стратегічне управління, місія, зовнішнє середовище, стратегія, керуючий актор, стратегічне планування, ресурси, стратегічна мета.

13.1. Перші спроби формулювання визначення поняття «стратегічне управління» припадають на 1960-70 рр. Вони віддзеркалюють намагання дослідників окреслити відмінність ситуаційного управління від управління, що здійснюється на вищому рівні, в основі якого – довгострокове планування та досягнення якісних, а не кількісних цілей.

Виділяються такі передумови збільшення уваги до стратегічного управління:

1) науково-технічна революція та прискорення соціально-економічного розвитку;

2) завершення падіння колоніальної системи;

3) встановлення принципу біполярності у сфері міжнародних відносин;

4) впровадження в розвинутих країнах концепції соціальної держави;

5) стрімкий розвиток транснаціональних корпорацій;

6) посилення глобальної конкуренції в політиці та економіці.

У зазначеному контексті стає актуальною ідея зміни характеру управління: якщо раніше увага його суб’єктів була зосереджена на

пристосуванні до ситуації, то тепер вона мала переорієнтуватися на аналіз середовища організації з метою забезпечення управління змінами.

У літературі ***стратегічне управління*** *визначають як особливе, відмінне від поточного, управління організацією на підставі стратегії, яке орієнтує діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та проведення своєчасних змін задля зміцнення здатності організації реалізувати власну місію у мінливому середовищі.*

Крім того, стратегічне управління характеризують як багатоплановий, формально-поведінковий різновид управлінського процесу, в рамках якого відбувається розробка та впровадження ефективних стратегій, що сприяє розвитку взаємовигідних збалансованих відносин між організацією та зовнішнім середовищем, а також досягненню її довгострокових якісних цілей.

У системі публічного управління реалізація стратегічної управлінської діяльності передбачає постійний вплив керуючого актору (держави, органів місцевого самоврядування, топ-менеджменту публічної організації та ін.) на об'єкт управління (суспільство, місцеву територіальну громаду, трудовий колектив та ін.) з обов'язковим урахуванням сильних та слабких сторін першого й загроз та можливостей в середовищі другого. Тим самим стратегічна управлінська діяльність на рівні організації, територіальної громади чи регіону являє собою систематичний процес, за допомогою якого вони прогнозують, планують і реалізують свою діяльність у майбутньому.

Йдеться про послідовне вирішення таких завдань як аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ, визначення місії та стратегічного бачення, встановлення стратегічних цілей і завдань, вибір стратегії, оцінка результатів діяльності організації, внесення відповідних змін у стратегічний план, зміни методів реалізації стратегічного плану.

Мета стратегічного управління – побудова динамічної організаційної системи, яка має забезпечувати визначення місії, цілей та стратегій, розробку і виконання системи планів задля удосконалення організації та її окремих підсистем, що є основою для підвищення її конкурентоспроможності та

існування в довгостроковій перспективі. При цьому під стратегією слід розуміти інструмент, засіб, метод досягнення довгострокової якісної стратегічної мети.

У практиці управління існує велика кількість стратегій, ефективність яких доведена багаторазовим застосуванням протягом тривалого часу. Їх розрізняють за критеріями галузевої приналежності, статусу в галузі, технологічної прийнятності, характеру продукту життєдіяльності організації.

Виходячи з цього, стратегії можна поділити на чотири групи:

1) стратегії зростання (якості забезпечення населення публічними благами/послугами, території охоплення населення, доступності для нього та ін.);

2) стратегії інтеграції (горизонтальної, прямої вертикальної, зворотної вертикальної та ін.);

3) стратегії диверсифікації (горизонтальної, комплексної, конгломеративної та ін.);

4) стратегії скорочення (ліквідації, типового скорочення, нетипового скорочення та ін.).

Існує підхід, представники якого виокремлюють лише дві групи стратегій – розвитку та функціонування.

13.2. Ефективність стратегічного управління забезпечується обов’язковим дотриманням принципів:

1) безперервності;

2) системності/комплексності;

3) цілеспрямованості/результативності;

4) циклічності;

5) унікальності;

6) використання невизначеності майбутнього як стратегічної можливості;

7) послідовності етапів;

8) гнучкості та адекватності систем стратегічного управління змінам та умовам функціонування організації.

На підґрунті зазначених принципів уможливлюється виконання функцій стратегічного управління:

1) планування стратегії;

2) організація виконання довгострокових стратегічних планів;

3) координація дій із реалізації стратегічних завдань;

4) контроль за процесом реалізації стратегії.

Особливістю стратегічного управління є те, що для практичної реалізації потрібний високий рівень ресурсозабезпеченості. Відтак ефективність стратегічної управлінської діяльності виявляється пов’язана з ефектом масштабу, досягти якого, як правило, здатні великі організації у системі публічного управління або крупного бізнесу.

Алгоритм стратегічного управління як процесу складається з низки кроків.

Найпершим є визначення місії та цілей.

Місія *– сукупність філософських засад, що доводять необхідність існування організації (системи публічного управління, або суб’єкта великого бізнесу) в суспільстві або місцевій територіальній громаді.* Її також можна визначити як призначення, призвання, вищу мету існування.

Формування місії відбувається під впливом низки зовнішньо- та внутрішньо-організаційних суб’єктів впливу, які мають по відношенню до організації перелік запитів:

1) інституцій системи публічного управління (лояльність до влади, стабільна сплата податків, раціональне використання ресурсів, участь у соціальних проєктах та програмах);

2) місцевих громад (вирішення місцевих екологічних проблем, надання робочих місць місцевим мешканцям, реалізація продуктів виробництва за пільговою ціною);

3) бізнесу (стабільність прибутку, створення умов для інвестицій, зростання вартості акцій, стабільна виплата дивідендів, гарантування захисту прав підприємців та ін.);

4) споживачів або клієнтів (якість, кількість, ціна продукту, гарантійне та постгарантійне обслуговування);

5) трудових колективів (забезпечення гідних умов праці та винагороди, захист трудових прав, надання соціального пакету, комфортність комунікативного простору, прийнятність норм та цінностей організаційної культури).

На основі місії визначається ***мета****, яку визначимо як результат, якого необхідно досягнути в майбутньому для втілення місії.* Для стратегічного управління параметрами цілі виступають довгостроковість та якісність (як протилежність кількісним короткостроковим цілям в ситуаційному управлінні).

Стратегічні цілі, як правило, поділяють на три різновиди:

1) ціль випереджаючого розвитку;

2) ціль синхронного розвитку;

3) ціль скорочуваного розвитку.

Другий крок алгоритму стратегічного управління – аналіз середовища. Тим самим забезпечується основа для уточнення (інколи визначення) місії та цілей і вибору стратегічної поведінки.

У свою чергу, зазначена складова поділяється на дві частини – аналіз зовнішнього середовища та аналіз внутрішньо-організаційного середовища, в межах яких відбувається оцінка основних компонент та їхніх чинників і вибір з них таких, які мають значення для організації, складання прогнозів майбутнього стану середовища.

Найбільш часто інструментом аналізу середовища виступає метод SWOT-аналізу, застосування якого дозволяє виокремити можливості, загрози, сильні та слабкі сторони. Тобто визначальними завданнями аналізу середовища в стратегічному управлінні є всебічне вивчення стану середовища

організації задля розробки ефективної стратегії, з'ясування стратегічної позиції організації, ідентифікація та оцінка її стратегічного потенціалу.

Під ***зовнішнім середовищем організації*** *слід розуміти сукупність елементів та чинників, що знаходяться поза межами організації, та впливають на її функціонування й розвиток.*

Аналіз його як системи передбачає:

1) аналіз загального зовнішнього середовища, критерії та індикатори якого дозволяють охарактеризувати стан в економічній, політичній, правовій, соціальній, культурній та духовній сферах життя суспільства чи громади;

2) аналіз безпосереднього зовнішнього оточення, в межах якого відбувається всебічне вивчення партнерів, постачальників, конкурентів, покупців або клієнтів.

Інформація, отримана шляхом аналізу зовнішнього середовища, є важливою для забезпечення ефективності і результативності стратегічного управління, оскільки дозволяє виявити для організації можливості та загрози.

У свою чергу, ***внутрішньо-організаційне середовище*** *являє собою сукупність чинників, які знаходяться в межах простору та структури організації і перебувають під контролем керівництва та працівників.*

Його аналіз сконцентрований на питаннях стану виробничої, фінансової, технологічної, маркетингової, управлінської, кадрової сфер організаційного життя. Тим самим вдається отримати відповідь на питання про співвідношення сильних та слабких сторін організації.

Відтак ***аналізом середовища в стратегічному управлінні*** *слід називати комплексне дослідження позитивних і негативних чинників, що впливають або можуть вплинути на ефективність реалізації стратегії в перспективі, а також шляхів досягнення стратегічних цілей.* На основі його здійснюється розробка комплексного стратегічного плану, формується та забезпечується науково обґрунтована, всебічна і своєчасна підтримка прийняття стратегічних рішень.

Третім кроком в алгоритмі стратегічного управління є вибір стратегії. Він знаходиться у прямій залежності від попередніх двох і складається з розробки та оцінки стратегічних альтернатив та, безпосередньо, вибору найбільш ефективної стратегії для організації. При цьому, головним критерієм оцінки обраної стратегії є досягнення цілей організації, що зумовлює концентрацію уваги на питаннях ефективності, виправданості ризику, відповідності умовам внутрішнього і зовнішнього середовища, можливостям та потенціалу. В ході аналізу альтернативних стратегій розглядаються можливі варіанти вибору стратегії і відбувається відбір найбільш ефективної та результативної.

Четвертим кроком в алгоритмі стратегічного управління є реалізація стратегії, протягом якого відбувається розподіл ресурсів, встановлення організаційних відносин, відповідності між стратегією та процесами в організації, створення необхідних допоміжних систем, вибір та узгодження із стратегією підходу до управління організацією. Основними завданнями цього кроку виступають:

1) формування публічної політики та визначення механізмів реалізації стратегії організації;

2) управління ресурсами організації;

3) формування організаційної структури для реалізації стратегії;

4) створення сприятливого клімату й організаційної культури;

5) контроль за реалізацією стратегії.

Результативність цього кроку залежить від якості, неупередженості, об’єктивності, системності, вірності попередніх оцінок та рішень, сформульованих під час аналізу середовища, визначення мети, вибору стратегії. Критичність його протікання полягає у тому, що в цей час організація або може досягти встановленої стратегічної мети, або у неї з'являться труднощі.

На кроці реалізації стратегії відбувається формування тактики. На відміну від стратегії, остання розрахована на більш короткий термін та має

швидкі результати, які співвідносяться з певними діями. В цей час з метою уникнення чи позбавлення від неправильної орієнтації та неточного розуміння довгострокових стратегічних планів здійснюється розробка додаткових орієнтирів. Формуються напрямки публічної політики на тривалий час, проводяться стратегічні зміни.

Управління змінами, в цьому контексті, передбачає аналіз відповідності ресурсного забезпечення певних перетворень, реформ тим умовам, в яких вони відбуваються. Крім того, слід прийняти рішення щодо обрання підходів і способів проведення змін/реформ. Йдеться про адаптивний, кризовий, примусовий підходи, методи управління опором, методи поетапної соціальної інженерії та ін.

Останнім в алгоритмі стратегічного управління є крок стратегічного контролю. Сутність його полягає у спостереженні та оцінюванні ефективності керованого процесу змін. Критерій успішності, ефективності, результативності, оптимальності реалізації стратегії – досягнення її цілей або їх перевиконання. На цьому кроці стратегічного управління створюється підґрунтя не лише для подальшої підтримки найефективніших напрямків діяльності в організації, а й, передусім – виявлення актуальних проблем. Не менш значущим є й коригування мети стратегії у відповідності до нових даних аналізу середовища, що забезпечує циклічність стратегічного управління на майбутніх етапах розвитку організації. Найбільш часто використаним методом на цьому кроці стратегічного управління є бенчмаркінг.

13.3. ***Стратегічне управління у публічній сфері*** *– тип макроуправління, що спирається на державу та громадянське суспільство, орієнтує виробничу діяльність на досягнення ефективного соціально-економічного розвитку, гнучко реагує і проводить своєчасні зміни в державі, відповідає на виклики динамічного середовища і дозволяє добиватися конкурентних переваг.* У сукупності тим самим створюються можливості прогресивного розвитку певного суспільства та держави у довгостроковій перспективі.

Як невід'ємна процесуальна компонента системи публічного управління та адміністрування, стратегічне управління передбачає:

1) формування державної політики із залученням інститутів громадянського суспільства;

2) адаптацію публічно-управлінської системи до вимог певного суспільства;

3) ефективний розподіл ресурсів держави та громадянського суспільства;

4) внутрішню координацію у/між підсистемах державного управління та місцевого самоврядування;

5) організаційно-стратегічне прогнозування тенденцій суспільного розвитку;

6) публічний контроль.

Реалізація стратегічного управління складається з таких кроків:

1) визначення суспільних потреб і інтересів шляхом застосування референдумів, виборів, переговорів, вивчення громадської думки, реалізації принципів соціального партнерства;

2) аналіз певної сукупності суспільних відносин, здійснення прогнозування тенденцій їхнього розвитку;

3) ранжування цілей з відповідним обґрунтуванням та подальшим їх досягненням;

4) формування пріоритетів суспільного розвитку.

У свою чергу, публічно-управлінські стратегії можна визначити як систематичне використання публічних ресурсів та повноважень державними органами для досягнення публічних та суспільно значущих цілей.

Законодавчими документами, на основі яких відбувається реалізація засад та принципів стратегічного управління в системі публічного управління та адміністрування нашої держави виступають Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23.03.2000 р. № 1602-III (у редакції від 02.12.2012 р.), «Про

державні цільові програми» (від 18.03.2004 р. № 1621-IV (у редакції від 31.03.2023 р.), «Про Генеральну схему планування території України» (від 07.02.2002 р. № 3059-III (у редакції від 18.11.2012 р.), «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII (у редакції від 21.07.2023 р.), «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (від 01.07. 2010 року № 2411-VI (у редакції від 31.03.2023 р.), «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» (від 20.06.2022 р. № 2322-IX) та ін.

Аналіз законодавчої бази дозволяє виявити принаймні три рівні застосування стратегічного управління в публічній сфері.

На рівні вищих органів державного управління України його складовими виступають визначення стратегії та політики центральних органів виконавчої влади, розробка стратегічних планів на довго- (більш ніж на 5 років) та середньостроковий (менш ніж 5 років) часові горизонти, реалізація стратегічних планів у загальнодержавному масштабі.

Стратегічне планування на регіональному рівні публічного управління являє собою процес прогнозування майбутнього та досягнення довгострокових якісних цілей обласного масштабу. Воно складається з розробки, затвердження, реалізації стратегії та стратегічного плану розвитку території, охоплює систему довго-, середньо-, короткострокових планів, проєктів, програм. Окремим рівнем застосування стратегічного управління можна вважати соціальний простір міських та об’єднаних територіальних громад.

Разом з цим, реалізація засад та принципів стратегічного управління в публічній сфері України наштовхується на низку проблем. Насамперед, вони пов’язані з впливом політичної ситуації в країні на завершення виконання затверджених стратегічних документів; забезпеченням сталого розвитку України; несистемністю у розробці та реалізації державних цільових програм; недостатньою спрямованістю на досягнення пріоритетних цілей розвитку України; відсутністю чітких та уніфікованих стандартів підготовки

стратегічних документів; російською агресією та окупацією частини територій України.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте структурні зв'язки між основними блоками стратегічного управління.
2. Охарактеризуйте критерії та індикатори виявлення можливостей у безпосередньому зовнішньому середовищі організації.
3. Визначте сутність стратегічного державного планування.
4. Охарактеризуйте алгоритм вибору стратегії.
5. Проаналізуйте перспективи використання swot-аналізу в публічному адмініструванні

Практична ситуація для аналізу

Після проведення внутрішньо організаційного аудиту в одному з державних банків, в ході якого було застосовано, поряд з іншими, метод SWOT-аналізу, міжнародна консалтингова компанія запропонувала керівництву цієї фінансової установи скоординувати стратегічну мету та набір стратегій. У якості переліку останніх було запропоновано кейс, що складався з стратегії зростання якості банківських продуктів, стратегії горизонтальної диверсифікації та стратегії горизонтальної інтеграції.

Визначіть, в якому із сегментів матриці SWOT було позиціоновано державний банк.

Які можливості у зовнішньому середовищі були у банка, якщо аудит проводився наприкінці 2016 р.

Розпишіть алгоритм реалізації зазначеного кейсу стратегій.

Основна література

1. Гордієнко П. Л. Стратегічний аналіз. Київ : Алерта, 2018. 480 с.

2. Євмєшкіна О. Л. Стратегічне управління : конспект лекцій. Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. Київ : ТНУ ім. В. І. Вернадського. 2018. 49 с.

3. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 232 с.

Додаткова література

1. Гевко О. Б., Шведа Н. М. Стратегічне управління : навчальний посібник. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2016. 152 с.

2. Кіндрацька Г. І. Основи стратегічного менеджменту : навч. посібник. Львів : КІНПАТРІ ЛТД, 2003. 264 с.

3. Приймак О. М., Приймак Ю. О. Стратегічне управління : методичні рекомендації до семінарських занять для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування». Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2020. 54 с.

4. Редченко К. І. Стратегічний аналіз у бізнесі : навчальний посібник. Львів : Новий світ-2000, 2013. 272 с.

5. Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посібник. Київ : НАДУ, 2014. 196 с.

ТЕМА 14. УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

План

14.1. Типологічний аналіз та критерії якості публічних послуг

14.2. Стилі надання публічних послуг

14.3. Управлінські технології забезпечення та підвищення якості публічних послуг

✎**Основні поняття:** публічна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга, стиль обслуговування, цілераціональність, атрактивність, раціональне цілепокладання, управлінська технологія, державний стандарт, аудит.

14.1. Послуги, суб'єктом надання яких є установи систем державного управління та місцевого самоврядування, прямо або опосередковано підпорядковані їм організації, є публічними. За типовою ознакою вони поділяються на державні та муніципальні (або ті, що надаються в межах ОТГ). Найнижчі установи державного управління та виконавчі структури місцевого самоврядування надають такі різновиди послуг, як: адміністративні, соціальні, освітні, медичні, культурно-анімаційні, інформаційні, комунальні та транспортні. Зосередимо увагу на декількох з них. Їх визначальними ознаками є невідчутність, нерозривність виробництва і споживання, мінливість якості та нездатність до зберігання, а також монополістичний характер надання.

Якість публічних послуг визначають комплексом критеріїв, що відображають ступінь задоволення запитів споживачів і рівень ефективності діяльності нижчих установ державного управління, виконавчих підрозділів місцевого самоврядування й підпорядкованих їм інституцій. Головними серед них виступають відповідність, відкритість, доступність, своєчасність надання, безперебійність, точність і безпека надання. Факторами, що знижують якість

публічних послуг, є протилежності перерахованих критеріїв. Водночас, варто зазначити, що надання різновидів публічних послуг не завжди є базовою функцією окремої установи або навіть службовця. Тому в діяльності останніх, а також при її сприйнятті населенням, існує комплекс не тільки суб'єктивних, а й об'єктивних чинників, що знижують якість обслуговування клієнтів.

Сфера надання публічних послуг виступає комунікативним простором, в якому місцеві органи влади та громада виступають як полісуб'єкти. З одного боку, місцева влада є складноструктурованим організаційним утворенням, в якому лише певна частина підрозділів і службовців зобов'язана надавати різні публічні послуги. З іншого – громада виступає не як цілісний монолітний суб'єкт отримання або замовлення послуг, а як складна єдність постійних чи тимчасових соціальних контактних груп, які за допомогою звернення до органів влади прагнуть задовольнити власні потреби та інтереси.

Між зазначеними полісуб'єктами відбувається постійна взаємодія. Характер останньої залежить від рівня розвитку в країні принципів громадянського суспільства та правової держави. Тому в комунікативному просторі публічних послуг між полісуб'єктами можливим є існування чотирьох моделей взаємодії: плюралістичної, неокорпоративістської, патронтажно-клієнтельної та перехідної. У межах цих моделей формуються стилі обслуговування, які є сукупністю методів, механізмів надання послуг, комбінація яких в окремому випадку залежить від впливу на клієнта норм соціальних регуляторів. В залежності від комбінації їх різновидів можна виокремити наступні стилі.

14.2. Стиль надання послуг «умовної» якості формується в умовах наявності низького ступеня впливу всіх трьох груп соціальних регуляторів професійної поведінки службовця. Внаслідок відсутності норм, механізмів регламентації відносин останнього з клієнтом інституціоналізований образ якісної послуги відсутній. Як у свідомості службовця, так і клієнта він має досить «туманний» персонально-індивідуалізований характер. Відповідно до

цього й комунікативний простір надання/отримання послуг не є цілісною системою, сутність його може бути охарактеризована як ситуативна взаємодія. В результаті відсутності чіткого механізму санкцій у полісуб'єкті надання послуг корупція отримує статус системоутворюючого чинника. При цьому, клієнт не є противником такого стану речей.

Стиль надання інтуїтивно-якісних послуг визначається низьким ступенем цілераціональності, раціонального цілепокладання та високим рівнем атрактивності. Під час реалізації його клієнт виступає більше як суб'єкт замовлення, ніж отримання послуги, тобто його поведінка характеризується певною активністю. Він не цілком розуміє, конкретно в якій установі можна отримати ту або іншу послугу, але сутність її для нього є практично окресленою. У той самий момент службовець, що відповідає за надання послуги (або, на думку клієнта, має її надати) не в повній мірі є професійно та комунікативно компетентним. За умов відсутності норм його діяльності та чіткої системи санкцій у владній установі, безініціативності та невисокого ступеню етичності поняття якості послуг є вкрай суб'єктивним. Інтуїтивність стилю полягає у ймовірній випадковості знаходження клієнтом особи (чи кабінету), що задовольнили його потребу шляхом надання послуги. Крім того, зазначений стиль часто-густо пов'язаний із низькою компетентністю суб'єкта надання публічної послуги.

Стиль вибіркового надання якісних послуг формується під впливом високого рівня норм раціонального цілепокладання та низького ступеня цілераціональності й атрактивності. Носія такого стилю характеризує наявність достатнього професіоналізму, комунікативності, готовності до виконання своїх обов'язків, тобто надання послуги. Але ці здатності сформовані у службовця не під тиском клієнтів, норм, інструкцій і директив, а внаслідок впливу авторитету керівництва, умовно раціональної субкультури в колективі тощо. Тобто суб'єкт надання може запропонувати послугу достатньої якості, але для цього він має бути відповідно вмотивований. Останній фактор у його професійній діяльності формується особисто клієнтом

або керівником. У першому випадку мотиваційна структура службовця припускає можливість корупції або хабарництва, а в другому – патронаж у вигляді керівного чи вибіркового доступу до послуг завдяки особистим знайомствам.

Імпульсний стиль надання якісних послуг базується на недостатньому рівні цілераціональності, з одного боку, а з іншого – на високому супіні атрактивності та раціонального цілепокладання. Використовуючи його суб'єкт надання послуг керується не нормативами, інструкціями, законодавчими документами, статтями законів, що в його свідомості мають незначний статус, або взагалі не існують в реаліях. Як і в попередньому стилі професійні здатності службовця сформовані під впливом декількох не кодифікованих факторів. Разом з цим, імпульсом до надання якісних послуг суб'єкту з таким стилем є не лише керівник з яскраво вираженими лідерськими властивостями. Клієнти своїми активними діями також формують по відношенню до службовця фактор тиску, вимагаючи від нього якісного задоволення потреб. Постійний тиск на суб'єкта оптимізує його до тимчасового, в авральному порядку, надання якісних послуг. Його дії підтверджують готовність усієї установи до ефективної діяльності. Якщо ж імпульси як від клієнтів, так і керівництва, створюють уявлення постійного тиску, то надання якісних послуг стає нормою діяльності. Водночас, слід підкреслити, що зникнення керівника-лідера, активних клієнтів зумовить втрату раціонально-цілепокладеної субкультури в колективі, а, відповідно, й до відмови від імпульсного стилю надання якісних послуг. До того ж цей стиль, як і три попередніх, не виключає існування корупції як системного явища.

Бюрократично-раціональний стиль надання якісних послуг. Його характерні риси – це високий ступінь цілераціональності, поєднаний з низьким рівнем атрактивних і раціонально-покладених норм. Він є стрижнем ідеального типу веберівської раціональної бюрократії. До комплексу його рис входять: деперсоніфікація, жорстке дотримання кодифікованих норм надання

послуг, своєчасність виконання інструкцій, жорстка ієрархія в регламентації дій суб'єктів надання тощо. Цей стиль є ідеальним і самодостатнім лише для влади. У разі його культивування службовці, до функцій яких входить надання послуг, будуть більше прагнути до підвищення ефективності діяльності самої установи чи організації, ніж до підвищення якості задоволення потреб клієнтів. При використанні цього стилю вони будуть умотивовані на кар'єрний ріст, покращення власного добробуту, закріплення власного статусу, ніж на розвиток комунікативної компетентності, етико-моральних цінностей для кращого взаєморозуміння з клієнтом.

Стиль суспільно-координованого надання якісних послуг формується під впливом норм низького рівня раціонального цілепокладання та високого ступеня цілераціональності й атрактивності. Він є дієвим в умовах співіснування бюрократизованих владних установ, що спеціалізуються на наданні послуг, та структурованої громади, яка має високу самоуправлінську активність. Правила та норми взаємодії в комунікативному просторі надання/отримання послуг є регламентованими, діють стандарти, що відображають різнорівневий характер якості послуг. Бюрократична система слугує інструментом задоволення потреб груп інтересів територіальної громади, які впливають на владу через представницькі організації та установи. Разом з цим суспільно-координований стиль надання послуг, у певній мірі, є відображенням плюралістичної моделі взаємодії місцевої влади та громади. Зважаючи на це, він має й відповідні особливості – а саме: тяжіння владних установ до ізольованості, що відображається в ситуативному небажанні реагувати на потреби й проблеми громади; наявності суперечок, а іноді й конфліктів між громадою та місцевою владою стосовно якості послуг; бюрократизації представницьких організацій. До того ж окремий суб'єкт надання послуг, тобто службовець, не завжди ототожнює власні інтереси з інтересами громади. Він є носієм субкультури такої соціальної групи, як чиновництво, тому етичні моменти й ініціативність у процесі взаємодії з представниками місцевої громади, стосовно надання послуг, є другорядними.

Системообмежений стиль надання якісних послуг уособлює в собі високий ступінь цілераціональності та раціонального цілепокладання у поєднанні з низьким рівнем атрактивності. Цей стиль найбільше дієвий у межах неокорпоративістської моделі взаємодії місцевої влади та громади. Носій його – суб'єкт надання послуг – є, безумовно, професіоналом, який поєднує в собі риси професійної та комунікативної компетентності, виконавчої готовності, ініціативності. При взаємодії з клієнтом деперсоніфікація та відсутність атрактивних норм компенсована у службовця з таким стилем дотримання морально-етичних цінностей. Стандарт надання послуг, норма закону, посадова інструкція у межах цього стилю є домінантною. Але в межах окремих випадків норми етики та здорового глузду можуть відіграти не меншу роль. Утім, зазначимо, – ці випадки є більше винятками, ніж правилом. Тобто системо-обмежуючим чинником у діяльності суб'єкта надання послуг з таким стилем є місцева влада як соціальний інститут. При цьому, клієнт не бере участі у створенні норм якості послуг, а є тільки споживачем останніх. А громада виступає як складний структурований полісуб'єкт отримання послуг, групи інтересів якого контактують через представницькі громадські організації з місцевою владою. Функція їх – не контроль чи координація діяльності владних установ у сфері послуг, а інформування громадян і моніторинг громадської думки. Концепція в останніх двох стилях має ситуативний характер. Факти її через ЗМІ набувають розголосу в суспільстві.

Оптимальний стиль надання якісних послуг є поєднанням високого ступеня норм усіх трьох соціальних регуляторів поведінки службовця. Суб'єкт надання послуги поєднує в собі риси професіонала, який має стійкі морально-етичні складові характеру, діє в межах встановлених професійних норм, є висококваліфікованим фахівцем. Ці риси поєднуються з усвідомленням свого соціального статусу не лише як представника бюрократії, а й члена місцевої територіальної громади. По відношенню до виконання кодифікованих стандартів послуг різнорівневої якості, суб'єкт їх надання підлягає контролю

не лише з боку керівництва, колег, клієнтів, а й власної самооцінки. При цьому розробка стандартів якості послуг як нормативного документу відбулася за умов участі і представників влади та громади. Тобто еталон якості послуг був відображений у єдності бачення рівня задоволення потреб громадян і ефективності роботи службовців. Цей стиль надання послуги передбачає постійне самовдосконалення шляхом розвитку професійних і особистісних якостей службовця. Він є абсолютною протилежністю стилю надання послуг умовної якості і, разом з цим, суспільним ідеалом у досліджуваній сфері.

14.3. Якість публічних послуг, що є предметом взаємодії таких полісуб'єктів, як місцева влада та громада, забезпечується за допомогою комплексу публічно-управлінських технологій.

Останні умовно поділяються на дві групи: ті, що ефективні в разі реалізації на загальнодержавному або регіональному рівнях, а також ті, що підвищують ефективність діяльності установи, що спеціалізується на наданні публічних послуг.

До першої групи входять комунікативні технології, технології розробки стандартів і демонополізації (роздержавлення) послуг. При цьому зазначимо, що на відміну від 80-х років минулого століття, коли в розвинутих країнах набула поширення практика використання централізованих технологій розробки стандартів публічних послуг, на теперішній час найбільш поширеними є стратегії децентралізованої розробки норм. Саме останні дозволяють максимально використати такий фактор, як самоуправлінська активність місцевої громади і наблизитися органам влади до системного розуміння якості публічних послуг. До того ж, комунікативні соціальні технології та технології демонополізації можуть бути використані у двох випадках – як у комплексі з розробкою стандартів, так і у автономному незалежному режимі.

Внутрішньо-організаційні технології забезпечення якості публічних послуг тісно пов'язані з концепцією тотального управління якістю. Їх

реалізація не потребує залучення до встановлення норм діяльності установ представників контактних соціальних груп. До цього різновиду технологій належать:

1) технологія делегування базується на принципах розмежування компетенцій і обов'язків. Вона є особливою технікою керівництва організацією, що спеціалізується на наданні публічних послуг. За умов її впровадження, компетенція та відповідальність передаються, наскільки це можливо, співробітникам, які самостійно приймають рішення й реалізують їх. Делегування в організації може поширюватись на будь-які завдання. Але, як правило, адміністрація відмовляється від делегування типових функцій керівництва, а також важливих завдань із стратегічними наслідками. Дієвість соціальної технології делегування повноважень прямо залежна від дотримання переліку умов. Найбільш вагомими серед останніх є: делегування співробітникам, які спеціалізуються на наданні публічних послуг, завдань та компетенцій; заборона відмови від покладених на них функціональних обов'язків і компетенцій, їх подальшого делегування іншим співробітникам; делегування службовцям відповідальності за свої дії; визначення випадків утручання керівництва й готовність керівника взяти на себе загальну відповідальність; створення високоефективної інформаційної системи;

2) технологія встановлення цілей характеризується визначенням керівниками цілей, специфічних завдань, сфери відповідальності для співробітників вищих і нижчих рівнів управління, а також для рядових службовців. У межах цієї технології існує декілька підходів щодо засобів визначення цілей: а) цілі окреслює керівник; б) керівник висуває цілі, а підлеглі займають відносно них відповідну позицію; в) співробітники, які спеціалізуються на наданні публічних послуг, окреслюють цілі, які потім обговорюються з керівництвом, уточнюються та затверджуються; г) керівник і службовці організації, незалежно один від одного, формулюють цілі і згодом узгоджують їх. Досліджувана внутрішньо-організаційна соціальна технологія припускає визначення цілей і відповідних галузей діяльності окремих

службовців, які спеціалізуються на наданні послуг на основі точного опису функціональних обов'язків. При цьому вони володіють компетенцією, необхідною для прийняття рішень у межах визначеного кола завдань;

3) технологія формування персоналу. Головними елементами цієї технології виступають планування трудових ресурсів; вербування та набір персоналу; відбір кадрів; управління трудовою мотивацією; профорієнтація й адаптація службовців; оцінка останніх та оцінка їх трудової діяльності; підвищення, пониження, переміщення службовців; підготовка керівних кадрів; управління просуванням за посадовими позиціями, об'єднання цих елементів у єдину систему, обумовлену законодавством, певними нормативними документами на рівні урядів, державних установ, виконавчих структур місцевого самоврядування, до складу функцій яких входить надання публічних послуг. У процесі формування персоналу підрозділів місцевої влади принципове значення мають, насамперед, питання добору кадрів. Ця складова є процесом оцінки професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для використання на конкретних посадах;

4) технологія уніфікації надання публічних послуг можна охарактеризувати як мікровідображення процесуальної частини технології створення та запровадження стандартів якості публічних послуг. Запровадження її дозволяє установі, що спеціалізується на наданні публічних послуг, забезпечити клієнту вільну можливість для подання звернення та довести комунікативну взаємодію з надавачем публічної послуги до рівня соціальної рефлексії;

5) технології незалежного аудиту й соціологічного моніторингу. Етапами оцінки якості, в цьому контексті, виступають підготовка аудиту, проведення експертизи документів і стану внутрішньо організаційного середовища закладу, що спеціалізується на наданні публічних послуг, проведення пілотного, а потім експертного дослідження, підготування звіту діяльності робочої групи та розробка технології щодо вдосконалення якості. Реалізація технологій відбувається в межах окремого проєкту, до якого

залучаються представники влади, науковці, безпосередні суб’єкти надання й отримання послуг. Разом з цим, одноразове її використання є доцільним, у певній мірі, лише в науково-дослідницькому сенсі. Але якщо влада дійсно зацікавлена не тільки в оцінці, забезпеченні, а й у підвищенні якості публічних послуг, застосування розробленої методики повинно проводитися з періодичністю, принаймні, у три-п’ять років.

Втілення цих технологій забезпечує підвищення ефективності роботи закладів, що спеціалізуються на наданні публічних послуг, а також до вдосконалення повсякденної діяльності їх службовців. Разом з цим зазначимо, що ефективність їх упровадження залежить від існуючої в закладі організаційної та професійної культури, мікроклімату в колективі, лідерських якостей керівника та інших чинників.

Питання для самоконтролю

1. Зробіть порівняльний аналіз публічних та приватних послуг.
2. Охарактеризуйте критеріальну основу оцінки якості публічних послуг.
3. Зробіть порівняльний аналіз імпульсного та оптимального стилів надання публічних послуг.
4. Визначте місце адміністративних послуг в системі публічного обслуговування.
5. Охарактеризуйте функції науковців в діяльності проектної групи з оцінки якості публічних послуг.

Практична ситуація для аналізу

До відділення Пенсійного фонду звернулася 77-річна громадянка Петренко К.С. з приводу перегляду розміру її пенсії за віком. Підставою для звернення стала архівна довідка про те, що Петренко К.С. була депутаткою районної ради трьох скликань. Йдучи назустріч клієнтці та враховуючи її поважний вік, співробітник відділення Пенсійного фонду Іваненко А.А.

здійснила необхідні адміністративні кроки протягом 2 днів, що стало причиною значного підвищення пенсії громадянки Петренко К.С. На наступний день після отримання перерахованої пенсії остання прийшла до відділення Пенсійного фонду з подякою у вигляді горщика з варениками власного приготування.

Чи порушила Іваненко А.А. норми існуючого законодавства про термін надання послуги?

Чи можна вважати горщик з варениками хабаром чи неправомірною вигодою?

До якого стилю надання публічних послуг може бути віднесена описана ситуація?

Основна література

1. Публічне управління = Public Administration : навч. посібник / А. В. Стасишин, Г. В. Капленко, Г. О. Комарницька та ін. ; за заг. ред. А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

2. Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. Книга перша. Поняття публічних послуг. Розробка та реалізація Плану вдосконалення послуги / Н. Л. Ключник, Н. В. Морозюк, О. В. Муратов, Д. І. Пірогова ; за заг. ред. М. О. Бурдавіцина, О. В. Муратова. Київ : DOBRE ПРАКТИКИ, 2021. 112 с.

Додаткова література

1. Безродна С. М. Управління якістю : навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей. Чернівці : ПВКФ «Технодрук», 2017. 174 с.

2. Приймак О. М., Приймак Ю. О. Соціальні аспекти інституціоналізації публічності державної влади : методичний посібник. Запоріжжя : ЗЦППКК, 2014. 44 с.

3. Приймак Ю. О. Соціально-комунікативний аспект функціонування сфери публічних послуг в сучасній Україні. *Соціальні технології*. Запоріжжя : КПУ 2016. Вип. 69-70. С. 159-168.

4. Серьогіна Т. В. Підходи до інтерпретації поняття «публічні послуги». *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 3. С. 26-31.

5. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

6. Шийович. С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове фахове видання*. 2023. №1. С. 431-435.

7. Loeffler Elke Co-Production of Public Services and Outcomes. Cham : Palgrave Macmillan, 2021. 444 p.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Адміністрація уряду («Секретаріат») – орган організації роботи уряду. Його керівник може називатися міністром зі справ та входити до складу уряду (Міністр Кабінету Міністрів).

«Вільний мандат» – наділяє депутатів правом та обов'язком діяти незалежно від доручень окремих груп виборців, забезпечуючи тим самим реалізацію загальнонаціональних інтересів.

Внутрішні комунікації – комунікації між органами публічної влади та їхніми співробітниками

Глава держави – вища посадова особа, яка представляє державу та всіх її громадян.

Глава уряду – політичний керівник уряду – вищого органу виконавчої влади загальної компетенції. Як правило, він виступає представником домінуючих політичних сил у державі.

Голови окремих відомств – керівники центральних міжгалузевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції.

Деволюція – делегування центральними органами державної влади частини своїх повноважень (у тому числі законодавчих) територіальним органам.

Деконцентрація – передача виконання певної категорії управлінських завдань із столиці на місця.

Депутатський імунітет – сукупність конституційних гарантій особистої недоторканості депутата, в рамках яких передбачені в тому числі спеціальні процедури його притягнення до юридичної відповідальності.

Держава – це політична, територіальна організація соціально неоднорідного суспільства, що здійснює за допомогою бюрократичного апарату управління та відповідних матеріальних ресурсів суверенну публічну владу, впорядковує суспільні відносини, закріплюючи загальнообов'язковий характер права.

Державна влада – це різновид публічної влади, що здійснюється лише державою і характеризується суверенністю, універсальністю і здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей й організацій в країні.

Державна політика – це поняття для позначення особливого різновиду діяльності, змістом якої виявляється участь держави у своїх справах, відношення до них, що спрямовує, зберігає або змінює державний устрій, визначаючи напрямок розвитку держави.

Державне управління – особлива управлінська діяльність щодо забезпечення виконання завдань та функцій держави, що здійснюється через практичну діяльність органів державної влади.

Державні органи у територіальному публічному управлінні – це органи державної влади, які здійснюють управління на території країни.

Децентралізована модель територіального публічного управління – це модель, при якій влада розподілена між центральним органом влади та органами місцевого самоврядування.

Децентралізація державного управління полягає в передачі державною владою місцевим органам певних управлінських функцій та ресурсів.

Дуальний федералізм – система, в якій органи влади федерального центру та органи влади суб’єктів федерації наділені окремими повноваженнями, функціонуючи незалежно один від одного.

Загальні функції публічного управління – управлінські завдання, які змушені виконувати всі учасники публічного управління (і державні, і недержавні) для забезпечення цілісного управлінського процесу.

Зовнішні комунікації – комунікації між органами публічної влади та іншими суб'єктами, такими як громадськість, бізнес, міжнародні організації

Ідеологія державотворення (державотворча ідеологія) – це поняття для позначення сукупності теоретично обґрунтованих ідей і поглядів на державно-політичне буття і самого себе, які сприймаються суб’єктом як

правильні й потрібні у вирішенні практичних завдань зі створення якісно нової держави.

«Імперативний мандат» – обов'язок депутата виконати доручення своїх виборців, яким надається право його відкликати у випадку невиконання цього доручення.

Інформаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади та місцевого самоврядування – це комплекс процесів, процедур та засобів, що забезпечують ефективне функціонування органу влади та місцевого самоврядування на основі інформаційних технологій.

Інформаційна інфраструктура – це сукупність технічних, програмних та організаційних засобів, необхідних для функціонування інформаційної системи.

Інформаційні ресурси – це сукупність інформації, що використовується в інформаційній системі.

Інформаційна система – це сукупність програмних, технічних та організаційних засобів, призначених для збирання, зберігання, обробки та надання інформації.

Кабінет – орган, який створюється в уряді деяких країн з англосаксонськими традиціями державного управління (Великобританія, Індія).

Квазіфедералізм – система, в якій на формальному конституційно-нормативному рівні закріплена унітарна модель державного устрою, але фактично закріплені окремі принципи федеративності, зокрема, в частині поділу повноважень між центральним урядом і органами виконавчої влади окремих регіонів.

Компетенції органів державної влади – це обсяг питань, які вони мають право вирішувати. Компетенції органів державної влади визначаються Конституцією України, законами України та актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

Конституція (емпіричне значення) – це характеристика природи держави, яка вказує на притаманну їй систему врядування.

Конституція (нормативне значення) – це основний закон, що встановлює засади суспільного ладу та державного врядування, визначає розподіл повноважень між органами державної влади, межі її здійснення, регулює відносини між державою і народом, закріплює основні права людини та громадянина.

Конфедерація – тимчасовий союз двох або більше держав, що передбачає створення наднаціональних органів управління для досягнення спільних цілей.

Кооперативний дуалізм – система, в якій повноваження органів влади федерального центру та органи влади суб'єктів федерації перетинаються, тим самим закладається підґрунтя для налагодження співпраці із забезпечення належного виконання цих повноважень відповідно до принципу субсидіарності.

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління.

Міжвідомчі комітети або комісії – форми об'єднання груп споріднених міністрів.

Міністри – керівники центральних галузевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції. Вони можуть називатися секретарями або державними секретарями (США). Міністри можуть мати імунітет, рівний імунітету депутатів.

Міністри без портфеля – посадові особи, які виконують окремі доручення прем'єр-міністра. Вони не керують міністерством і водночас беруть участь у засіданні уряду з правом голосу.

Міністри-координатори – посадові особи, які керують роботою кількох однорідних міністерств.

Місцеве самоврядування – гарантована державою система публічного управління справами місцевої громади, що здійснюється всіма її членами безпосередньо або за допомогою представницьких органів, обраних на підставі місцевих загальних та рівних виборів.

Об’єкт владного відношення – різноманітні соціальні групи, люди, включені до них, які відповідно до суспільних норм зобов’язані підпорядковуватися вимогам суб’єкта влади.

Оптимізація комунікацій у системі публічного управління – процес підвищення ефективності комунікацій за допомогою впровадження нових методів і технологій.

Парламент – це найвищий колегіальний орган народного представництва загальної компетенції, що працює на постійний основі, регулює найважливіші суспільні відносини шляхом ухвалення законів та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Парламентські секретарі – представники уряду, міністерств, відомств у парламенті.

Парламентська форма публічного врядування – це порядок, за якого вищий орган виконавчої влади формується парламентом (як правило, у формі коаліційного уряду) та лишається підзвітним йому, спираючись на підтримку парламентської більшості.

Політика (від грець. «πολιτικα» – державні або суспільні справи) – це поняття для позначення особливого різновиду діяльності, змістом якої виявляється участь суб’єкта у державних справах, відношення до них, що спрямовує, зберігає або змінює державний устрій, визначаючи напрямок розвитку держави.

Послуги, суб’єктом надання яких є установи систем державного управління та місцевого самоврядування, прямо або опосередковано підпорядковані їм організації, є **публічними**.

Президентська форма публічного врядування – це такий порядок, за якого вищі органи виконавчої та законодавчої гілок державної влади безпосередньо обираються народом та мають окремі повноваження і відповідальність.

Президіум або бюро уряду – особливий орган у структурі уряду, до компетенції якого відноситься вирішення ключових питань у межах урядової компетенції (країни соціалістичної орієнтації).

Публічна влада – публічно-управлінська категорія, що позначає здатність суб’єкта підпорядкувати об’єкт для забезпечення досягнення певних цілей на підставі соціальної відповідальності.

Публічне управління – здійснюваний на владно-нормативному підґрунті процес упорядкування суспільних відносин, узгодження спільної діяльності їх учасників відповідно до природно-історичних закономірностей функціонування та розвитку певного суспільства.

Публічне управління та адміністрування – це формалізований, унормований, системний вплив на суспільство таких суб’єктів, як держава, органи місцевого самоврядування, структури громадянського суспільства задля вирішення складних публічних суспільно-політичних проблем і впорядкування, збереження й поступального розвитку суспільства як складної системи.

Публічно-управлінська діяльність – форма активного ставлення суб’єкта до навколишньої суспільно-політичної реальності з метою її впорядкування й перетворення.

Публічно-управлінські комунікації – вид комунікації, який здійснюється між органами публічної влади та іншими суб'єктами публічного управління, а також між органами публічної влади та суспільством.

Рівень управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори.

Ситуаційний менеджмент – підхід до управління, який передбачає адаптацію до змінних умов зовнішнього середовища.

Спеціальні функції публічного управління – це особливі управлінські завдання, виконання яких потрібно для впорядкування певних сфер і галузей життєдіяльності суспільства.

Стратегічний менеджмент – це процес розробки, реалізації та оцінки стратегії, яка визначає довгострокові цілі та напрями розвитку організації.

Структура (від лат. structura) – будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв'язків об'єкту, забезпечуюча його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.

Структура управління – це сукупність ланок та рівнів управління, їх сопідлеглість та взаємозв'язок.

Суб'єкт владного відношення (влади) – це різноманітні соціальні групи й люди, включені до них, які, з огляду на своє суспільне положення, володіють ресурсами влади, мають загальновизнане право здійснювати підпорядкування інших соціальних груп і людей, включених до них.

Суб'єкти публічно-управлінських комунікацій – особи, групи осіб, організації, які беруть участь у процесі комунікації

Субсидіарність – принцип, за яким повноваження закріплюються за вищим рівням публічного управління лише за умови, що вони не можуть бути виконані на його нижчому рівні.

Територіальне публічне управління – це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення ефективного функціонування територій і задоволення потреб населення.

Унітарна держава – це держава, центральним органам влади якої належить єдина суверенна влада, а її територіально-адміністративні утворення позбавлені суверенних прав.

Управлінські функції органів державної влади – юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право здійснювати щодо певних об'єктів управління.

Уряд – вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який очолює адміністративну, тобто виконавсько-розпорядчу діяльність у державі в цілому.

Федеративна держава – це держава, в якій суверенні владні повноваження розподілені між центральними і територіальними органами.

Форма державного устрою – це спосіб територіальної організації держави, що визначає характер розподілу владних повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами державної влади.

Функції публічного управління – специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісних управляючих впливів учасників суспільних відносин, що на сучасному етапі очолюються та координуються державою.

Функціональна структура публічного управління – внутрішній порядок розподілу управлінських завдань із забезпечення впорядкування суспільних відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими організаційними структурами громадянського суспільства.

Централізована модель територіального публічного управління – це модель, при якій владні повноваження зосереджені в руках центрального органу державної влади. У цій моделі управління суб'єкти територіального управління не мають самостійності, а лише виконують укази і розпорядження центрального органу влади.

Цілі публічного управління – це ідеальне визначення результатів діяльності з упорядкування певних суспільних відносин.

Цільова аудиторія публічно-управлінських комунікацій – широка група людей, які є потенційними адресатами інформації, що поширюється органами публічної влади.

Якість публічних послуг – комплекс критеріїв, що відображає ступінь задоволення запитів споживачів і рівень ефективності діяльності нижчих установ державного управління, виконавчих підрозділів місцевого самоврядування й підпорядкованих їм інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Афонін Е. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник. Київ : К.І.С., 2016. 264 с.

2. Бакуменко В. Д. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / М-во культури України, Київ. нац. ун-т культури і мистецтв. Київ : Ліра-К, 2019. 256 с.

3. Бутченко Т. І. Соціально-політичне проектування: проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. 280 с.

4. Воловик В. І. Політична філософія : навч. посіб. для ВНЗ. Запоріжжя : Просвіта, 2012. 182 с.

5. Воронкова В. Г., Фурсін О. О., Сапа Н. В. Соціально-орієнтоване державне управління : монографія. Запоріжжя : ЗДІА, 2011. 256 с.

6. Гевко О. Б., Шведа Н. М. Стратегічне управління : навчальний посібник. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2016. 152 с.

7. Гордієнко П. Л. Стратегічний аналіз. Київ : Алерта, 2018. 480 с.

8. Даниленко А. С., Юхименко П. І., Сокольська Т. В. Публічне адміністрування : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2020. 288 с.

9. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

10. Заїка О. Техніка адміністративної діяльності : навч. посіб. Запоріжжя : КПУ, 2017. 356 с.

11. Карташов Є. Г. Основи публічного управління та антикорупційна діяльність : навч. посіб. Київ : Освіта України, 2020. 304 с.

12. Комунікаційний інструментарій для державних службовців / Косар Л., Камініс Я., Халісте Е. та ін. Київ : Б. в., 2018. 136 с.

13. Кормич А. І. Політико-правова теорія типології влади, теорії еліт, бюрократії. Макс Вебер, Вільфредо Парето, Гаетано Моска. Історія вчень про державу і право : навч. посіб. / Міністерство освіти і науки. Київ, 2015. С. 219–222.

14. Краснокутський О. В. Взаємозв'язок політичної та правової свідомості: проблема формування ідеології державотворення : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. 428 с.

15. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи публічного управління та адміністрування. Київ : Ліра-К, 2019. 268 с.

16. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС : (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : монографія. Нац. юр. академія України ім. Ярослава Мудрого Київ : Прав. єдність, 2010. 216 с.

17. Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії / пер. з англ. Т. Монтян. Київ : Наш час, 2012. 399 с.

18. Політична освіта публічних службовців в Україні / Ю. Лихач (кер. авт. кол.) та ін. ; за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2020. 199 с.

19. Приймак О. М. Контури соціального образа сучасної української бюрократії. *Матеріали VII Міжнародної наукової конференції «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: ідеї миру та ненасильства у змінах глобального порядку»*, м. Запоріжжя, 24 березня 2017 р. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2017. С. 25-26.

20. Прокопенко Л. Л. Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 124 с

21. Публічне управління та адміністрування : словник-довідник М-во освіти і науки України, Чернігів. нац. технолог. ун-т ; уклад.: О. М. Руденко та ін. Київ : Кондор, 2016. 178 с.

22. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова та ін.. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

23. Рабінович П. Універсальна теорія права як загальна концептуальна основа теорій національного і міжнародного права (до проблеми формування). *Публічне право*. 2017. № 3 (90). С. 8-18.

24. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів / пер. з 2-го англ. вид. О. І. Мороз ; наук. ред. І. А. Грицяк. Київ : АртЕк, 2001. 212 с.

25. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

26. Стратегічні комунікації для безпекових і державних інституцій : практичний посібник / Л. Компанцева, О. Заруба, С. Череватий, О. Акульшин; за заг. ред. О. Давліканової, Л. Компанцевої. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2022. 278 с.

27. Теорія парламентаризму : навчальний посібник / М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. 392 с.

28. Тишкун Ю. Українська бюрократія в контексті соціології Вебера та структурно-функціонального аналізу. *Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць*. 2010. Т. 9. С. 120-129.

29. Трофанчук Г. Історія держави та права України. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 586 с.

30. Шаповал В. Виконавча влада в контексті форм державного правління : (теорія і практика світового конституціоналізму). *Право України*. 2015. № 11. С. 77-88.

31. Berman Larry, Bruce Allen Myrphy. Approaching democracy. New Jersey : Upper Saddle River, 2005. 507 p.

32. Classics of Public Administration. Eighth Edition / edited by Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Boston : CENCAGE Learning, 2017. 627 p.

33. Daniel J. Elazar Constitution-making: The Pre-eminently Political Act. The Politics Of Constitutional Change In Industrial Nations. Redesigning the State / edited by Keith G. Banting and Richard Simeon. NY : Palgrave Macmillan. 257 p.

34. Hague R., Harrop M., McCormic J. Comparative Government and Politics. 11 Edition. London : RED GLOBE PRESS, 2019. 381 p.

35. Kelsen Hans General Theory of Law and State / with a new introduction by A. Javier Trevino New Brunswik, New Jercey: Transaction Publishers, 2006. 516 p.

36. Koslowski Peter. Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy. Berlin : Springer-Verlag, 1997. 402 p.

37. Loeffler Elke Co-Production of Public Services and Outcomes. Cham : Palgrave Macmillan, 2021. 444 p.

38. The Max Weber dictionary : key words and central concepts : Richard Swedberg, Ola Agevall (eds.) Stanford : Stanford University Press, 2016. 449 p.

39. Schmitt Carl Constitutional theory / translated and edited by Jeffrey Seitzer ; foreword by Ellen Kennedy. London : Duke University Press Durham, 2008. 468 p.

40. Sauter Wolf Public Services in EU Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2015. 262 p.

Навчальне видання
(українською мовою)
Бікулов Дамир Тагирович, Бутченко Тарас Іванович, Заїка Олена Вікторівна,
Краснокутський Олександр Володимирович, Осадча Валерія Владиславівна,
Приймак Олег Миколайович, Приймак Юлія Олександрівна

Публічне управління
Навчальний посібник
для здобувачів ступеня вищої освіти магістра
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

Рецензент Болдуєв М.В.
Відповідальний за випуск Бутченко Т.І.
Коректор Духонченко А.І.